

Из решения Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 17 сентября 2010 года № 43К (745) «О результатах контрольного мероприятия «Проверка законности и эффективности распоряжения движимым имуществом государственной казны Российской Федерации в части средств федерального бюджета, вложенных в уставные (складочные) капиталы юридических лиц в 2007-2008 годах и за истекший период 2009 года»:

Утвердить отчет о результатах контрольного мероприятия.

Направить информационные письма в Правительство Российской Федерации и Министерство экономического развития Российской Федерации.

Направить отчет о результатах контрольного мероприятия и информацию о результатах проверки в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

ОТЧЕТ

о результатах контрольного мероприятия «Проверка законности и эффективности распоряжения движимым имуществом государственной казны Российской Федерации в части средств федерального бюджета, вложенных в уставные (складочные) капиталы юридических лиц в 2007-2008 годах и за истекший период 2009 года»

Основание для проведения контрольного мероприятия: пункт 3.2.1 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2010 год.

Предмет контрольного мероприятия

Нормативные правовые распорядительные, финансовые, правоустанавливающие, бухгалтерские, справочные, информационные и иные документы, регламентирующие вопросы распоряжения движимым имуществом казны Российской Федерации в части средств федерального бюджета, вложенных в уставные (складочные) капиталы юридических лиц в 2007-2008 годах и за истекший период 2009 года.

Объекты контрольного мероприятия

Федеральное агентство по управлению государственным имуществом, Федеральное казначейство, иные главные распорядители бюджетных средств, осуществляющие распоряжение движимым имуществом казны Российской Федерации в части средств федерального бюджета, вложенных в уставные (складочные) капиталы юридических лиц в 2007-2008 годах и за истекший период 2009 года (при необходимости по запросу).

Сроки проведения контрольного мероприятия: с 21 декабря 2009 года по 30 июля 2010 года.

Цели контрольного мероприятия

Проанализировать проблемы нормативно-правового регулирования распоряжения движимым имуществом казны Российской Федерации в части средств федерального бюджета; оценить эффективность распоряжения движимым имуществом казны Российской Федерации в части вложений в уставные (складочные) капиталы юридических лиц с точки зрения обеспечения интересов Российской Федерации.

Проверяемый период деятельности: 2007 год - истекший период 2009 года.

По результатам контрольного мероприятия установлено следующее

1. Анализ проблем нормативно-правового регулирования распоряжения движимым имуществом казны Российской Федерации в части средств федерального бюджета

1.1. Единый законодательный акт, регламентирующий вопросы распоряжения и управления государством принадлежащим ему движимым имуществом казны Российской Федерации (далее - казна России) в части средств федерального бюджета, вкладываемых в уставные капиталы юридических лиц, отсутствует. Регулирование вышеназванных вопросов предусмотрено в различных отраслях законодательства, включая бюджетное, налоговое, гражданское.

Имеют место некоторые проблемы применения законодательных и нормативных актов, регулирующих институт казны России, включая проблему приоритета норм законодательства (регламентирующие нормы внесены в значительное количество законодательных и подзаконных нормативных актов, имеющих различные области применения и различную юридическую силу), а также проблему отсутствия единства терминологии (определение ключевого понятия либо различное формулирование понятия в различных актах), в том числе отсутствие самостоятельного законодательного определения понятия «казна» как государственного института и как совокупности имущества Российской Федерации.

В вопросах регламентации распоряжения и управления Российской Федерации принадлежащим ей движимым имуществом казны имеют место проблемы правового регулирования деятельности акционерных обществ (далее - АО) с участием Российской Федерации. Основной проблемой является идентичность концептуального подхода к осуществлению правового регулирования деятельности АО с участием Российской Федерации и АО, созданных только частными акционерами, при этом не вполне учитывается, что главной целью создания и последующего функционирования коммерческих организаций с участием Российской Федерации является решение общественно значимых задач.

Находящиеся в собственности государства акции и доли в хозяйственных обществах (товариществах) являются элементом казны. Являясь фактором обеспечения стабильности финансово-экономического состояния государства, владение и распоряжение такими пакетами акций и долей являются также эффективным инструментом государственного регулирования экономики для решения задач социально-экономического развития.

Кроме пополнения доходной части бюджета в виде неналоговых доходов (дивиденды) и при реализации указанных пакетов акций (долей) в процессе приватизации, эффективное управление ими со стороны уполномоченных органов государства повышает их стоимость. Рост капитализации компаний увеличивает стоимость активов, находящихся в распоряжении государства, то есть казны России. Кроме того, государство, располагая таким инструментом, имеет возможность регулировать инвестиционные и финансовые потоки, направляя необходимые ресурсы на инвестиционные проекты в соответствии с государственными программами. Примером такого использования имущества казны России является создание интегрированных структур, реализующих задачи по концентрации научного и промышленного потенциала с целью повышения конкурентоспособности российских производителей на мировом рынке.

Учитывая изложенное, можно констатировать наличие противоречий в деятельности таких организаций: несовпадение интересов акционеров в части получения максимальной прибыли (и дивидендов) с интересами Российской Федерации, насколько организация выполняет (способствует выполнению) задачи, решение которых сформулировано как цель ее создания. Эти противоречия углубляются по мере уменьшения доли Российской Федерации как акционера в уставных (складочных) капиталах юридических лиц.

1.2. Стратегирование социально-экономического развития страны предъявляет к функционированию главных распорядителей бюджетных средств (далее - ГРБС), в первую очередь Федерального казначейства и Росимущества, дополнительные требования по содержанию и организации их деятельности, в том числе в сфере оборота имущества казны с точки зрения обеспечения интересов Российской Федерации.

Важнейшими документами стратегирования социально-экономического развития являются послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации, а также бюджетные послания Президента Российской Федерации, в которых определяются ключевые текущие и стратегические задачи устойчивого развития и обеспечения национальной безопасности, а также основные подходы к их ресурсному обеспечению. Бюджетным посланием Президента Российской Федерации от 25 мая 2009 года поставлена задача перехода с 2011 года к программной структуре бюджета при одновременном изменении бюджетной классификации. Реализация этого важнейшего для экономики страны мероприятия затронула содержание деятельности ГРБС в части ужесточения требований к участникам бюджетного процесса в современных условиях.

В условиях развития бюджетного законодательства функции ГРБС, в первую очередь Федерального казначейства и Росимущества, в обеспечении наблюдаемости (транспарентности) движения бюджетных ресурсов в ходе исполнения федерального бюджета и минимизации рисков коррупционных проявлений в использовании государственных средств, усилились.

Анализ этапов изменения бюджетного законодательства в 2007-2009 годах, регулирующего вопросы бюджетного учета, распоряжения и управления Российской Федерацией принадлежащим ей движимым имуществом казны, включая вопросы увеличения уставного капитала юридических лиц за счет средств федерального бюджета, характеризуется следующим.

Федеральный закон № 63-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и признании утратившими силу отдельных законодательных актов Российской Федерации» (далее - Федеральный закон № 63-ФЗ) был принят 26 апреля 2007 года. Данный Закон внес новации, в том числе и существенные изменения бюджетной классификации Российской Федерации (например, изложение главы «Бюджетная классификация Российской Федерации» в новой редакции).

Для обеспечения единства, прозрачности и обоснованности бюджетной классификации к составным частям ее кодов предъявляются определенные требования. Анализ классификации расходов выявляет следующее.

Классификация операций сектора государственного управления (далее - КОСГУ) - это их группировка в зависимости от экономического содержания, являющаяся основой для структурирования и анализа расходования бюджетных средств. Каждая из статей (подстатей) КОСГУ содержит краткое описание отражаемых по ней операций, что в большинстве случаев (в части расходов бюджетов) представляет собой перечни направлений, в которых используются средства.

Несмотря на описание применения статей и подстатей КОСГУ, существуют специфические операции, правила отражения которых не зафиксированы, что требует разъяснений участникам бюджетного процесса. Разъяснения даются Минфином России. Правила и порядок отражения расходов по статьям (подстатьям) КОСГУ, принятые «на местах», отдельные участники бюджетного процесса могут счесть не соответствующими той методологии применения кодов, которая установлена Указаниями о порядке применения бюджетной классификации Российской Федерации (далее - Указания). Тем не менее, расходы нельзя квалифицировать как нецелевое использование бюджетных средств, если: кассовые расходы проведены по кодам в соответствии с нормами, принятыми «на местах»; порядок отражения расходов не прописан ни в Указаниях, ни в нормах «местного значения».

1.3. До введения в действие Инструкции по бюджетному учету, утвержденной приказом Минфина России от 10 февраля 2006 года № 25н (зарегистрирована Минюстом России 11 апреля 2006 года № 7674), имела место проблема отсутствия учета имущества казны России в бюджетной отчетности.

С введением в действие указанной Инструкции, начиная с отчетности за 2007 год, на исполнительный орган государственной власти (местного самоуправления), осуществляющий полномочия собственника в отношении имущества казны, возложена обязанность по учету имущества казны на балансе этого органа.

Верховный Суд Российской Федерации, рассмотрев гражданское дело по заявлению администрации муниципального образования Ленинского района Московской области о признании недействующими абзацы 1 и 3 пункта 1 и 10 вышеназванной Инструкции, установил, что истец просит признать недействующим возложение на него обязанности по учету на балансе органов, осуществляющих управление имуществом, на соответствующих счетах Плана счетов учета имущества казны.

Верховный Суд Российской Федерации не нашел оснований для удовлетворения заявленных требований.

Согласно пункту 2 статьи 264.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации бюджетный учет - это упорядоченная система сбора, регистрации и обобщения информации в денежном выражении о состоянии финансовых и нефинансовых активов и обязательств Российской Федерации (субъектов Российской Федерации и муниципальных образований), а также об операциях, изменяющих указанные активы и обязательства. Из анализа данного определения следует, что бюджетный учет, как система сбора, регистрации и обобщения информации, является частью бухгалтерского учета.

