

*Из постановления Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 28 мая 1999 года № 17 (168) “О результатах комплексной проверки деятельности открытого акционерного общества “Агентство по ипотечному жилищному кредитованию” и его филиальной сети за 1997 – 1998 годы, а также деятельности представителей государства в составе Наблюдательного совета общества по соблюдению интересов государства”:*

*Утвердить отчет. Направить: представления Счетной палаты - Правительству Российской Федерации, отчет о результатах проверки - в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального собрания Российской Федерации, материалы проверки - в Генеральную прокуратуру Российской Федерации.*

*Направить материалы о результатах проверки в средства массовой информации.*

## ОТЧЕТ

### **о комплексной проверке деятельности открытого акционерного общества “Агентство по ипотечному жилищному кредитованию” и его филиальной сети за 1997 –1998 годы, а также деятельности представителей государства в составе Наблюдательного совета общества по соблюдению интересов государства**

В соответствии с планом работы Счетной палаты Российской Федерации на 1999 год в период с 15 февраля по 20 мая 1999 года Направлением деятельности по контролю за расходами федерального бюджета в промышленности, строительстве, транспорте, связи, кредитными ресурсами и банковской системой проведена комплексная проверка деятельности открытого акционерного общества “Агентство по ипотечному жилищному кредитованию” и его филиальной сети за 1997 –1998 годы, а также деятельности представителей государства в Наблюдательном совете Агентства по ипотечному жилищному кредитованию (далее Агентства) по соблюдению интересов государства.

**Предмет проверки:** исполнение правлением Агентства законодательных и нормативных актов Российской Федерации в части ведения финансово-хозяйственной деятельности, а членами Наблюдательного совета - своих обязанностей по управлению Агентством через государственный пакет акций.

**Объекты проверки:** Агентство по ипотечному жилищному кредитованию и его филиал в г. Санкт-Петербурге.

В ходе проверки получена информация по выполнению постановления Правительства Российской Федерации от 26 августа 1996 г. № 1010 “Об Агентстве по ипотечному жилищному кредитованию” от Аппарата Правительства Российской Федерации, Минфина России, Минэкономики России, Госстроя России, Банка России, Минюста России, ФКЦБ России, Национального фонда жилищной реформы и Московской регистрационной палаты.

По итогам проверки составлено 3 акта, с которыми под расписку ознакомлены руководители проверяемых объектов.

#### **Проверкой установлено:**

Создание Агентства предусмотрено Указом Президента Российской Федерации от 23 марта 1996 года № 420 “О разработке федеральной целевой программы “Свой дом” и постановлением Правительства Российской Федерации от 27 июня 1996 г. № 753 “О федеральной целевой программе “Свой дом” как одного из элементов рыночной инфраструктуры для привлечения инвестиционно-кредитных ресурсов в жилищную сферу.

По предложению Минфина России, согласованному с Минэкономики России, Минстроем России, Банком России, Минюстом России и Госкомитетом Российской Федерации по рынку ценных бумаг, во исполнение установок Указа Президента Российской Федерации было принято постановление Правительства Российской Федерации от 26 августа 1996 г. № 1010 “Об Агентстве по ипотечному жилищному кредитованию”.

Постановлением предусмотрено:

Минфину России выделить 450 млрд. рублей для внесения в качестве доли государства в уставный капитал Агентства;

Национальному фонду жилищной реформы от имени государства выступить учредителем Агентства.

Этим же постановлением был утвержден первоначальный персональный состав членов Наблюдательного совета Агентства, работа которых должна осуществляться на безвозмездной основе. В него вошли: Е.В. Басин – Министр строительства Российской Федерации, А.П. Вавилов – статс-секретарь – первый заместитель Министра финансов Российской Федерации, Д.В. Васильев – председатель Государственного

комитета Российской Федерации по рынку ценных бумаг, С.В. Алексахенко - первый заместитель Председателя Банка России, С.Е. Егоров - президент Ассоциации российских банков, А.И. Казьмин - президент Сбербанка России, В.А. Коган - председатель совета директоров Промстройбанка г. Санкт-Петербург, Н.Б. Косарева - президент фонда "Институт экономики города" - секретарь совета, В.В. Коссов - заместитель Министра экономики Российской Федерации, Б.Е. Смирнов - генеральный директор Национального фонда жилищной реформы, А.П. Смоленский - президент банка "Столичный банк сбережений", М.Б. Ходорковский - председатель совета директоров банка "Менатеп", А.Ш. Шамузафаров - статс-секретарь - заместитель Министра строительства Российской Федерации - координатор совета.

Минфином России и Минстроем России 15 ноября 1996 г. с Национальным фондом жилищной реформы был заключен договор поручения, обязывающий фонд выступить от имени Российской Федерации учредителем открытого акционерного общества "Агентство по ипотечному жилищному кредитованию".

Учредителем 29 ноября 1996 года было принято решение об образовании Агентства с уставным капиталом 160,0 млн. (здесь и далее - деноминированных) рублей и утвержден его устав, который зарегистрирован Московской регистрационной палатой правительства г. Москвы 5 сентября 1997 г. (регистрационный № 67470).

Уставный капитал разделен на 16000 обыкновенных именных бездокументарных акций номинальной стоимостью 10000 руб. каждая. Все акции находятся в собственности Российской Федерации.

Реестр акционеров ведется самим Агентством на бумажных носителях.

## I

Проверкой установлено, что при создании Агентства были допущены серьезные нарушения действующего законодательства Российской Федерации и нормативно-правовых актов федеральных органов исполнительной власти.

1.1. В нарушение Закона "Об акционерных обществах" от 26 декабря 1995 г. № 208-ФЗ (п. 3, ст. 94) постановлением Правительства Российской Федерации от 26 августа 1996 г. № 1010 в состав Наблюдательного совета не были включены представители РФФИ и Госкомимущества России.

1.2. Минфином России вместо 450,0 млн. рублей, предусмотренных указанным постановлением Правительства Российской Федерации, для внесения в качестве доли государства было перечислено в уставный капитал Агентства только 80 млн. рублей. После регистрации Агентства 5 сентября 1997 года с уставным капиталом 160,0 млн. рублей прошло более года. Перечисления еще 80,0 млн. рублей не произведено и решения об изменении уставного капитала до настоящего времени не принято.