Отсутствие бюджетного учета имущества государственной казны приводило бы к искажению бюджетной отчетности части стоимости активов, находящихся в государственной собственности, а также исключало возможность контроля и оценки эффективности использования имущества, составляющего государственную казну (в том числе при передаче его в аренду, доверительное управление).

Таким образом, установление пунктом 10 Инструкции требования о необходимости балансового учета имущества казны не противоречит статье 264.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации и соответствует основным направлениям бюджетной политики, определенным в Бюджетном послании Президента Российской Федерации от 23 июня 2008 года «О бюджетной политике в 2009-2011 годах», где одной из основных задач признано обеспечить полноценный учет имущества казны, его отражение в финансовой отчетности публично-правовых образований.

Верховный Суд Российской Федерации заявление истца не удовлетворил и решение по нему от 10 ноября 2008 года оставлено без изменения Определением Кассационной коллегии Верховного Суда Российской Федерации от 13 января 2009 года.

1.4. Анализ выявил, что наличие большого количества разноплановых нормативных правовых актов, имеющих различные области применения и различную юридическую силу, регламентирующих оборот имущества казны, включая движимое имущество казны России в части средств федерального бюджета, вложенных в уставные (складочные) капиталы юридических лиц:

- приводит к целесообразности рассмотрения вопроса об упорядочении нормативно-правового регулирования процесса распоряжения движимым имуществом казны России в части средств федерального бюджета (которым бы устранялись имеющиеся недостатки и проблемы и выработано системное регулирование законодательства о казне);

- не обеспечивает единые принципы формирования, учета и расходования этого имущества;

- не способствует выработке стратегий формирования активов казны;
- не способствует получению достоверных (полных) исходных данных, необходимых при решении вопросов социально-экономического развития России;
- создает условия для правовых коллизий и коррупционных рисков при распоряжении этим имуществом;
- может затруднить реализацию механизма разработки и исполнения государственных программ Российской Федерации в части разработки и реализации основных мер правового регулирования в соответствующей сфере, направленных на достижение цели и/или конечных результатов государственных программ (с обоснованием принятия необходимых правовых актов)¹.

2. Анализ расходов федерального бюджета в части вложений в уставные (складочные) капиталы юридических лиц в 2007-2009 годах

2.1. Расходование средств федерального бюджета в части вложений в уставные (складочные) капиталы юридических лиц по своему экономическому содержанию и в соответствии с действующей классификацией операций сектора государственного управления описывается с позиций изменения активов казны России как «Увеличение стоимости акций и иных форм участия в капитале» (КОСГУ 530).

При этом проверка и анализ расходов федерального бюджета в части вложений в уставные (складочные) капиталы юридических лиц за анализируемый период 2007-2009 годов выявила следующее.

В 2007 году расходование средств федерального бюджета на указанные цели осуществлялось в разрезе 8 видов расходов (далее - ВР) в рамках 4 видов показателей экономической классификации расходов (ЭКР, с 2008 года - КОСГУ)² через 7 ГРБС.

В 2008 году расходование средств федерального бюджета осуществлялось соответственно в рамках 26 видов расходов в разрезе 6 КОСГУ³ через 11 ГРБС.

На структуру и количество видов расходов в 2008 году повлияли изменения Бюджетного кодекса Российской Федерации (Федеральный закон № 63-ФЗ), которые затронули, в том числе, механизм и порядок реализации бюджетной росписи (пункт 3 статьи 79 Закона). Федеральным законом от 30 декабря 2008 года № 310-ФЗ были внесены изменения в Бюджетный кодекс Российской Федерации, и данный пункт утратил силу. При этом в 2009 году финансирование взносов в уставные капиталы продолжало осуществляться по «индивидуальным» видам расходов.

В 2009 году расходование средств федерального бюджета осуществлялось по 66 видам расходов через 15 ГРБС.

Расходы федерального бюджета в части имущественных взносов отражались по виду расходов 019 «Субсидии некоммерческим организациям» через Минпромторг России, Минздравсоцразвития России, Минтранс России, Управление делами Президента Российской Федерации, Минрегион России, Госкорпорацию «Росатом». Указанные

¹ Во исполнение пункта 8 «ж» Порядка, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 2 августа 2010 года № 588 «Об утверждении порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации».

² 1) 241 «Безвозмездные и безвозвратные перечисления государственным и муниципальным организациям», 2) 242 «Безвозмездные и безвозвратные перечисления организациям, за исключением государственных и муниципальных организаций», 3) 290 «Прочие расходы», 4) 530 «Увеличение стоимости акций и иных форм участия в капитале».

³ 1) 226 «Прочие работы, услуги», 2) 242 «Безвозмездные и безвозвратные перечисления организациям, за исключением государственных и муниципальных организаций» (осуществлялись имущественные взносы), 3) 253 «Перечисления международным организациям», 4) 290 «Прочие расходы», 5) 310 «Увеличение стоимости основных средств», 6) 530 «Увеличение стоимости акций и иных форм участия в капитале».

виды расходов федерального бюджета осуществлялись по КОСГУ (в 2007 году - ЭКР): 241 (через Минтранс России) и 242 (через Минпромторг России, Минфин России, Минрегион России, Минздравсоцразвития России, ГК «Росатом»).

При этом в 2007 году через Минрегион России были направлены средства федерального бюджета в виде безвозмездного перечисления государственным и муниципальным организациям имущественного взноса в государственную корпорацию «Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства» (далее - Фонд ЖКХ) в сумме 240000,0 млн. рублей (в результате присвоения операции кода ЭКР - 241), хотя названная госкорпорация по определению не является «государственной и/или муниципальной организацией». Данный факт был отражен в заключении Счетной палаты Российской Федерации (направления деятельности) по исполнению федерального бюджета за 2007 год.

Общая сумма взносов в уставный капитал юридических лиц в 2009 году по всем ГРБС согласно Отчету Правительства Российской Федерации составила (в открытой части) 513928,7 млн. рублей, имущественные взносы - 355315,0 млн. рублей, итого - 869243,7 млн. рублей.

Анализ указанных видов расходов показал, что в 2009 году по КОСГУ «Увеличение стоимости акций и иных форм участия в капитале» было осуществлено финансирование 12 видов расходов на сумму 49963,3 млн. рублей, в формулировке которых отсутствует указание на «взнос в уставный капитал» или «увеличение стоимости акций», по 17 ГРБС (виды расходов: 003, 338, 372, 659, 665, 668, 669, 670, 674, 675, 676, 684).

Анализ федеральных законов о федеральном бюджете на 2007, 2008 и 2009 годы в части формулировок (назначений) увеличения уставных капиталов юридических лиц, приобретения акций, имущественных взносов выявил их множественность (применялись различные формулировки).

В 2007 году финансирование на указанные цели предусматривалось десятью статьями Федерального закона от 19 декабря 2006 года № 238-ФЗ «О федеральном бюджете на 2007 год» (статьи 2.1, 62, 62.1, 63, 64, 65, 66, 76, 76.1, 135.2), в 2008 году - статьей 13 Федерального закона от 24 июля 2007 года № 198-ФЗ «О федеральном бюджете на 2008 год и на плановый период 2009 и 2010 годов», в 2009 году - статьями 12 и 25 Федерального закона от 24 ноября 2008 года № 204-ФЗ (с изменениями) «О федеральном бюджете на 2009 год и на плановый период 2010 и 2011 годов».

Учитывая изложенное, в целях анализа можно обобщить и сгруппировать данные о расходах в 2007-2009 годах (открытая часть) средств федерального бюджета на взносы в уставные капиталы юридических лиц следующим образом:

Наименование показателя	2007 г.	2008 г.	2009 г.
Количество видов расходов федерального бюджета, по которым осуществлялось финансирование взносов в уставные капиталы юридических лиц	8	26	66*
Количество КОСГУ, по которым осуществлялись расходы федерального бюджета на финансирование взносов в уставные капиталы юридических лиц, не менее	4	6	3
Количество текстовых статей законов о федеральном бюджете, предписывающих расходование средств федерального бюджета на взносы в уставные капиталы юридических лиц	10	1	2
Количество ГРБС, через которые осуществлялось финансирование взносов в уставные капиталы юридических лиц	7	11	15

* Из них: 45 видов расходов - «Взнос в уставный капитал АО»; 1 вид - «Увеличение уставного капитала АО»; 4 вида - «Взнос Российской Федерации в уставный капитал АО для приобретения дополнительных акций иного АО»; 7 видов - «Взнос Российской Федерации в уставный капитал АО путем размещения дополнительных акций с целью финансового оздоровления»; 5 видов - «Приобретение дополнительных акций, выпускаемых при увеличении уставного капитала»; 3 вида - «Взносы в уставный фонд ФГУП»; 1 вид - «Имущественные взносы».

2.2. В соответствии со статьей 80 Бюджетного кодекса Российской Федерации предоставление бюджетных инвестиций юридическим лицам, не являющимся государственными и муниципальными учреждениями и государственными или муниципальными

унитарными предприятиями, влечет возникновение права государственной (муниципальной) собственности на эквивалентную часть уставных (складочных) капиталов указанных юридических лиц.

Законами о федеральном бюджете предусмотрено увеличение уставных капиталов юридических лиц за счет средств федерального бюджета в рамках Федеральной адресной инвестиционной программы (далее - ФАИП). Оплата денежных обязательств при осуществлении бюджетных инвестиций в уставный капитал АО в целях реализации инвестиционных проектов по строительству, реконструкции, техническому перевооружению объектов капитальных вложений осуществлялась в 2009 году государственным заказчиком - ГРБС, путем перечисления средств федерального бюджета на расчетные счета АО, открытые им в кредитных организациях (до 2009 года - в органах Казначейства).

Получатель бюджетных средств (в том числе АО - до 2009 года) в соответствии с пунктом 10 Инструкции № 128н представляет бюджетную отчетность вышестоящему распорядителю бюджетных средств в установленные им сроки. Коммерческие организации, являющиеся получателями бюджетных средств, в установленном порядке представляют бухгалтерскую отчетность в налоговые органы, в органы статистики и другие. В состав бюджетной отчетности (пункт 11 Инструкции) включается, в том числе, отчет по ф. 0503127⁴, в котором указанные средства отражаются одновременно на одну и ту же сумму в двух разделах: «Расходы» и «Источники финансирования дефицита бюджета». Кроме этого, получатель представляет отчет о состоянии лицевого счета получателя бюджетных средств, в котором указывается объем выплаченных средств. Таким образом, ГРБС документально уведомляются о расходовании бюджетных средств их получателями.

В результате выборочной проверки в рамках настоящего контрольного мероприятия сведений о расходовании с лицевого счета бюджетополучателя средств, выделенных в рамках реализации федеральных законов о федеральных бюджетах на внесение в уставные капиталы некоторых АО, нарушений не установлено.

В свою очередь, ГРБС составляет сводную и (или) консолидированную бюджетную отчетность и представляет ее соответствующему финансовому органу.

В составе бюджетной отчетности для ГРБС (пункт 11.1 Инструкции) не предусмотрен отчет о движении денежных средств (ф. 0503123) с отражением операций по счетам бюджетов в разрезе КОСГУ, который составляет финансовым органом, что не стимулирует ответственность ГРБС за полноту и качество представляемой бюджетной отчетности о движении денежных средств и не повышает наблюдаемость движения указанных средств с учетом экономического содержания.

Для учета операций по финансовым вложениям применяются следующие счета: «Депозиты, иные финансовые активы», «Акции и иные формы участия в капитале», «Облигации, векселя». В рамках настоящей проверки анализируются вложения (инвестиции) средств бюджета в акции, иные формы участия в капитале юридических лиц, которые принимаются к бюджетному учету по стоимости приобретения в соответствии с договором (для целей бухучета - «первоначальная стоимость»).

В целом по Российской Федерации стоимость акций и иных форм участия в капитале, отраженная в бюджетной отчетности, в 2009 году увеличилась на 4903913,3 млн. рублей. Основная причина роста - постановка на бюджетный учет стоимости акций из реестра федерального имущества, ведение которого осуществляет Росимущество.

Для обеспечения достоверности (полноты) данных бухгалтерской отчетности организации обязаны проводить инвентаризацию имущества и обязательств, в ходе которой проверяются и документально подтверждаются их наличие, состояние и оценка. Выяв-

⁴ Отчет об исполнении бюджета главного распорядителя, распорядителя, получателя бюджетных средств, главного администратора, администратора источников финансирования дефицита бюджета, главного администратора, администратора доходов бюджета (ф. 0503127).

ленные расхождения между фактическим наличием имущества и данными бухгалтерского учета отражаются на счетах бухгалтерского учета по результатам инвентаризации.

В рамках настоящей проверки установлены следующие данные о состоянии и движении имущества казны России (финансовых активов), отраженные в бюджетной отчетности Федерального казначейства в целом по Российской Федерации и бюджетной отчетности ГРБС, в части акций и иных форм участия в капитале юридических лиц за 2007-2009 годы.

Данные о движении финансовых активов казны России в виде акций и иных форм участия в капитале юридических лиц в 2007-2009 годах представлены в таблице:

(млн. руб.)

Код ГРБС	Казна России на 1.01.07 г.	2007 г.		Казна России на 1.01.08 г.	2008 г.		Казна России на 1.01.09 г.		2009 г.		Казна России на 1.01.10 г.	
		поступило	выбыло		поступило	выбыло	активы	вложения	поступило	выбыло	активы	вложения
А	1	2	3	4 =1+2-3	5	6	7	8	9	10	11	12
							7+8 = 4+5-6				11+12 = 7+8+9-10	
Итого по РФ	74219,8	57340,0	26717,0	104842,8	84800,1	235,4	189407,6	9624,9	4903913,3	1147340,6	3895689,9	59915,2
020								5599,6	105360,5	58610,1		52350,0
060	0,01			0,01			0,01				0,01	
071					1450,0		1450,0				1450,0	
076									168,5			168,5
092		0,07	0,07						0,006	0,006		
103									13900,00	13900,0		
109									28243,40	28243,4		
135								3778,9	968,30			4747,1
139		26450,0	26450,0									
142	8000,0	11100,0		19100,0	17211,7		36311,7		8000,0		44311,7	
167	66122,0	19357,0		85479,0	66000,8		151479,9		4739711,1	1041808,1	3849382,9	
171	41,8			41,8		41,8						
172								246,40	359,50			605,8
173		166,0		166,0								
192									0,001	0,001		
226									3,5		3,5	
279	56,0			56,0		56,0						
309									4665,6	4665,6		
321							166,0		375,9		541,8	
388		64,0	64,0						328,8	-		328,8
498									6,0	6,0		
587		203,0	203,0									
Прочее					137,6	137,6			1822,2	107,4		1715,0

Таким образом, на 1 января 2007 года стоимость движимого имущества казны России, отраженная в бюджетной отчетности Федерального казначейства и ГРБС, в виде финансовых вложений в акции и иные формы участия в капитале юридических лиц составляла 74219,8 млн. рублей. За 2007 год она увеличилась на 57340,0 млн. рублей, одновременно уменьшилась на 26717,0 млн. рублей и составила на 1 января 2008 года 104842,8 млн. рублей.

В течение 2008 года финансовые активы Российской Федерации в виде акций и иных форм участия в капитале юридических лиц увеличились на 84800,1 млн. рублей, одновременно уменьшились на 235,4 млн. рублей и составили на 1 января 2009 года 189407,6 млн. рублей (с оформленными правами собственности Российской Федерации) и 9624,9 млн. рублей (в стадии оформления), итого 199032,5 млн. рублей.

В течение 2009 года финансовые активы Российской Федерации в виде акций и иных форм участия в капитале юридических лиц увеличились на 4903913,3 млн. рублей, одновременно уменьшились на 1147340,6 млн. рублей и составили на 1 января

2010 года 3895689,9 млн. рублей (с оформленными правами собственности Российской Федерации) и 59915,2 млн. рублей (в стадии оформления), итого 3955605,1 млн. рублей.

Расходы в сумме 9790,9 млн. рублей, направленные до 2009 года во вложения в указанные финансовые активы, были учтены (с учетом инвентаризации) четырьмя ГРБС⁵ по состоянию на 1 января 2009 года на счете «Вложения в финансовые активы», то есть с момента введения указанного счета в План счетов бюджетного учета.

По некоторым ГРБС не представляется возможным подтвердить надлежащее отражение сведений по состоянию на 1 января 2010 года в бюджетной отчетности движимого имущества казны России в виде названных финансовых активов Российской Федерации (на счетах «Вложения в финансовые активы», и/или «Акции и иные формы участия в капитале» с учетом проведенных инвентаризаций, и/или переданного в установленном порядке в Росимущество финансирования») с учетом фактических расходов федерального бюджета (финансирования) на общую сумму 284616,6 млн. рублей.

Следует отметить, что иногда имеют место нарушения АО условий договора передачи акций в федеральную собственность. По информации Росимущества (письмо от 5 марта 2008 года № ГН-12/4622 в адрес заместителя Министра финансов Российской Федерации С. Д. Шаталова), это связано с тем, что органы исполнительной власти перечисляют указанным АО средства федерального бюджета без проверки фактов выполнения данными организациями обязательств, принятых на себя в соответствии с заключенными договорами предоставления бюджетных инвестиций.

2.3. Особенности и новации отражения в бюджетной отчетности за 2009 год операций с финансовыми вложениями в акции и иные формы участия в капитале характеризуются следующим.

В рамках реализации новых положений Бюджетного кодекса Российской Федерации, установленных Федеральным законом № 63-ФЗ и предусматривающих полноту отражения в бюджетном учете и бюджетной отчетности имущества, в том числе финансовых активов, принадлежащих Российской Федерации, приказом Минфина России от 30 декабря 2008 года № 148н в состав счетов по учету финансовых активов введен новый счет «Вложения в финансовые активы» с обязанностью отражения на указанном счете операций по формированию вложений (инвестиций) в объекты финансовых активов, в сумме которых впоследствии предполагается формировать стоимость акций и иных форм участия в капитале.

Введение указанного счета повлекло включение в бюджетную отчетность дополнительных показателей:

- объем финансовых вложений в акции или иные формы участия в капитале (в сумме произведенных за счет средств бюджета расходов за весь период формирования вложений), по которым на дату составления бюджетной отчетности не оформлены права Российской Федерации как собственника (акционера), отражается: по строке «Вложения в финансовые активы» раздела «Финансовые активы» баланса ГРБС (ф. 0503130), а также аналогично - в балансе исполнения бюджета (ф. 0503120);

- общий объем увеличения (уменьшения) суммы финансовых вложений в акции или иные формы участия в капитале, сформированных за отчетный период, отражающий как увеличение (уменьшение) стоимости акций или иных форм участия в капитале, принадлежащих Российской Федерации, так и увеличение (уменьшение) суммы произведенных вложений в финансовые активы за счет средств бюджета в отчетном периоде, по строкам: «Чистое поступление акций и иных форм участия в капитале», «Увеличение стоимости акций и иных форм участия в капитале», «Уменьшение стоимости

⁵ Минпромторг России (020), Роспечать (135), Ростехрегулирование (172), Росрегистрация (321).