1.3. Грубейшие нарушения допущены со стороны Национального фонда жилищной реформы, который в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 26 августа 1996 г. № 1010 и договором поручения от 15 ноября 1996 года был уполномочен от имени Российской Федерации выполнить только учредительские задачи по созданию Агентства, т.е. разработать необходимые документы по его организации, утвердить и зарегистрировать устав. Этим исчерпывались порученные ему функции.

Однако фонд, превышая свои полномочия, наряду с решением об учреждении Агентства 29 ноября 1996 г. назначает генерального директора и членов правления Агентства, что согласно "Положению о Государственном комитете Российской Федерации по управлению государственным имуществом", утвержденному постановлением Правительства Российской Федерации от 4 декабря 1995 г. № 1190, должно входить в круг обязанностей Мингосимущества России как представителя собственника государственного пакета акций.

Более того, после регистрации 5 сентября 1997 года устава Агентства и его руководящих и исполнительных органов, Национальный фонд жилищной реформы продолжает активно руководить его текущей деятельностью. Решениями № 2 от 3 июня 1998 г., № 3 от 5 сентября 1998 г. и № 4 от 12 октября 1998 г. он вносит изменения в устав, обязывает генерального директора зарегистрировать их в установленном порядке; решает кадровые вопросы, назначает заместителя генерального директора Агентства, вводит в штатное расписание выборную должность председателя Наблюдательного совета, устанавливает ему ежемесячное вознаграждение в размере 60,0 тыс. руб., утверждает положения о правлении, генеральном директоре и ревизоре, якобы руководствуясь при этом постановлением Правительства Российской Федерации от 26 августа 1996 г. № 1010. Однако в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 4 декабря 1995 г. № 1190 данные вопросы должно решать Мингосимущество России.

1.4. В июне 1998 года (протокол совета №1) в деятельность Агентства вмешивается Попечительский совет Национального фонда жилищной реформы (председатель А.Ш. Шамузафаров), который осуществляет попытку изменить статус Агентства, его функции, а также уже сформированные органы управления. Более того, он принимает решение о создании на основе Агентства небанковской кредитной организации, утверждает ее устав, органы управления, исполнительные органы.

Не сумев реализовать свое намерение до конца, Попечительский совет 15 января 1999 года (протокол № 1) принимает очередное решение о создании на основе Агентства, уже акционерного банка, утверждает его устав и органы управления.

На основании этого незаконного решения Наблюдательный совет Агентства избирает председателя Наблюдательного совета так называемой небанковской кредитной организации “Агентство по ипотечному жилищному кредитованию” А.Ш. Шамузафарова и ее генерального директора - А.П. Вавилова, который, как показала проверка, к исполнению своих обязанностей не приступал. В то же время (со ссылкой на данное решение) на основании приказа от 3 ноября 1998 г. № 129К-НС за подписью председателя Наблюдательного совета небанковской кредитной организации А.Ш. Шамузафарова он вступил в должность председателя Наблюдательного совета Агентства.

В сложившейся ситуации обращают на себя внимание действия Мингосимущества России, которое в отношении Агентства приняло всего два решения:

- первое - от 29.10.98 - о согласовании состава Наблюдательного совета небанковской кредитной организации, решение о создании которой незаконно принято Попечительским советом Национального фонда жилищной реформы. Протокол согласован и. о. Министра А.А. Браверманом;

- второе - об утверждении решения Попечительского совета Национального фонда жилищной реформы от 15 января 1999 года о создании на основе Агентства очередной структуры – акционерного коммерческого банка “Агентство по ипотечному жилищному кредитованию”.

Данные структуры до настоящего времени не прошли регистрации в соответствующих государственных органах.

Таким образом, на момент завершения проверки действующим является ОАО “Агентство по ипотечному жилищному кредитованию”, зарегистрированное 5 сентября 1997 года, и его органы управления.

В то же время следует отметить, что срок полномочий Наблюдательного совета Агентства и его председателя в соответствии с Законом “Об акционерных обществах” закончился 3 октября 1998 года.

1.5. Причиной происходящих вокруг Агентства реорганизационных настроений, как показывает проверка, является отсутствие со стороны представителей государства единой линии в выполнении Указа Президента Российской Федерации и постановлений Правительства Российской Федерации. Государство даже в начальный период не смогло обеспечить их достаточное представительство; в составе совета государственных служащих было меньшинство - из 13 членов только 6. На момент проверки, после перехода А.П. Вавилова на работу в коммерческую структуру (АКБ “Международная финансовая компания”), освобождения от должности заместителя Председателя Банка России С.В. Алексашенко и увольнения с государственной службы А.Ш. Шамузафарова, их стало только 3 человека.

Другие члены совета представляли коммерческие и общественные организации. Вместе с тем в нарушение Указа Президента Российской Федерации от 10 июня 1994 года № 1200 с ними не заключались договоры на представление ими интересов государства в Агентстве.

Из полученных ответов на запросы Счетной палаты в федеральные органы исполнительной власти (Минфин России, Минэкономики России, ФКЦБ России, Банк России и Госстрой России) по вопросу деятельности их должностных лиц в Наблюдательном совете Агентства следует, что участие представителей государства в работе совета было сведено к заочному голосованию лишь по организационным вопросам, подготовленным исполнительными органами Агентства. Перспективные вопросы и вопросы улучшения финансово-хозяйственной деятельности Агентства совет вообще не рассматривал. Он провел всего 5 заседаний, все решения были оформлены путем заочного голосования.

## II

В текущей работе Наблюдательного совета Агентства проверкой установлены многочисленные факты нарушений законодательства Российской Федерации.

2.1. В нарушение Закона “Об основах государственной службы Российской Федерации” от 31 июля 1995 г. № 119-ФЗ первый заместитель Министра строительства Российской Федерации А.Ш. Шамузафаров, будучи государственным служащим, избран генеральным директором Агентства, т.е. руководителем исполнительного органа коммерческой организации - акционерного общества.

2.2. В нарушение Закона “Об акционерных обществах” (п.2, ст.44; п.1, ст.66; п.3, ст. 69) и устава Агентства (п.п. 13.5 и 14.7):

- с генеральным директором - председателем правления А.Ш. Шамузафаровым, членами правления Г.В. Литвиновым, В.Ю. Сурковым, Н.Б. Косаревой и А.И. Вахмистровым не заключены договоры, определяющие их права и обязанности;

- ежегодное назначение (для представителей государства) и избрание (переизбрание) членов Наблюдательного совета не производилось;

- по истечении одного года после назначения Наблюдательный совет не переизбран;

- открытие и ведение реестра акционеров не обеспечено в установленные сроки (не позднее одного месяца с момента государственной регистрации).