акций и иных форм участия в капитале» раздела «Операции с финансовыми активами и обязательствами» отчета о финансовых результатах деятельности (ф. 0503121);

- сумма сформированных в рамках исполнения бюджета финансовых вложений в акции или иные формы участия в капитале, переданных уполномоченному органу власти, осуществляющему полномочия собственника (акционера) в лице Российской Федерации, отражаются в справке по консолидированным расчетам (ф. 0503125) по кодам соответствующих счетов (в части передачи сформированных финансовых вложений и в части принятия к учету суммы акций и иных форм участия в капитале).

2.4. В бюджетной отчетности Росимущества учтены финансовые вложения на 1 января 2010 года на сумму 3849382,8 млн. рублей. Увеличение вложений в 2009 году произошло с учетом следующих изменений.

В целях реализации положений инструкции Минфина России № 148н Росимуществом на основании данных реестра федерального имущества были приняты к бюджетному учету акции, являющиеся собственностью России, на общую сумму 3409415 млн. рублей.

В соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 15 июня 2009 года № 801-р обеспечено увеличение уставного капитала ОАО «АИЖК» на сумму 20000 млн. рублей путем размещения дополнительных акций и оформлением Росимуществом на них права собственности Российской Федерации.

В соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 7 июля 2009 года № 903-р на сумму 180000 млн. рублей Росимущество обеспечило оплату дополнительных акций Банка ВТБ, размещаемых в связи с увеличением его уставного капитала, и оформление на них права собственности Российской Федерации.

В соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 4 февраля 2009 года № 122-р обеспечены увеличение уставного капитала ОАО «Росагролизинг» на сумму 25000 млн. рублей и оформление Росимуществом на них права собственности Российской Федерации.

Кроме того, в целях реализации Росимуществом полномочий собственника в отношении имущества, составляющего казну России, были учтены также финансовые вложения, переданные ГРБС, получившими бюджетное финансирование в целях увеличения уставного капитала юридических лиц в рамках исполнения федерального бюджета 2009 года:

Наименование ГРБС, передавших финансирование	Код ГРБС	Сумма, млн. руб.
Ростехнадзор	498	6,0
Минпромторг России	020	58204,2
Минрегион России	309	4665,6
Итого		62875,8

Выборочная проверка показала, что в части учета финансовых вложений в бюджетной отчетности Росимущества имели место недостатки, которые отражены ранее в акте и заключении Счетной палаты Российской Федерации (направления деятельности) по проверке исполнения федерального закона о федеральном бюджете за 2009 год.

2.5. В соответствии со статьей 25 Федерального закона от 26 декабря 1995 года № 208-ФЗ «Об акционерных обществах» уставный капитал общества формируется из акций с номинальной стоимостью, приобретенных акционерами. Сумма, полученная сверх номинальной стоимости размещенных акций (эмиссионный доход АО), учитывается как добавочный капитал⁶.

⁶ Согласно пункту 68 приказа Минфина России от 27 июля 1998 года № 34н «Об утверждении Положения по ведению бухгалтерского учета и бухгалтерской отчетности в Российской Федерации» и приказа Минфина России от 31 октября 2000 года № 94н «Об утверждении Плана счетов бухгалтерского учета финансово-хозяйственной деятельности организаций и инструкции по его применению».

Увеличение уставного капитала АО осуществляется в соответствии с положениями Федерального закона от 26 декабря 1995 года № 208-ФЗ, согласно статье 28 которого решение об увеличении уставного капитала общества путем размещения дополнительных акций принимается общим собранием акционеров или советом директоров (наблюдательным советом) общества, а в соответствии с пунктом 2 статьи 36 Закона оплата дополнительных акций общества, размещаемых посредством подписки, осуществляется по цене, определяемой советом директоров (наблюдательным советом) общества в соответствии со статьей 77 Закона, но не ниже их номинальной стоимости. Пункт 6 приказа Минэкономразвития России от 20 июля 2007 года № 255 «Об утверждении федерального стандарта оценки «Цель оценки и виды стоимости (ФСО № 2)», под рыночной стоимостью понимается наиболее вероятная цена, по которой объект оценки может быть отчужден на дату оценки на открытом рынке в условиях конкуренции.

В целях реализации федерального закона о федеральном бюджете на соответствующий год и решений Правительства Российской Федерации с предписанием расходования средств федерального бюджета на взнос в уставный капитал АО в определенной сумме, при принятии соответствующим органом управления решения о цене размещения дополнительных акций (приобретаемых в дальнейшем за счет средств федерального бюджета в собственность Российской Федерации) их стоимость может соответствовать номинальной стоимости.

В противном случае приобретение в федеральную собственность дополнительно выпущенных акций по рыночной стоимости влечет за собой возникновение у АО эмиссионного дохода⁷ и невыполнение соответствующих текстовых статей федерального закона о федеральном бюджете на соответствующий год и решений Правительства Российской Федерации в части увеличения именно уставного капитала.

Анализ выявил, что практика вложения бюджетных средств в уставный капитал, например, АО со стопроцентным участием государства и обществах, где Российской Федерации принадлежит контрольный пакет и решающее влияние на проводимую ими политику (с учетом представленных документов в рамках настоящей проверки), характеризуется тем, что в проверяемый период примерно каждое третье размещение из общего количества размещений осуществлялось по цене размещения акций, равной номинальной, две трети - по рыночной цене.

2.5.1. Во исполнение федеральных законов о федеральном бюджете на 2007, 2008 и 2009 годы расходы федерального бюджета через Росимущество в виде взносов в уставные капиталы юридических лиц представлены следующим образом:

Наименование ОАО	2007 г.	2008 г.	2009 г.
ОАО «Росагролизинг»	8000,0		25000,0
ОАО «АИЖК»	4500,0	66000,0	20000,0
ОАО «Россельхозбанк»	6857,0		
ОАО «Банк ВТБ»			180000,0
Итого	19 357,0	66000,0	225 000,0

(млн. руб.)

Анализ учредительных документов, бухгалтерской отчетности некоторых АО выявил, что в проверяемом периоде показатели фактического расходования средств федерального бюджета, выделенных на увеличение уставных капиталов, не соответствовали показателям увеличения уставного капитала этих обществ.

2.5.2. Увеличение уставного капитала ОАО «РВК» за счет средств Инвестиционного фонда Российской Федерации на сумму 25000,0 млн. рублей осуществлено в 2007 году

⁷ Эмиссионный доход - разность между ценой продажи и номинальной стоимостью ценной бумаги, акции. Б. А. Райзберг, Л. Ш. Лозовский, Е. Б. Стародубцева. «Современный экономический словарь», М.: ИНФРА-М, 2006.

через Минэкономразвития России в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 24 августа 2006 года № 516 и распоряжением Правительства Российской Федерации от 29 ноября 2007 года № 1694-р во исполнение статьи 66 Федерального закона от 19 декабря 2006 года № 238-ФЗ. Закрытое размещение дополнительных выпусков акций ОАО «РВК» осуществлялось по рыночной цене, что привело к фактическому увеличению уставного капитала общества только на 23450 млн. рублей. Эмиссионный доход в сумме 1550 млн. рублей был направлен в добавочный капитал общества, вследствие чего не была исполнена вышеназванная статья Закона и положения указанных нормативных актов Правительства Российской Федерации. После проведенных Счетной палатой Российской Федерации и Генеральной прокуратурой Российской Федерации проверок обществом были предприняты действия в 2010 году по восполнению уставного капитала на сумму израсходованных средств федерального бюджета.

2.5.3. При размещении в 2008 году 31,9 млрд. дополнительных акций ОАО «Федеральная сетевая компания ЕЭС» номинальной стоимостью 50 копеек за одну акцию цена размещения, утвержденная советом директоров, составила 59 копеек. Таким образом, эмиссионный доход от размещения дополнительных акций составил 2900 млн. рублей.

При размещении в 2009 году 1745200 дополнительных акций ОАО «НПО «Энергомаш» имени академика В. П. Глушко» номинальной стоимостью 150 рублей за акцию, цена размещения, утвержденная советом директоров, составила 1146 рублей за акцию. Таким образом, эмиссионный доход от размещения дополнительных акций составил 1700 млн. рублей.

2.5.4. В рамках реализации мер по поддержке банковской системы Российской Федерации в соответствии с Федеральным законом от 24 ноября 2008 года № 204-ФЗ «О федеральном бюджете на 2009 год и на плановый период 2010 и 2011 годов» (часть 7, статья 25) распоряжением Правительства Российской Федерации от 7 июля 2009 года № 903-р Росимуществу утверждены бюджетные ассигнования в размере 180000 млн. рублей на увеличение уставного капитала ОАО «Банк ВТБ». На общем собрании акционеров Банка ВТБ (протокол от 29 июня 2009 года) было принято решение об увеличении уставного капитала общества путем открытого размещения дополнительных обыкновенных именных акций. Решением наблюдательного совета общества (протокол от 25 августа 2009 года № 11) была определена цена размещения обыкновенных именных акций общества в размере 4,82 копейки за одну акцию при номинальной стоимости - 1 копейка. Для справки: в 2007 году состоялось размещение ценных бумаг ОАО «Банк ВТБ» как на российской, так и на Лондонской фондовой биржах. Согласно официальным данным, размещенным в сети Интернет, по итогам торгов на бирже РТС рыночная цена 1 акции Банка и/или «признаваемая котировка» составила по состоянию на 29 июня 2009 года 3,475 копейки, на 30 июня 2009 года - 3,484 копейки, на 24 августа 2009 года - 4,439 копейки, 25 августа 2009 года - 4,418 копейки, на 26 августа 2009 года - 4,352 копейки. То есть приобретение в собственность Российской Федерации акций Банка за счет бюджетных средств осуществлялось по цене, превышающей признаваемую котировку примерно на 9 % (таким образом, сумма увеличения эмиссионного дохода только за счет этого превышения составила примерно 15 млрд. рублей). В результате фактическое увеличение уставного капитала Банка ВТБ составило только 37344,4 млн. рублей вместо предусмотренных федеральным законом 180000 млн. рублей. Разница в сумме 142655,6 млн. рублей, отраженная в виде эмиссионного дохода, направленного на увеличение добавочного капитала, может быть использована обществом для покрытия его убытков, а также в соответствии с Федеральным законом «Об акционерных обществах» на момент решения о ликвидации общества не возвращается учредителям общества в отличие от средств уставного капитала.

2.5.5. Добавочный капитал ОАО «АИЖК» на сумму 1500,0 млн. рублей сформировался за счет эмиссионного дохода, образованного:

- в 2007 году на сумму 500 млн. рублей при размещении 1,6 млн. штук дополнительных акций общества номинальной стоимостью 2500 рублей каждая по закрытой подписке Российской Федерации в лице Росимущества по цене размещения 2812,5 рубля каждая акция;

- в 2008 году на сумму 1000 млн. рублей при размещении 2,0 млн. штук дополнительных акций общества номинальной стоимостью 2500 рублей каждая по закрытой подписке Российской Федерации в лице Росимущества по цене размещения 3000 рублей каждая акция.

По результатам проверки Счетной палаты Российской Федерации (в 2008 году исполнения федерального бюджета за 2007 год) и последующей проверки Генеральной прокуратуры Российской Федерации, в целях устранения допущенных нарушений федеральных законов о федеральном бюджете, Правительством Российской Федерации были утверждены 26 февраля 2009 года директивы № 780п-П13 Росимуществу по вопросу увеличения уставного капитала ОАО «АИЖК» за счет средств добавочного капитала на сумму 1500 млн. рублей. Соответствующее решение принято Росимуществом 16 марта 2009 года (распоряжение № 245-р). В настоящее время ОАО «АИЖК» осуществлено размещение дополнительных акций на сумму 1500 млн. рублей в пользу единственного акционера - Российской Федерации⁸. В итоге уставный капитал общества увеличен на сумму израсходованных на эти цели средств федерального бюджета после проведенных проверок Счетной палаты Российской Федерации и Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

2.6. Анализ выполнения Росимуществом в проверяемый период полномочий собственника, в том числе прав акционера, в сфере управления имуществом Российской Федерации в части оформления прав собственности на приобретенные акции в результате увеличения доли Российской Федерации в уставных капиталах АО, характеризуется следующим. Объем прав акционеров при принятии решений, влияющих на проводимую акционерным обществом политику, связан с наличием (изменением) определенной доли в уставном капитале общества.

2.6.1. Анализ (выборочно) представленных Росимуществом (письмо Росимущества от 23 апреля 2010 года ЮМ-13/10471) договоров передачи в федеральную собственность акций обществ со стопроцентным участием Российской Федерации, заключенных в проверяемый период, в части определения цены размещения, по которой осуществлялась оплата этих акций, подтвердил, что в основном цена размещения акций превышала номинальную стоимость. Аналогично - по АО, в которых Российской Федерации принадлежит более 50 процентов.

2.6.2. В случае если владельцем от 2 до 50 % (включительно) голосующих акций общества является Российская Федерация, определение цены размещения эмиссионных ценных бумаг общества осуществляется советом директоров (наблюдательным советом) общества с обязательным уведомлением Росимущества о принятом решении по определению цены объектов (пункт 3 статьи 77 Федерального закона «Об акционерных обществах»).

В состав документов, представляемых обществом в Росимущество, входит, в том числе, отчет оценщика об оценке. Росимущество в соответствии с выполняемыми

⁸ Отчет об итогах дополнительного выпуска ценных бумаг ОАО «АИЖК», зарегистрированный ФСФР России 28 мая 2009 года.

функциями⁹ направляет мотивированное заключение на соответствие отчета об оценке стандартам оценки и законодательству об оценочной деятельности.

В целях анализа выполнения Росимуществом положений части 3 статьи 77 Федерального закона «Об акционерных обществах» проверяющими были запрошены соответствующие документы в отношении 57 обществ, получивших бюджетное финансирование в 2007-2009 годах в целях увеличения уставного капитала.

В результате Росимущество представило документы только по 14 АО (из 57), по остальным АО в период проверки документы Росимуществом не представлены (отсутствуют). Запрашиваемые документы, относящиеся к периоду 2007 года, в период проверки Росимуществом также не представлены.

Согласно действующему законодательству, если мотивированное заключение Росимущество не направило в общество, цена объектов признается достоверной и рекомендуемой для совершения сделки.

Уведомления, направленные АО в Росимущество в период 2008-2009 годов о принятых этими обществами решениях об определении цены размещения акций, Росимуществом в период проверки не представлены (отсутствовали).

Анализ представленных документов выявил, что, например, цена размещения дополнительного выпуска акций ОАО «ИЭМЗ «Купол» не была согласована в установленном порядке Росимуществом. Согласно пояснениям Росимущества (письмо от 16 августа 2010 года № ЮП-13/23627), представленным после проверки, «обществом необходимые документы были направлены в Росимущество... в связи с тем, что в срок, установленный статьей 77 Федерального закона «Об акционерных обществах», мотивированное заключение (Росимуществом) не было направлено..., советом директоров ОАО «ИЭМЗ «Купол» было принято решение..., в связи с этим Росимущество считает, что размещение дополнительных акций общества в счет бюджетных инвестиций... не нарушает прав и законных интересов Российской Федерации».

Цена размещения дополнительного выпуска акций ОАО «Марийский машиностроительный завод» также не была согласована в установленном порядке Росимуществом. Согласно тем же пояснениям: «Росимущество приводит аналогичные... доводы».

Таким образом, Росимущество (вместо надлежащего исполнения части 3 статьи 77 Закона) самоустранилось от процедуры согласования цены размещения акций - проведения экспертизы отчетов об оценке, подготовленных независимыми оценщиками, вносимых в качестве вклада Российской Федерации в уставный капитал ОАО «Концерн ПВО «Алмаз-Антей» по двум вышеуказанным АО.

Согласно действующему законодательству Росимущество направляет мотивированное заключение в саморегулируемую организацию оценщиков (далее - СРО) (членом которой является оценщик, осуществивший оценку) в случае принятия решения о несоответствии отчета об оценке стандартам оценки и законодательству об оценочной деятельности для проведения СРО экспертизы такого отчета. Росимущество вправе оспорить результаты экспертизы в судебном порядке. Однако сведения о результатах претензионно-исковой работы Росимущества по исполнению части 3 статьи 77 Федерального закона «Об акционерных обществах» Росимуществом в период проверки не представлены (отсутствуют).

2.7. Таким образом, проверка показала, что вопросы законности и эффективности распоряжения движимым имуществом казны России в 2007-2009 годах в части средств федерального бюджета, вложенных в уставные (складочные) капиталы юридических

⁹ В соответствии с Положением о Росимуществе, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 5 июня 2008 года № 432.

лиц, являются вопросами создания (пополнения) и управления движимым имуществом казны России первоначальной стоимостью не менее 4 трлн. рублей с оборотом вложения средств федерального бюджета только за 2007-2009 годы свыше 2 трлн. рублей.

В течение 2007-2009 годов расходование средств федерального бюджета (открытая часть), вложенных в уставные (складочные) капиталы юридических лиц (включая имущественные взносы в сумме 1260,7 млрд. рублей), составило 2083,6 млрд. рублей.

Стоимость движимого имущества казны России в части пакетов акций (долей) в уставных капиталах юридических лиц на 1 января 2010 года составила (согласно бюджетной отчетности Российской Федерации) 3895,7 млрд. рублей.

2.8. Анализ расходования средств федерального бюджета и изменения бюджетной классификации Российской Федерации, направленного на упорядочение порядка ее кодирования и применения, в первую очередь в отношении классификации расходов федерального бюджета (виды расходов и классификация операций сектора государственного управления), подтвердил, что в этой сфере в 2007-2009 годах не обеспечивалось необходимое качество процедур по бюджетированию, исполнению бюджета и финансовому контролю результатов бюджетной деятельности.

Анализ системы и структуры видов расходов федерального бюджета в части вложений в уставные (складочные) капиталы юридических лиц показал, что виды расходов в этот период являлись слабо систематизированной и наблюдаемой совокупностью функциональных, экономических и «объектных» категорий, не позволявших в 2007-2009 годах обеспечить необходимое качество исполнения вышеназванных процедур, что согласуется с аналогичным выводом Минфина России (письмо Минфина России от 22 июня 2010 года № 02-05-10/2286).

В связи с этим в настоящее время проводится работа по совершенствованию бюджетной классификации Российской Федерации, направленная на упорядочение ее кодирования и применения, в первую очередь в отношении классификации расходов федерального бюджета (виды расходов и КОСГУ). Предлагаемыми Минфином России изменениями (начиная с 2010 года) планируется скорректировать отдельные позиции КОСГУ для целей ее гармонизации с международными требованиями, упрощения процедур санкционирования расходов и осуществления финансового контроля в части применения КОСГУ.

2.9. С учетом введения в действие соответствующих нормативных документов Минфина России проблема отсутствия учета имущества казны России в бюджетной отчетности принципиально решена (начиная с отчетности за 2007 год). Более того, в 2009 году Минфином России и Федеральным казначейством были введены определенные положительные изменения и новации, которые позволяют обеспечить раскрытие пользователям бюджетной отчетности дополнительной информации о результатах исполнения бюджета по формированию финансовых вложений в акции или иные формы участия в капитале вплоть до вступления Российской Федерации в права собственника - акционера, что, в свою очередь, повышает ответственность получателей бюджетных средств (их руководителей) за надлежащее осуществление указанных вложений, за целевое и эффективное расходование средств бюджета, своевременное оформление прав Российской Федерации как собственника (акционера, участника) и полноту и достоверность отражения информации в бюджетной отчетности о суммах финансовых вложений, произведенных за счет средств бюджета.