2.3. В нарушение постановления Правительства Российской Федерации от 1 октября 1994 г. № 1112 (приложение 3) ни один из представителей государства за проверяемый период не представил отчет о своей деятельности в Наблюдательном совете Агентства.

2.4. Проверкой отмечена небрежность в ведении протокольного хозяйства. Так, по протоколу № 1 от 3.10.97 г. из принявших участие в заочном голосовании 11 членов совета только 7 человек лично подписали листы голосования. Подписи остальных подтверждены копиями факсов. Проверяющими обнаружены два

протокола, задокументировавших вышеуказанное заседание совета, из которых следует, что в данном заседании приняло участие разное количество членов совета. Оба документа подписаны председателем Наблюдательного совета. На запрос проверяющих по данному факту ответа не дано.

### III

В сложившейся обстановке Агентство осталось бесконтрольным со стороны как Правительства Российской Федерации, так и федеральных органов исполнительной власти. Все это не могло не отразиться на результатах его финансово-хозяйственной деятельности.

3.1. Претендуя на статус федерального, Агентство приняло решения о создании всего трех филиалов: Северо-западного (г. Санкт-Петербург), Московского и Новосибирского. На момент проверки осуществляет свою деятельность только филиал в г. Санкт-Петербурге, филиал в г. Новосибирске находится в стадии становления и не приступил к практической деятельности. Вместе с тем в регионах России создаются свои подобные структуры. Так, по инициативе правительства г. Москвы образовано Московское ипотечное агентство, обеспечивающее городскую ипотечную программу, аналогичные структуры самостоятельно действуют в Белгородской, Тульской и других областях и субъектах Российской Федерации.

3.2. Уставный капитал Агентства сформирован за счет средств федерального бюджета, предусмотренных Федеральным законом “О федеральном бюджете на 1997 год” по разделу “Международная деятельность”, целевая статья 028 “Прочие расходы бюджета, не отнесенные к другим видам расходов”, экономическая классификация 111004 “Прочие текущие расходы”.

3.3. За проверяемый период, кроме 80 млн. руб. на формирование уставного капитала, других бюджетных средств на организацию долгосрочного жилищного кредитования не перечислялось.

Внешним заимствованием денежных средств Агентство не пользовалось. Долгосрочные и краткосрочные ссуды с российскими и зарубежными банками не оформляло.

За проверяемый период Агентством операций с иностранной валютой не производилось.

3.4. С начала своего создания и до окончания 1998 года базой для получения доходов и прибыли служил уставный капитал. Агентство за счет его размещения в виде краткосрочных финансовых вложений в операции с ценными бумагами и депозиты получило валовой доход в размере 23896 тыс. руб. (или 30 % от размера оплаченного уставного капитала), в том числе 850 тыс. руб. за 1997 год и 23046 тыс. руб. за 1998 год.

Балансовая прибыль за 1997 год составила 92 тыс. рублей. При этом вся сумма прибыли получена от размещения денежных средств в депозиты.

За 1998 год получена прибыль от финансово-хозяйственной деятельности в размере 10790 тыс. руб., в том числе прибыль от реализации услуг – 10 тыс. руб., доход от полученных процентов по депозитам – 2314 тыс. руб., от операций с ценными бумагами – 8466 тыс. руб., из них по сделкам с ГКО – 6068 тыс. руб. и по векселям – 2398 тыс. рублей.

3.5. Для осуществления своей деятельности Агентством были открыты расчетный, депозитные счета, счет-депо по обслуживанию операций с ГКО в Московском филиале ОАО “Промышленно-строительный банк” (“ПСБ”), головной офис которого находится в Санкт-Петербурге.

Для реализации проекта по выдаче ипотечных жилищных кредитов в феврале 1999 г. были открыты расчетные и валютные счета в коммерческих банках “Петровский” и “Балтийский банк” и текущие счета в ОАО “Банк “Санкт-Петербург”. Северо-западный филиал Агентства имеет текущий счет по месту своего нахождения в Строительном филиале ОАО “Промышленно-строительный банк” в г. Санкт-Петербурге.

Кроме того, по состоянию на 1 января 1999 года, у Агентства имеются открытые счета в АКБ “Уникомбанк” (операции по ним не проводятся более года), а также расчетные и валютные счета в КБ “Союзный”.

3.6. Так как Агентство было зарегистрировано 5 сентября 1997 года, средства федерального бюджета в размере 80 млн. рублей в течение шести месяцев являлись свободными и использовались как ресурсы коммерческих банков для проведения активных операций (предоставление кредитов, расширение инвестиционной деятельности) и получения дополнительных доходов (4,5 месяца - в АКБ “Уникомбанк”, 2 месяца - в ОАО “ПСБ”).

3.7. Проверкой установлено, что как со стороны банков, так и со стороны Агентства в процессе использования уставного капитала, как источника доходов, допускались нарушения “Положения об обслуживании и обращении выпусков государственных краткосрочных бескупонных облигаций”, утвержденного приказом Банка России от 15

июня 1995 г. № 02-125, “Положения о порядке депозитарного учета на организованном рынке ценных бумаг”, утвержденного приказом Банка России от 28 февраля 1996 г. № 02-51, других нормативных документов Банка России и Минфина России.

3.8. Так, Московским филиалом ОАО “Промышленно-строительный банк” были нарушены права Агентства как инвестора.

После совершения операций по ГКО Агентству представлялись извещения о результатах сделок, в которых не указывались общий итог совершенных сделок за отчетный день в количественном и в стоимостном выражении и фактический размер процента комиссионных вознаграждений ММВБ. В большинстве случаев на документе проставлялся штамп без подписи ответственного лица. В дни совершения сделок банк не направлял заверенную им текущую биржевую информацию Агентству.

Агентство не запрашивало выписок из лицевого счета-депо для подтверждения операций и остатков средств на балансовом счете № 55 “Специальные счета в банках”, несмотря на то, что это оговорено соглашением с банком.