Однако:

- не решена проблема достоверности (полноты) этого учета на практике (имеет место искажение активов казны);

- на практике может быть затруднено получение надлежащей информации по ресурсному обеспечению за счет средств федерального бюджета государственных программ во исполнение пункта 8 «д» Порядка, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 2 августа 2010 года № 588;

- остается необходимость устранения имеющихся недостатков, включая нормативное и методологическое обеспечение и контроль.

Например, как показала проверка, не представляется возможным подтвердить отражение надлежащим образом в бюджетной отчетности некоторыми министерствами и ведомствами израсходованных средств федерального бюджета в виде поступившего финансирования на взносы в уставные капиталы юридических лиц на сумму 284,6 млрд. рублей и, соответственно, объективную (не заниженную) стоимость финансовых активов казны России на 1 января 2010 года (с учетом инвентаризации).

Отсутствие надлежащего бюджетного учета имущества казны России приводит не только к искажению бюджетной отчетности в части стоимости активов, находящихся в государственной собственности, но и исключает возможность контроля и оценки эффективности использования имущества, составляющего казну Российской Федерации.

2.10. В результате отсутствия надлежащего нормативного и методологического обеспечения, регламентирующего вопросы распоряжения и управления государством принадлежащим ему движимым имуществом казны России в части средств федерального бюджета, вкладываемых в уставные (складочные) капиталы юридических лиц, имеет место проблема «скрытого» вывода активов казны при реализации существующей схемы вложения средств федерального бюджета в «уставные» капиталы юридических лиц, которая постоянно приводит к вложению средств не в уставный, а в добавочный капитал АО с последующей «ликвидацией» этого капитала в случае списания на него убытков по результатам финансово-хозяйственной деятельности указанных обществ.

Как показала проверка, использование схемы увеличения уставных капиталов АО за счет бюджетных средств, в результате которой образуется эмиссионный доход, в случаях размещения дополнительной эмиссии акций по закрытой подписке и приобретения акций только государством по рыночной стоимости, характеризуется следующими рисками:

- не исполняются текстовые статьи федеральных законов о федеральном бюджете на соответствующий год и решения Правительства Российской Федерации, предписывающие конкретный объем расходования средств федерального бюджета на увеличение уставных капиталов акционерных обществ на конкретные суммы;

- средства федерального бюджета, вкладываемые в уставные капиталы АО, преобразуются не в равные по стоимости (по номиналу) пакеты акций, а уменьшаются на сумму эмиссионного дохода, который вкладывается в добавочный капитал;

- на добавочный капитал любого АО могут быть отнесены убытки по результатам его финансово-хозяйственной деятельности, тем самым средства федерального бюджета, направленные на увеличение уставного капитала, фактически расходуются на покрытие убытков АО;

- в случае реализации механизма увеличения за счет бюджетных средств уставного капитала АО (где доля Российской Федерации менее 100 %) при размещении акций по рыночной стоимости и приобретении их только государством (по закрытой подписке), доля Российской Федерации не увеличивается по сравнению с той долей, которая была бы в случае такого же размещения акций по номинальной стоимости;

- в случаях увеличения уставного капитала АО не на сумму, равную расходам средств федерального бюджета, Российская Федерация недополучит соответствующий

объем дивидендов на уменьшенную (на объем эмиссионного дохода и вывода средств в добавочный капитал) стоимость пакета акций, принадлежащего Российской Федерации, отраженного в уставном капитале.

Результаты настоящего контрольного мероприятия подтвердили, что в анализируемый период эмиссионный доход при размещении акций, оплачиваемых за счет средств федерального бюджета, постоянно образовывался (в суммах, исчисляемых сотнями миллиардов рублей).

2.11. С точки зрения обеспечения интересов Российской Федерации анализ выполнения Росимуществом в проверяемый период полномочий собственника, включая права акционера в сфере управления имуществом казны России, в том числе в части оформления прав собственности Российской Федерации на приобретаемые акции в результате вложения средств федерального бюджета в уставные капиталы АО и проведения экспертизы на соответствие отчета об оценке стандартам оценки и законодательству об оценочной деятельности, не представляется возможным признать эффективным:

- в целях анализа выполнения Росимуществом положений части 3 статьи 77 Федерального закона «Об акционерных обществах» проверяющими были запрошены соответствующие документы в отношении 57 обществ, получивших бюджетное финансирование в 2007-2009 годах в целях увеличения уставного капитала. В результате Росимущество представило документы только по 14 АО (из 57), по остальным обществам в период проверки документы Росимуществом не представлены (отсутствуют). Запрашиваемые документы, относящиеся к периоду 2007 года, в период проверки Росимуществом также не представлены;

- согласно действующему законодательству, если мотивированное заключение Росимущество не направило в общество, цена объектов признается достоверной и рекомендуемой для совершения сделки. Уведомления, направленные АО в Росимущество в период 2008-2009 годов о принятых этими обществами решениях об определении цены размещения акций, Росимуществом в период проверки не представлены (отсутствовали);

- установлены факты того, что Росимущество (вместо надлежащего исполнения части 3 статьи 77 указанного Федерального закона) самоустранилось от процедуры согласования цены размещения акций - проведения экспертизы отчетов об оценке, подготовленных независимыми оценщиками, например, вносимых в качестве вклада Российской Федерации в уставный капитал ОАО «Концерн ПВО «Алмаз-Антей» по двум АО;

- сведения о результатах претензионно-исковой работы Росимущества по исполнению части 3 статьи 77 указанного Закона в период проверки Росимуществом не представлены (отсутствуют).

3. Анализ эффективности распоряжения движимым имуществом казны Российской Федерации в части вложений в уставные (складочные) капиталы юридических лиц с точки зрения обеспечения интересов Российской Федерации

3.1. В рамках настоящей проверки под интересами Российской Федерации понимается обеспечение обороноспособности и безопасности государства, защиты нравственности, здоровья, прав и законных интересов граждан Российской Федерации. Одним из механизмов соблюдения интересов Российской Федерации является участие государства в уставном капитале юридических лиц.

Важнейшим фактором обеспечения государственных интересов и конкурентоспособности российской экономики в современных условиях является наличие эффективно функционирующей системы государственного стратегического управления, которая призвана обеспечить: формирование долгосрочных приоритетов деятельности государства в области социально-экономического развития, позволяющих компаниям снизить

риски, в том числе при принятии долгосрочных инвестиционных решений; увязку принимаемых в процессе государственного стратегического управления решений с бюджетными ограничениями, определяемыми как на среднесрочную, так и на долгосрочную перспективу; мониторинг реализации принимаемых решений.

Анализ существующей системы целеполагания в сфере распоряжения движимым имуществом казны России в части средств федерального бюджета, вложенных в уставные (складочные) капиталы юридических лиц в 2007-2009 годах, выявил следующее. В соответствии с концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 года № 1662-р (далее - Концепция 2020), стратегической целью является достижение уровня экономического и социального развития, соответствующего статусу России как ведущей мировой державы XXI века, занимающей передовые позиции в глобальной экономической конкуренции и надежно обеспечивающей национальную безопасность и реализацию конституционных прав граждан. Концепцией 2020 определено, что концентрация государственного предпринимательства главным образом будет сосредоточена в отраслях, связанных с обеспечением обороноспособности и национальной безопасности, развитием инфраструктуры, с безусловным обеспечением равных условий конкуренции в тех секторах, где наряду с государственными функционируют частные компании.

Для достижения целей макроэкономической политики Концепцией 2020 предусматривается, в том числе, увеличение государственных расходов на устранение инфраструктурных и институциональных ограничений и создание условий для инновационного развития экономики, повышения уровня и качества жизни населения, а также на развитие высокотехнологичных секторов экономики (авиационная и ракетно-космическая промышленность, судостроение, радиоэлектронная промышленность, атомный энергопромышленный комплекс, энергетическое машиностроение, информационно-коммуникационные технологии и др.).

Одним из базовых документов в сфере управления государственным имуществом, включая имущество казны России, является одобренная постановлением Правительства Российской Федерации от 9 сентября 1999 года № 1024 «Концепция управления государственным имуществом и приватизации в Российской Федерации» (далее - Концепция 1999), которая на момент проверки носит действующий характер (не отменена ни одним нормативным актом). В связи с произошедшими за 11 лет изменениями в экономике страны Концепция 1999 в некоторой степени утратила актуальность, критерий оценки эффективности, приведенный в ней, носит абстрактный характер¹⁰. Таким образом, актуализация Концепции 1999 (и упорядочение нормативно-правового обеспечения оборота имущества казны России, как указывалось ранее) целесообразны с учетом введения в действие следующих нормативных документов:

- Бюджетного послания Президента Российской Федерации о бюджетной политике в 2011-2013 годах от 29 июня 2010 года, согласно которому новые расходные обязательства должны приниматься только на основе тщательной оценки их эффективности и при наличии ресурсов для их гарантированного исполнения в пределах принятых бюджетных ограничений;

- Программы повышения эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2010 го-

¹⁰ «Принцип эффективности управления заключается в достижении цели управления (определенного качественного результата деятельности или состояния объекта управления) ценой максимальной экономии ресурсов. Указанный критерий является обязательным при оценке деятельности государственных органов и управляющих по управлению государственным имуществом».

да № 1101-р, в основу которой положены программно-целевые принципы деятельности органов исполнительной власти всех уровней, включая расширение их самостоятельности и усиление ответственности за принятые решения.

Программой повышения эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года отмечены системные недостатки и нерешенные проблемы, в числе которых: стратегическое планирование остается слабо увязанным с бюджетным планированием, отсутствует оценка всего набора инструментов, применяемых для достижения целей государственной политики; отсутствуют действенные методики оценки деятельности органов государственной власти, в том числе оценки эффективности использования ими финансовых ресурсов; планирование программных и непрограммных расходов, а также капитальных и текущих расходов, за исключением ФЦП, методологически не взаимосвязано.

Вместо подготовки предложений по актуализации (внесению изменений) в Концепцию 1999 Минэкономразвития России предложено вернуться к рассмотрению вопроса о подготовке проектов отраслевых концепций, определяющих цели участия Российской Федерации в управлении ФГУП, АО, акции которых находятся в федеральной собственности, осуществляющими деятельность в соответствующей отрасли, и до настоящего времени Концепция 1999 не актуализирована.

Несмотря на отсутствие нормативного определения понятия «отрасль» экономики, оно используется в качестве основы целеполагания (ключевого и структурирующего показателя) в отраслевых стратегиях и концепциях. Следствием этого продолжает оставаться проблема оценки их выполнения с позиции законности и эффективности распоряжения движимым имуществом казны России и оценки влияния результатов увеличения уставных (складочных) капиталов юридических лиц за счет средств федерального бюджета на изменение структуры соответствующих отраслей (секторов) экономики (понятие «сектор экономики» также нормативно и методологически не определено). В целях упорядочения управления имуществом комплексом (включая имущество казны России) в закрепленной сфере деятельности отраслевыми органами исполнительной власти самостоятельно разрабатываются проекты концепций и стратегий развития отраслей.

В разрезе отраслей и секторов экономики распределение выделенных средств федерального бюджета на взносы в уставные капиталы юридических лиц приведены в таблице:

Отрасль экономики	(в процентах)		
	2007 г.	2008 г.	2009 г.
Авиастроение	0,92	1,1	8,8
Судостроительная промышленность	0,015	0,3	0,9
ТЭК	5,02	7,3	8,9
ОПК	0,11	0,1	4,7
Кредитные организации	2,99	22,3	37,1
Инфраструктурные преобразования экономики	5,8	15,7	1,1
Транспорт	-	4,3	0,5
Государственные корпорации	85,1	48,9	38,0
Итого	100	100	100

Решения об увеличении уставных капиталов АО в отраслях экономики в 2007 и 2008 годах принимались до определения стратегических целей и задач. Например, транспортная стратегия Российской Федерации на период до 2030 года была утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 22 ноября 2008 года № 1734р, при этом в течение 2008 года в уставные капиталы АО на развитие транспорта из федерального бюджета было внесено 24575 млн. рублей.

Данные о принятии и утверждении отраслевых стратегий и концепций приведены в таблице:

Отраслевые стратегии и отраслевые концепции	Утвердивший орган исполнительной власти	Номер и дата документа
Промышленность		
Концепция развития автомобильной промышленности России	Правительство Российской Федерации	Распоряжение от 16 июля 2002 года № 978-р
Стратегия развития металлургической промышленности России на период до 2015 г.	Минпромэнерго России	Приказ от 29 мая 2007 года № 177 (утратил силу)
Стратегия развития металлургической промышленности России на период до 2020 г.	Минпромторг России	Приказ от 18 марта 2009 года № 150
Стратегия развития электронной промышленности России на период до 2025 г.	Минпромэнерго России	Приказ от 7 августа 2007 года № 311
Стратегия развития судостроительной промышленности на период до 2020 г. и на дальнейшую перспективу	Минпромэнерго России	Приказ от 6 сентября 2007 года № 354
Стратегия развития транспортного машиностроения Российской Федерации в 2007-2010 гг. и на период до 2015 г.	Минпромэнерго России	Приказ от 18 сентября 2007 года № 391
Стратегия развития химической и нефтехимической промышленности на период до 2015 г.	Минпромэнерго России	Приказ от 14 марта 2008 года № 119
Стратегия развития легкой промышленности России на период до 2020 г. и План мероприятий по ее реализации	Минпромторг России	Приказ от 24 сентября 2009 года № 853
Стратегия развития фармацевтической промышленности	Минпромторг России	Приказ от 23 октября 2009 года № 965
Стратегия обеспечения единства измерений в России до 2015 г.	Минпромторг России	Приказ от 17 июня 2009 года № 529
Энергетика		
Энергетическая стратегия России на период до 2020 г.	Правительство Российской Федерации	Распоряжение от 28 августа 2003 года № 1234-р (утратило силу)
Энергетическая стратегия России на период до 2030 г.	Правительство Российской Федерации	Распоряжение от 13 ноября 2009 года № 1715-р
Транспорт		
Концепция структурной реформы федерального железнодорожного транспорта	Правительство Российской Федерации	Постановление от 15 мая 1998 года № 448
Стратегия развития железнодорожного транспорта в Российской Федерации до 2030 г.	Правительство Российской Федерации	Распоряжение от 17 июня 2008 года № 877-р
Концепция развития внутреннего водного транспорта Российской Федерации	Правительство Российской Федерации	Распоряжение от 3 июля 2003 года № 909-р
Транспортная стратегия Российской Федерации на период до 2020 г.	Минтранс России	Приказ от 12 мая 2005 года № 45
Стратегия развития транспорта Российской Федерации на период до 2010 г.	Минтранс России	Приказ от 31 августа 2006 года № 94
Транспортная стратегия	Правительство Российской Федерации	Распоряжение от 22 ноября 2008 года № 1734-р
Рыбохозяйственный комплекс		
Концепция развития рыбного хозяйства Российской Федерации на период до 2020 г.	Правительство Российской Федерации	Распоряжение от 2 сентября 2003 года № 1265-р
Стратегия развития рыбохозяйственного комплекса Российской Федерации на период до 2020 г.	Росрыболовство	Приказ от 30 марта 2009 года № 246
Лесное хозяйство		
Концепция развития лесного хозяйства Российской Федерации на 2002-2010 гг.	Правительство Российской Федерации	Распоряжение от 18 января 2003 года № 69-р
Финансовый рынок		
Стратегия развития финансового рынка на 2006-2008 гг.	Правительство Российской Федерации	Распоряжение от 1 июня 2006 года № 793-р
Стратегия развития финансового рынка Российской Федерации на период до 2020 г.	Правительство Российской Федерации	Распоряжение от 29 декабря 2008 года № 2043-р
Стратегия развития науки и инноваций в Российской Федерации на период до 2015 г.	МВК по научно-инновационной политике	Протокол от 15 февраля 2006 года № 1

Выявлено, что в утвержденных отраслевых стратегиях имущество казны России не рассматривается как ресурс решения отраслевых задач и отсутствует сформулированная задача управления им с точки зрения государственных интересов.

Увеличение уставных капиталов юридических лиц за счет средств федерального бюджета в рамках ФАИП осуществлялось в 2007 году в отсутствие утвержденных правил.

3.2. Анализ ДРОНД Минэкономразвития России и Минфина России, как субъектов бюджетного планирования, с точки зрения участия в процессе распоряжения движимым имуществом казны России в части средств федерального бюджета, вложенных в уставные капиталы юридических лиц, проведенный в рамках контрольного мероприятия, показал, что цели указанных субъектов бюджетного планирования направлены на достижение цели социально-экономического развития Российской Федерации - эффективное государство.

Росимущество (подведомственное Минэкономразвития России) участвует в реализации стратегической цели Минэкономразвития России - повышение эффективности государственных институтов.

Федеральное казначейство (подведомственное Минфину России) участвует в реализации двух стратегических целей Минфина России: обеспечение выполнения и создание условий для оптимизации расходных обязательств Российской Федерации и создание условий для эффективного выполнения полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления. Увязка целей и тактических задач Росимущества и Федерального казначейства в плане реализации вышеназванного процесса представлена на схеме:

Цели социально-экономического развития Российской Федерации (Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2012 года)				
Новое качество жизни	Динамичная инновационная экономика	Эффективное государство	Сбалансированное региональное развитие	Обеспечение национальной безопасности
↑				
Цели субъектов бюджетного планирования:				
Минэкономразвития России:			Минфина России:	
↑			Обеспечение выполнения и создание условий для оптимизации расходных обязательств Российской Федерации	Создание условий для эффективного выполнения полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления
↑			↑	
Цели Росимущества			Цели Федерального казначейства	
Цель 1. Формирование эффективной системы использования государственной собственности Цель 2. Рационализация и оптимизация состава и структуры государственной собственности, а также иного имущества, в отношении которого государство осуществляет функции по реализации			Цели Федерального казначейства совпадают с указанными целями Минфина России	
Тактические задачи Росимущества			Тактические задачи Федерального казначейства	
Задача 1.1. Повышение эффективности учета и контроля сохранности федерального имущества. Задача реализуется посредством завершения комплекса работ, связанных с формированием и ведением реестра федерального имущества в соответствии с новыми требованиями, предусмотренными постановлением Правительства Российской Федерации от 16 июля 2007 года № 447 «О совершенствовании учета федерального имущества». Задача 1.2. Совершенствование механизмов управления ФГУП и АО, часть акций которых находится в федеральной собственности.			Задача 1.2. Организация и обеспечение исполнения федерального бюджета и формирование бюджетной отчетности в рамках цели «обеспечение выполнения и создание условий для оптимизации расходных обязательств Российской Федерации». Задача реализуется посредством ВЦП, выделяемых в аналитических целях: 1.2.2. Кассовое обслуживание исполнения федерального бюджета. 1.2.3. Формирование и представление бюджетной отчетности.	