Соглашением предусматривалось также комиссионное вознаграждение бирже в размере 0,05 % от суммы совершенной сделки (включая НДС), а фактически предъявлялось к оплате в размере 0,035 % от суммы сделки. Дополнительное соглашение не оформлялось, что привело к несоблюдению условий договора (оценочных, стоимостных) и, соответственно, к нарушению Гражданского кодекса Российской Федерации (ст. 420, 307).

В августе 1998 года было совершено 5 сделок по ГКО. По состоянию на 5 августа 1998 г. (начало дня) в портфеле Агентства значилось ГКО на сумму 69,1 млн. руб., что составляло 86 % от размера оплаченного уставного капитала. С 5 по 12 августа были погашены оставшиеся серии ГКО № 21083 и № 21085, а покупка новых серий на сумму погашенных ГКО, как это было в предыдущие периоды, не производилась. Остаток средств от погашения последней серии ГКО в докризисный августовский период в сумме 37 млн. руб. перечислен со счета-депо на расчетный счет Агентства 14 августа 1998 г., т. е. за два дня до августовского кризиса.

3.9. В нарушение Федерального закона от 21 ноября 1996 года № 129-ФЗ “О бухгалтерском учете” имеют место случаи, когда отчеты по операциям с ГКО отражались в учете на несколько дней позже дня совершения сделки. Например, результат по сделке от 27 марта 1998 г. (извещение банка-дилера с отметкой о проведении сделки и направлении его Агентству датируется этим же числом) отражен в учете только 1 апреля 1998г., т.е. во II квартале. Заявки на совершение операций по ГКО не прикладывались к бухгалтерским проводкам и не были предоставлены по требованию проверяющих. По объяснению ответственного работника отдела ценных бумаг Агентства, заявки были утеряны в связи с переездом в другое здание.

3.10. Ставка Московского филиала ОАО “ПСБ” в размере 17 % по векселю банка с номинальной стоимостью 41 млн. руб., когда учетная ставка Банка России составляла 60 % и рынок по размещению средств в докризисный августовский период для кредитных учреждений был более благоприятным, занижена векселедателем-банком как минимум на 10 процентов.

3.11. Установлено, что Агентство в различные периоды в значительных объемах (от 10 до 70 млн. руб.) размещало свободные ресурсы в депозиты.

Через два месяца после своей регистрации Агентство заключило договор от 6 ноября 1997 г. № 1 с АКБ “Национальный банк взаимного кредита”, которым предусматривалось открытие депозитной линии сроком на один год.

Оценивая процентные ставки по депозитам московских коммерческих банков (процентная ставка по депозитам складывается ниже учетной ставки Банка России в среднем на 35-45 %) по их минимальным, средним и максимальным значениям, а также учитывая тот факт, что на финансовом рынке с увеличением суммы и срока вложений растет и размер процентной ставки, можно предположить, что ставки для Агентства Московским филиалом ОАО “ПСБ” были занижены.

Принимая в расчет указанную методику и средневзвешенные проценты по депозитам юридических лиц за 1997 и 1998 годы по ОАО “ПСБ” на основании справки, официально полученной в его головном офисе в Санкт-Петербурге, можно сделать вывод, что банк занижал процентные ставки по депозитным договорам с большим объемом вложений (от 10 до 40 млн. рублей), а Агентство соглашалось на такие условия (на заведомо возможные материальные потери по процентным доходам) при наличии значительного рынка депозитов среди кредитных учреждений г. Москвы. В результате упущенная выгода по депозитным операциям с обслуживающим банком - Московским филиалом ОАО “ПСБ” составила около 400 тыс. рублей. По сведениям периодических финансовых вестников, ставки по депозитам юридических лиц с объемом вложений более 1 млн. руб. в коммерческих банках г. Москвы были близки или выше обозначенных в справке головного офиса ОАО “ПСБ” (средневзвешенная процентная ставка банка по депозитам на срок более 91 дня в 1997г. составила 21 %, а в 1998 году – 32 процента). При этом “ПСБ” имел возможность централизовать привлеченные ресурсы филиала и размещать их по своему усмотрению на более выгодных условиях.

#### IV

Проверкой использования доходов установлено, что за 1997 год израсходовано на содержание аппарата управления и хозяйственную деятельность Агентства 2140 тыс. руб., в том числе: с отнесением на себестоимость отчетного года - 1327 тыс. руб., на расходы будущих периодов - 295 тыс. руб., направлено на приобретение основных средств 518 тыс. рублей.

В 1998 году потрачено всего 22897 тыс. руб., из них отнесено на себестоимость - 17039 тыс. руб., расходы будущих периодов - 3121 тыс. руб., приобретено оборудования, транспортных средств на сумму 2737 тыс. рублей.

В результате валовый доход, полученный Агентством с начала деятельности, полностью израсходован на содержание аппарата управления и хозяйственную деятельность.

4.1. Из прибыли 1997 года использовано на текущие расходы 50 тыс. руб., из них на оплату медицинских услуг по договору - 30 тыс. рублей.

За счет предполагаемой чистой прибыли в 1998 году направлено на выплату материальной помощи 29 тыс. руб., оплату медицинских услуг - 56 тыс. руб., на содержание членов Наблюдательного совета и членов правления - 1825 тыс. руб., из них на выплату им заработной платы - 1115 тыс. руб., содержание транспорта, услуги связи, и другие расходы - 710 тыс. рублей. Отчисления во внебюджетные фонды по выплатам из прибыли (с премий, материальной помощи и других выплат) составили 60 тыс. рублей.

4.2. Во время проведения проверки Агентством были сделаны исправительные проводки за декабрь 1998 года: сторнирована запись, ранее отраженная на себестоимости затрат на содержание членов правления, с которыми не заключены контракты и не определены конкретные должностные обязанности (Г.В. Литвинов, Н.Б. Косарева, А.И. Вахмистров.) всего на сумму 1585 тыс. руб., А.Ш. Шамузафарова - председателя и В.Б. Иванова - помощника председателя Наблюдательного совета небанковской кредитной организации, которая так и не была зарегистрирована на момент завершения проверки, - на сумму 240 тыс. рублей. Указанные затраты предполагается произвести за счет оставшейся в распоряжении Агентства прибыли 1998 года после утверждения распределения прибыли на общем собрании акционеров.

Указанные исправительные проводки увеличили финансовые результаты за IV квартал 1998 года. В результате по состоянию на 1 января 1999 года образовалась задолженность Агентства по платежам по налогу на прибыль, которая составила 1630 тыс. руб., из них в федеральный бюджет - 605 тыс. рублей.

4.3. В марте 1999 года Агентство совместно с филиалом осуществило в г. Санкт-Петербурге свой первый и пока единственный "пилотный" проект, в реализации которого приняли участие коммерческие банки города: ОАО "Промышленно-строительный банк" (Санкт-Петербург), ОАО "Банк "Санкт-Петербург", ОАО "Банк "Петровский", ТОО "КБ "Балтийский банк".

Финансирование проекта было осуществлено по вексельной схеме, при которой рефинансирование банков Агентством осуществлялось путем приобретения им векселей банков на сумму выдаваемых кредитов. По проекту было оформлено всего 5 кредитов на общую сумму 1,833 млн. рублей.

4.4. Следует отметить, что даже при снижении существующей ставки по кредиту с 18 до 10 % годовых и при сумме кредита в 15000 долларов США на срок 10 лет ежемесячный платеж будет равен около 200 долларов США, т.е. совокупный месячный доход семьи (супругов) должен быть 660 долларов США, что составляет около 15000 рублей, что делает его фактически недоступным для широких слоев населения. Среднемесячная номинальная начисленная заработная плата за 1998 год в Российской Федерации составила 1095 рублей (Госкомстат России, "Информация о социально-экономическом положении России", том XII, стр.56).

Таким образом, задача, поставленная Правительством Российской Федерации при создании Агентства по ипотечному жилищному кредитованию и изложенная в его уставе: основная цель - увеличение доступности приобретения жилья в собственность для более широких слоев населения, - в настоящее время остается нереализованной.

4.5. В ходе проверки установлено, что при сложившемся напряженном состоянии Агентство допускало неоправданные излишества в расходовании собственных средств, сформированных за счет федерального бюджета, на текущие нужды, в том числе на содержание аппарата.

Проведенный в ходе проверки анализ отчетных данных по величине и структуре затрат позволяет сделать вывод, что с начала деятельности Агентства контроль за фактическими затратами и оценка будущих

результатов им не осуществлялись, о чем свидетельствует отсутствие сметы финансирования затрат на содержание Агентства с разбивкой по источникам их покрытия.

4.6. Среднемесячная заработная плата штатных работников составила за 1997 год 13800 руб. и за 1998 год - 12500 руб., что в 3 раза выше, чем среднемесячный фонд оплаты труда государственных служащих федеральных органов власти.

4.7. Оплата труда работников Агентства в 1998 году осуществлялась согласно штатному расписанию. Однако на заседании Наблюдательного совета проект штатного расписания и схема должностных окладов не рассматривались.

Схема должностных окладов построена крайне нетипично - без системы экономически обоснованных верхних и нижних пределов окладов, при отсутствии должностных инструкций на работников Агентства.

Так, например, согласно штатному расписанию, введенному с 1997 года, должностной оклад члена правления составляет 60 тыс. руб.; начальника отдела закупок и контроля качества департамента ценных бумаг - 25 тыс. руб., его заместителя - 21,5 тыс. руб., а ведущего специалиста того же отдела (следующая по значимости штатная единица в отделе) - 5 тыс. рублей. При отсутствии объектов капитального строительства в штатном расписании значится департамент строительства, обязанности начальника департамента выполняет Б.А. Трунов (оклад 18 тыс. руб.).

4.8. В ноябре 1998 г. в штатное расписание введены две дополнительные должности: председателя Наблюдательного совета с окладом 60 тыс. руб. и его помощника - 5 тыс. рублей.

4.9. В ходе проверки установлено, что в нарушение Закона "Об акционерных обществах" отсутствуют контракты с Г.В. Литвиновым - первоначально как с членом правления, а затем с первым заместителем председателя правления, а также с Н.Б. Косаревой как членом правления. С декабря 1997 года члену правления Агентства Н.Б. Косаревой (она же член Наблюдательного совета Агентства и президент фонда "Институт экономики города") осуществляется выплата заработной платы в размере 30 тыс. рублей. Основанием для приема на работу Н.Б. Косаревой послужило решение Наблюдательного совета об избрании ее членом правления (протокол № 2 от 26.11.97 г.).

В нарушение Кодекса законов о труде Российской Федерации (с изменениями и дополнениями) и постановления Госкомстата Российской Федерации от 30 декабря 1997 г. №71-а отсутствует приказ (по форме № Т-1) о приеме Косаревой Н.Б. на работу по совместительству на определенную должность с окладом согласно штатному расписанию (из расчета 0,5 ставки).

4.10. Кроме того, в июле 1998 г. был принят на работу согласно штатному расписанию Северо-западного филиала Агентства на должность "члена правления Агентства" по совместительству (0,5 ставки) А.И. Вахмистров с оплатой 20 тыс. руб. в месяц. С ним заключен контракт, в котором не оговорены конкретные должностные обязанности. На момент проверки отсутствует должностная инструкция и решение правления Агентства о возложении на него определенных обязанностей (как-то, например, координатора работ по ипотечному жилищному кредитованию в Северо-западном регионе России).

4.11. Должностные инструкции в Агентстве отсутствуют, несмотря на то, что в октябре 1997 г. были заключены трудовые соглашения, календарными планами к которым предусматривалось выполнение работ по составлению должностных инструкций специалистов Агентства, их структуре и других работ по организации операционной деятельности в Агентстве. В указанных работах принимали участие 7 человек, которым выплачено 111855 руб. (или 19300 долларов США), несмотря на то, что в акте приемки-передачи работ не определена сумма выполненных работ и от исполнителя акт подписан не руководителем рабочей группы Л.В. Ягольников, а представителем Агентства - совместителем И.И. Синько.

4.12. При наличии юридического департамента, в штатах которого 5 специалистов, три четверти заключаемых договоров не проходят правовую экспертизу и не визируются ими.

4.13. В разработке нормативных документов по ипотечному жилищному кредитованию принимал участие фонд "Институт экономики города" (далее - Институт экономики города), членами Попечительского совета которого являются: Б.Е. Немцов - заместитель председателя совета по местному самоуправлению при Президенте Российской Федерации, С.К. Дубинин - заместитель председателя правления ОАО "Газпром", С.Е. Егоров - президент Ассоциации российских банков и другие. В состав правления фонда входят Н.Б. Косарева (член правления Агентства) и А.Ю. Сучков - штатный работник Агентства.

За проверяемый период с Институтом экономики города были заключены договоры на общую сумму 3248 тыс. руб., из них предъявлено к оплате 2628 тыс. руб., фактически оплачено 1225 тыс. рублей.

В ходе проверки договорных отношений Агентства с фондом "Институт экономики города" установлено, что в нарушение Гражданского кодекса Российской Федерации по отдельным договорам не представляется возможным установить дату начала действий договоров, так как со стороны заказчика договоры подписаны на три месяца позже, чем исполнителем. Так, например, договор № 20078 подписан членом правления Агентства Г.В. Литвиновым 30 апреля 1998г., а исполнителем - президентом фонда "Институт экономики города" Н.Б. Косаревой - 30 января 1998 года.

По договору № 20528 на выполнение работ по разработке и согласованию нормативно-правовой документации с законодательными органами г. Санкт-Петербурга и других работ расценка за один час работы руководителя группы составляла 422,1 руб., эксперта - 160,3 рублей.

4.14. При отсутствии реальной уставной деятельности Агентство, используя первоначальный капитал, направляет значительные средства на приобретение дорогостоящих автомобилей, средств связи и др.

В течение 4 месяцев с момента регистрации Агентством приобретено 5 легковых автомобилей общей стоимостью 753,2 тыс. рублей, в том числе один автомобиль ГАЗ-270500 стоимостью 62,1 тыс. руб., два автомобиля "Рено" (год выпуска обоих -1997) - 121,7 тыс. руб. и 119,7 тыс. руб., автомашина "ВАЗ"-69,7 тыс. рублей.

В декабре 1997 г. приобретен автомобиль для служебного пользования марки "Форд экспедиции 5.4" стоимостью 228,4 тыс. рублей. Одновременно оплачено за дополнительное оборудование на автомашину из расчета 24800 долл. США (151,6 тыс. руб.), из них за отделку автосалона кожей - 3300 долл. США, установку кондиционера-2300 долл. США, порогов с подсветкой -1660 долл. США, автомагнитола, антенну - 2340 долл. США.

4.15. В декабре 1998 года Агентством приобретен у физического лица автомобиль Мерседес-Бенц-280 (год выпуска 1995) стоимостью 21 тыс. долларов США (или 422 тыс. руб.), который на момент проверки числится на балансовом счете № 08 "Капитальные вложения". Указанный автомобиль не оприходован и не поставлен на учет в ГИБДД, и по их сведениям находится в розыске международной организацией "Интерпол".

4.16. На балансе Агентства при наличии 10 московских номеров ОАО "ММТ" и "Мини-АТС" в эксплуатации находятся 15 сотовых телефонов марки "Nokia" и "Motorola". Кроме того, сотовый телефон установлен в автомашине марки "Форд".

4.17. На второй месяц со дня регистрации Агентства приобретен персональный абонентский аппарат спутниковой связи "ИНМАРСАТ Мани-М".

Согласно договору от 31.10.97 г. № 41ТТ/97 за предоставление услуг сети международной подвижной спутниковой связи (не включая стоимость аппарата в сумме 32 тыс. руб.) Агентство уплачивает по следующим тарифам:

- предоплатное эфирное время в размере 1950 долл. США из расчета 3,4 долл. США за одну минуту;
- годовая абонентская плата за режим входящих звонков - 300 долл. США, режим передачи факсовых сообщений - 30 долл. США.

Сотовый телефон закреплен и за совместителем Н.Б. Косаревой, оплата за услуги за 1,5 года составила более 20 тыс. рублей.

4.18. Агентство незначительно использует средства, возмещая при командировании сотрудников расходы по найму жилья повышенной комфортности, производя оплату за обучение сотрудников без заключения договоров с образовательными учреждениями, тем самым в конечном итоге уменьшая размер прибыли, остающейся в распоряжении предприятия.

Так, по авансовому отчету А. Ю. Сучкова (он же член правления фонда "Институт экономики города") о командировке в г. Санкт-Петербург оплачено проживание в гостинице "Астория" с завтраком за 1,5 суток 330 долл. США (или 2046 руб.). По авансовому отчету Н.Б. Косаревой от 16.06.98 г. по командировке в Санкт-Петербург отнесены на себестоимость расходы по квитанции гостиницы за два дня проживания в сумме 4867 руб. (или 760 долл. США).

Неэкономно осуществляются расходы и в заграничных командировках. Например, по авансовому отчету И.В. Глинки от 20.05.98 г. (командировка в Ниццу-Париж) телефонные разговоры составили 265 французских франков, или 272 рубля. При этом на счете отсутствует разрешительная надпись руководителя Агентства.

За 1998 год затрачено на обучение работников всего 123 тыс. рублей. Только на одного из восьми сотрудников, прошедших обучение в различных учебных заведениях, имеется договор, заключенный с учебным заведением. В результате в нарушение постановления Правительства Российской Федерации от 5 августа 1992 г. № 552 "Положение о составе затрат по производству и реализации продукции (работ и услуг), включаемых в себестоимость продукции (работ и услуг), и о порядке формирования финансовых результатов, учитываемых при налогообложении прибыли" (с изменениями и дополнениями) (далее - постановление Правительства Российской Федерации от 5 августа 1992 г. № 552) отнесено на затраты при отсутствии договоров за 1998 год 85 тыс. руб., что уменьшило налогооблагаемую базу по налогу на прибыль.

4.19. В ходе проверки установлено, что Агентством значительные средства израсходованы на аренду помещений, зданий. При этом эти средства не учитывались на забалансовом счете.



При средней численности Агентства за 1998 год 47 человек им была арендована площадь размером 888 кв. м (общая площадь на одного работника составила 18 кв. м), в том числе у ЗАО “Нефтяной дом” - 596 кв. м с оплатой из расчета 800 долларов США за 1 кв. м в год, или 1325 руб.76 коп. за одни сутки. С начала деятельности Агентства по арендной плате предъявлено счетов к оплате на сумму 5871 тыс. руб., в том числе оплачено 5638 тыс. рублей. На момент проверки Агентство находится в здании, расположенном по адресу: г. Москва, ул. Ст. Басманная, д.18, стр.3., общей площадью 1600 кв. м (в среднем около 35 кв. м на одного работающего). На момент проверки балансодержателями указанного здания являются ООО “Стэлла” и правительство г. Москвы. Распоряжением правительства г. Москвы от 15 января 1999 г. № 34-РП разрешена передача доли города инвестору - ООО “Стэлла”. В настоящее время обществом “Стэлла” право собственности на здание еще не оформлено в установленном законодательством порядке, в результате чего задерживается оформление договора аренды.

При отсутствии у Агентства юридического права на пользование указанным недвижимым имуществом (аренда, покупка в собственность, безвозмездное пользование и др.) и оформленного в установленном порядке договора в учреждении юстиции по государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним (регистрационного органа по месту нахождения недвижимого имущества), в декабре 1998 года им был оплачен аванс по арендной плате в размере 50 % - 3458 тыс. руб. и за выполненные ремонтно-строительные работы - 531 тыс. рублей. Оплата капитального ремонта здания произведена согласно актам приемки-сдачи работ, которые не подписаны со стороны Агентства (заказчика) и не скреплены печатью подрядчика, что противоречит требованиям Гражданского кодекса Российской Федерации (ст. 720). Все вышеназванные расходы по указанному зданию привели к прямому отвлечению оборотных средств Агентства.

4.20. В 1998 году на затраты Агентства отнесена оплата услуг, оказываемых АОЗТ “Страж”, в сумме 600 тыс. руб. (из расчета 50 тыс. руб. в месяц) за дополнительную охрану помещений Агентства, несмотря на то, что в зданиях арендодателя ЗАО “Нефтяной дом” уже имелась охрана.

4.21. При проверке расчетно-платежных ведомостей установлено, что с июля 1998 г. по февраль 1999 г. в них находил отражение доход Л.Э. Вольпиной, выплачиваемый ей ежемесячно по курсу Банка России из расчета 1400 долл. США в рублевом эквиваленте на дату платежа за арендованную Агентством 3-комнатную квартиру в г. Санкт-Петербурге. По объяснению руководства Агентства, квартира была предназначена для проживания командированных сотрудников.

## V

Проверкой установлено наличие отрицательных результатов в изменении структуры активов Агентства.

5.1. В составе дебиторской задолженности уже полтора года числится задолженность участников (учредителей) по взносам в уставный капитал (ее неоплаченная часть) в размере 80 млн. рублей.

За 1998 год прочая дебиторская задолженность выросла на 4508 тыс. руб. (в 4 раза) и составила на 1 января 1999 г. 5629 тыс. рублей.

Основная ее часть - 3458 тыс. руб. - числится за фирмой “Стелла” за аренду Агентством здания (договор аренды, оформленный в установленном порядке, отсутствует).

В составе дебиторской задолженности Агентства на 1 января 1999г. значится задолженность за юридической фирмой ОАО “МАТИК. Яковлев и партнеры” (директор - А.Ю. Яковлев, который в декабре 1997 года в порядке перевода перешел на работу в Агентство на должность начальника юридического департамента) в сумме 709 тыс. руб., которые были перечислены ей авансом в размере 50 % от договорной стоимости еще в ноябре 1997 г. на осуществление комплекса юридических услуг по разработке правового механизма ипотечного кредитования и проектной документации. Указанная задолженность является просроченной, меры по ее погашению не принимались. Более года и 4 месяцев средства находятся в обороте сторонней организации. При отсутствии актов сверки с юридической фирмой и переписки с ней дебиторская задолженность подвергается сомнению, так как конечный продукт по договору мог быть исполнен собственными силами Агентства на высоком профессиональном уровне, при наличии трех специализированных департаментов (ипотечных операций; ценных бумаг; социальных программ), а также юридического департамента с численностью штатных работников 5 человек и высокой оплатой труда.

5.2. В составе кредиторской задолженности числится долг фонду “Институт экономики города” за консультационные услуги и договорные работы по ипотечному жилищному кредитованию в сумме 1403,8 тыс. рублей.

5.3. Задолженность Агентства по текущим платежам в бюджет по состоянию на 1 января 1999 года составила 1829,6 тыс. рублей.

5.4. Аудиторская проверка по итогам работы за 1998 год в соответствии с заключенным договором с ЗАО "Хэлп-Аудит" должна была завершиться до 31 марта 1999 года (за день до окончания срока сдачи годовой бухгалтерской отчетности в налоговую службу). Однако на момент завершения проверки Счетной палатой аудиторское заключение и акт выполненных работ не подписаны со стороны Агентства.

## VI

Проверкой финансово-хозяйственной деятельности правления Агентства установлены многочисленные факты нарушений и отклонений от положений законов Российской Федерации, указов Президента Российской Федерации, решений и распоряжений Правительства Российской Федерации, нормативных документов органов федеральной власти и Банка России.

6.1. В нарушение Федерального закона от 21 ноября 1996 года № 129-ФЗ "О бухгалтерском учете" отсутствует учетная политика на 1997 год, а в принятой на 1998 год не нашли отражения: оценка видов имущества, методы исчисления выручки от реализации работ, услуг, порядок проведения инвентаризации, правила документооборота и особенности учета в филиале Агентства, рабочий план счетов, необходимый для ведения бухгалтерского учета в филиале.

Не соблюдаются правила оформления движения материальных ценностей. Отсутствуют оформленные в установленном порядке договоры о материальной ответственности работников филиала за принятые материальные ценности.

6.2. Допускаются случаи, когда при совершении бухгалтерских проводок отсутствуют подтверждающие документы.

Внутренний оперативный контроль по ведению бухгалтерского учета, качественному и своевременному отражению операций в учете осуществляется не на должном уровне.

6.3. Кассовые операции ведутся с нарушениями требований Закона "О бухгалтерском учете", Инструкции Банка России от 4 октября 1993 г. № 18 "Порядок ведения кассовых операций в Российской Федерации".

Отсутствует договор о полной материальной ответственности кассира.

Инвентаризация наличных денежных средств в кассе с начала создания Агентства не осуществлялась.

6.4. В нарушение Федерального закона от 22 апреля 1996 г. №39-ФЗ "О рынке ценных бумаг" учет движения векселей не регистрируется в книге регистрации векселей. Их учет не ведется на забалансовом счете № 008.

6.5. В нарушение Положения о бухгалтерском учете и отчетности в Российской Федерации, утвержденного приказом Минфина России от 26 декабря 1994 г. №170, в смете затрат текущие расходы на содержание филиала и затраты, связанные с капитальными вложениями (приобретение мебели, вычислительной техники, оргтехники, и др.), не разделены по источникам покрытия (за счет себестоимости или прибыли, остающейся в распоряжении Агентства и т. д.).

6.6. В нарушение Закона от 9 октября 1992 года № 3615-1 "О валютном регулировании и валютном контроле", постановления Минтруда России по согласованию с Минфином России и Банком России от 20 августа 1992 г. "О порядке расчетов в иностранной валюте с работниками, выезжавшими за границу" Агентство осуществляло выдачу средств на заграничные командировки не в иностранной валюте, а в российских рублях. Работники Агентства были вынуждены самостоятельно производить обмен валюты в российских коммерческих банках или за рубежом.

Определить эффективность результатов заграничных командировок не представляется возможным из-за отсутствия кратких отчетов о проделанной работе. Ссылка в приказе № 113-к от 26.10.98 г. о направлении в США специалистов в соответствии с заключенным договором с ипотечным фондом "Фэнни Мэй" является необоснованной, так как указанный договор на запрос проверяющих не был предоставлен. По объяснению руководства Агентства, договор с ипотечным фондом "Фэнни Мэй" не оформлялся.

Оплата труда физических лиц – резидентов в большинстве трудовых соглашений (договоров подряда) предусматривалась в иностранной валюте (в американских долларах), а не в российских рублях. Фактическая оплата осуществлялась в российских рублях в пересчете по курсу Банка России на день платежа.

## Выводы

1. Задачи, поставленные перед Агентством Указом Президента Российской Федерации от 23 марта 1996 года № 420 "О разработке федеральной целевой программы "Свой дом", постановлениями Правительства Российской Федерации от 27 июня 1996 г. № 753 "О федеральной целевой программой "Свой дом" и от 26 августа 1996 г. № 1010 "Об Агентстве по ипотечному жилищному кредитованию", в части увеличения доступности приобретения жилья в собственность для более широких слоев населения в настоящее время не решены. Выдано всего пять ипотечных кредитов на общую сумму 1,883 млн. рублей. Для получения ипотечного кредита по стандартам Агентства необходимо иметь совокупный месячный доход семьи около 15000 рублей, что делает его фактически недоступным для широких слоев населения. Среднемесячная номинальная начисленная заработная плата за 1998 год в Российской Федерации составила 1095 рублей.

2. Получив из федерального бюджета 80 млн. руб., Агентство более полугода не было зарегистрировано, и, таким образом, эти средства оставались свободными ресурсами коммерческих банков.

3. После регистрации Агентство путем размещения средств уставного капитала в ценные бумаги и депозиты за 1997–1998 годы получило доход в сумме 23896 тыс. руб., который полностью израсходован на содержание аппарата управления и хозяйственную деятельность. Прибыль использовалась на приобретение дорогостоящих легковых автомашин, персонального абонентского аппарата спутниковой связи и другие неуставные мероприятия.

4. По результатам работы Агентства за 1997 год дивиденды на акции, которые полностью принадлежат государству, не начислялись.

5. В составе дебиторской задолженности уже полтора года числится задолженность учредителя по взносам в уставный капитал (ее неоплаченная часть) в размере 80 млн. рублей. За 1998 год прочая дебиторская задолженность выросла на 4508 тыс. руб. (в 4 раза) и составила на 1 января 1999 г. 5629 тыс. рублей.

6. Минфином России до настоящего времени, вместо предусмотренных постановлением Правительства Российской Федерации 450,0 млн. руб., перечислено в уставный капитал Агентства только 80,0 рублей (17,5 %). По этой причине 5 сентября 1997 года Агентство зарегистрировано с уставным капиталом в сумме 160 млн. рублей. Оставшиеся 50 % после истечения одного года Агентству не перечислены и решения об изменении уставного капитала не принято. Финансовые ресурсы в уставный капитал Агентства за счет других инвесторов не привлекались.

7. Претендуя на статус федерального, Агентство приняло решения о создании всего трех филиалов: Северо-западного (г. Санкт-Петербург), Московского и Новосибирского. На момент проверки осуществляет свою деятельность только филиал в г. Санкт-Петербурге, филиал в г. Новосибирске находится в стадии становления и не приступил к практической деятельности. Вместе с тем в регионах России создаются свои, подобные структуры. Так, по инициативе правительства г. Москвы образовано Московское ипотечное Агентство, обеспечивающее городскую ипотечную программу, аналогичные структуры самостоятельно действуют в Белгородской, Тульской и других областях и субъектах Российской Федерации.

8. Права акционера в Агентстве от имени Российской Федерации Мингосимущество России не осуществляло. Эти права незаконно использовал Национальный фонд жилищной реформы, который выступил инициатором преобразования Агентства в акционерный коммерческий банк. Данное предложение в нарушение законодательства Российской Федерации и собственного письма Мингосимущества России от 9 января 1997 г. № АР-19/74 было им утверждено.

9. Наблюдательный совет Агентства работал неудовлетворительно. Вопросы по выполнению Агентством уставных задач ни разу на заседаниях совета не рассматривались. Контроль за финансово-хозяйственной деятельностью не осуществлялся. Полномочия Наблюдательного совета и его председателя с 3 октября 1998 г. закончились и на момент проверки не продлены.

10. В нарушение Закона “О бухгалтерском учете” в Агентстве отсутствует учетная политика на 1997 год, а в принятой на 1998 год не нашли отражения оценка видов имущества, методы исчисления выручки от реализации работ, услуг, порядок проведения инвентаризации и т.д. Имеют место факты нарушения порядка ведения первичной бухгалтерской документации.

#### **Предложения**

1. Для принятия мер по устранению выявленных в ходе проверки нарушений законодательства Российской Федерации, а также исполнения Мингосимуществом России, Госстроем России и Минфином России отдельных положений указов Президента Российской Федерации и постановлений Правительства Российской Федерации о деятельности Агентства, направить представление Счетной палаты Российской Федерации Правительству Российской Федерации с предложением о приостановлении всех видов финансовых, платежных и расчетных операций по счетам Агентства до приведения его деятельности в соответствие с действующим законодательством Российской Федерации

2. Направить материалы проверки в Генеральную прокуратуру Российской Федерации.

**Председатель Счетной палаты  
Российской Федерации**

**Х. М. КАРМОКОВ**