<p>Задача реализуется посредством проведения работ по осуществлению мониторинга финансового состояния ФГУП и АО, часть акций которых находится в федеральной собственности, в том числе в целях своевременной реализации превентивных мероприятий по предотвращению банкротства.</p> <p>Задача 2.1. Оптимизация механизма сокращения состава имущества, находящегося в собственности государства.</p> <p>Задача реализуется посредством приватизации федерального имущества и создания вертикально интегрированных структур.</p> <p>Задача 2.2. Совершенствование структуры государственной собственности.</p> <p>Задача реализуется посредством принятия соответствующих решений о порядке дальнейшего использования имущества казны России, определения состава имущества казны России, необходимого для осуществления федеральных нужд, а также имущества, которое не может быть отчуждено либо передано на иной уровень публичной собственности.</p>	<p>1.2.4. Распределение доходов, поступающих в бюджетную систему Российской Федерации.</p> <p>Задача 4.5. Оказание государственных услуг субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям по кассовому обслуживанию исполнения бюджетов органами Федерального казначейства в рамках цели «создание условий для эффективного выполнения полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления».</p> <p>Задача реализуется посредством ВЦП, выделяемых в аналитических целях:</p> <p>4.5.1. Выполнение полномочий по кассовому обслуживанию исполнения бюджетов субъектов Российской Федерации, местных бюджетов и бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации.</p> <p>4.5.3. Создание единой информационной системы органов Федерального казначейства.</p>
--	---

3.3. В течение 2007-2009 годов увеличение уставных (складочных) капиталов юридических лиц за счет средств федерального бюджета осуществлялось во исполнение федеральных законов о федеральном бюджете на соответствующий год. Выделение денежных средств реализовывалось исполнением отдельных текстовых статей федерального закона в рамках реализации ФЦП, а также ФАИП, ежегодно утверждаемых Правительством Российской Федерации. Увеличение уставных капиталов осуществлялось в целях: реализации мер по поддержке финансового рынка, рынка труда и отраслей экономики Российской Федерации; реализации мер по поддержке банковской системы Российской Федерации; выполнения условий межправительственных соглашений; реализации инвестиционных проектов по строительству, реконструкции и техническому перевооружению объектов капитального строительства; реализации ФЦП; реализации мер по предупреждению банкротства стратегических предприятий и организаций, а также организаций ОПК.

Анализ исполнения текстовых статей законов в части взносов в уставные капиталы юридических лиц рассмотрен на примере исполнения федерального закона о федеральном бюджете за 2009 год.

3.3.1. В соответствии со статьями 12 и 25 указанного Закона в 2009 году было предусмотрено расходование средств федерального бюджета на взносы в уставные капиталы юридических лиц. Анализ исполнения указанных текстовых статей в части увеличения уставных капиталов АО показал следующее.

Статья 12 Закона:

подпунктами 1-12 пункта 1 предусмотрены взносы в 11 АО на общую сумму 122327,6 млн. рублей, исполнено по 10 АО на сумму 121627,6 млн. рублей;

подпунктом 13 пункта 1 предусмотрены взносы в уставные капиталы в целях реализации инвестиционных проектов по строительству, реконструкции и техническому перевооружению принадлежащих им объектов капитального строительства 41 АО на общую сумму 26028,1 млн. рублей. Внесены средства федерального бюджета в 34 АО на общую сумму 25533,4 млн. рублей (из них в 24 АО - в полном объеме, в 10 АО средства внесены в меньшем объеме в соответствии с произведенной эмиссией акций). В 7 АО внесение средств в уставный капитал не осуществлялось ввиду отсутствия подтверждения о проведении дополнительной эмиссии акций и передачи их в собственность Российской Федерации.

Таким образом, исполнение статьи 12 (пункт 1, подпункты 1-13) составило 147161,0 млн. рублей, или 99 % (от 148355,8 млн. рублей);

подпунктом 14 в 2009 году предполагалось внести в уставный капитал ОАО «Россельхозбанк» 825,5 млн. рублей. Внесение средств в уставный капитал осуществлено в соответствии с частью 6 статьи 25 и статьей 12 в сумме 45825,0 млн. рублей;

по пунктам 2 и 5 статьи 12 средства федерального бюджета в уставные капиталы вышеназванных совместных российско-индийских предприятий не были направлены в связи с непринятием решений Правительством Российской Федерации об участии Российской Федерации в их деятельности и в связи с отсутствием инструкций Росимущества о направлении средств федерального бюджета в уставный капитал предприятия; пункт 4 статьи 12 увязан с приложением 25 к Закону (закрытая часть).

3.3.2. Анализ взносов в уставные капиталы юридических лиц в рамках реализации мер по поддержке финансового рынка, банковской системы, рынка труда, отраслей экономики Российской Федерации¹¹ характеризуются следующим.

В 2009 году реализация мер по поддержке финансового рынка, банковской системы, рынка труда, отраслей экономики Российской Федерации, социальному обеспечению населения и других мер социальной политики осуществлялась в соответствии с Планом действий, направленных на оздоровление ситуации в финансовом секторе и отдельных отраслях экономики, утвержденным Председателем Правительства Российской Федерации 6 ноября 2008 года № 4863п-П13, а также Программой антикризисных мер Правительства Российской Федерации на 2009 год.

Статьей 25 Закона на 2009 год предусмотрены бюджетные ассигнования:

- на реализацию мер по поддержке финансового рынка, рынка труда и отраслей экономики Российской Федерации, социальному обеспечению населения и других мер социальной политики в сумме 450000,0 млн. рублей (часть 6 статьи 25);

- на реализацию мер по поддержке банковской системы Российской Федерации в сумме 280000,0 млн. рублей (часть 7 статьи 25).

Утвержденный объем бюджетных ассигнований на финансирование антикризисных мероприятий в 2009 году составил 1139900,0 млн. рублей.

В соответствии с Федеральным законом от 2 декабря 2009 года № 309-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2009 год и на плановый период 2010 и 2011 годов» Правительству Российской Федерации предоставлено право принятия решения о перераспределении бюджетных ассигнований, предусмотренных на повышение капитализации банковских кредитных организаций, и направлении их на реализацию антикризисных мероприятий. В 2009 году Правительством Российской Федерации приняты решения на сумму 86895,3 млн. рублей.

Всего в 2009 году Правительством Российской Федерации были приняты решения о направлении бюджетных ассигнований на реализацию антикризисных мер в сумме 1230462,9 млн. рублей.

Кассовое исполнение расходов на реализацию антикризисных мер по состоянию на 1 января 2010 года составило 1212647,7 млн. рублей, или 98,6 % к утвержденным бюджетным ассигнованиям.

Реализация антикризисных мер в 2009 году осуществлялась, в том числе, путем увеличения уставных капиталов АО и имущественных взносов Российской Федерации в госкорпорации. Общая сумма бюджетных средств, направленных на указанные мероприятия в 2009 году в рамках антикризисных мер согласно приложению № 11 к Пояснительной записке к Отчету Правительства Российской Федерации, составила 1135732,6 млн. рублей, в том числе по следующим направлениям:

¹¹ На основании Пояснительной записки к Отчету Правительства Российской Федерации об исполнении федерального бюджета за 2009 год и приложения № 11 к ней.

- пополнение уставных капиталов - кассовое исполнение составило 70000,0 млн. рублей (100 % от утвержденных бюджетных ассигнований).

В полном объеме бюджетные ассигнования направлены на увеличение уставных капиталов ОАО «Россельхозбанк» для кредитования предприятий АПК, крестьянских (фермерских) хозяйств, граждан, ведущих личное подсобное хозяйство, сельхозпотребкооперативов и проведения закупочных интервенций в сумме 45000,0 млн. рублей, и ОАО «Росагролизинг» в сумме 25000,0 млн. рублей в целях приобретения и последующей передачи по договорам лизинга отечественной сельхозтехники, включая автомобильную технику, сельхозоборудования, племенного скота, техники и технологического оборудования для пищевой и перерабатывающей промышленности, промышленного, лесного хозяйства, хранения и переработки рыбной продукции. В результате принятых мер ОАО «Россельхозбанк» в 2009 году заключило 138 тысяч кредитных договоров и предоставило организациям АПК заемные средства в сумме 340,1 млрд. рублей. По итогам 2009 года, в том числе за счет увеличения уставного капитала ОАО «Росагролизинг»: закуплено 15738 единиц сельхозтехники на общую сумму 23600,0 млн. рублей; отгружено 12844 единицы техники к полевым и уборочным работам; оплачено поставщикам животноводческого оборудования 3000,0 млн. рублей в рамках модернизации и обновления животноводческих комплексов; закуплено оборудование для технической переработки сельхозпродукции на общую сумму 1600,0 млн. рублей;

- поддержка авиакомпаний - кассовое исполнение составило 6000,0 млн. рублей.

С целью государственной поддержки авиакомпаний в полном объеме перечислены бюджетные ассигнования (4000,0 млн. рублей) на увеличение уставного капитала ОАО «Государственная транспортная лизинговая компания». В результате в транспортном комплексе образована государственная лизинговая компания, что позволит обновить дорожную технику, обеспечить организацию транспортного комплекса современными видами техники и высокотехнологичным оборудованием. В целях государственной поддержки авиакомпаний осуществлен имущественный взнос Российской Федерации в Госкорпорацию «Ростехнологии» (2000,0 млн. рублей), что позволило обеспечить погашение понесенных расходов авиакомпании «Атлант-Союз» по поддержанию операционной деятельности авиакомпаний альянса «Эйр Юнион» («Красноярские авиалинии», «Домодедовские авиалинии», «Самара»);

- меры по поддержке оборонно-промышленного комплекса (далее - ОПК) - кассовое исполнение составило 598210,7 млн. рублей.

В полном объеме использованы бюджетные ассигнования на увеличение уставного капитала ведущих системообразующих компаний ОПК. Всего за 2009 год Правительством Российской Федерации приняты распоряжения по докапитализации 15 организаций ОПК: 13 АО и 2 ФГУП;

- ассигнования федерального бюджета, связанные с поддержкой других отраслей экономики, - 61802,5 млн. рублей¹².

В 2009 году внесен имущественный взнос Российской Федерации в Госкорпорацию «Ростехнологии» для оказания финансовой поддержки ОАО «АВТОВАЗ». Бюджетные ассигнования на увеличение уставного капитала ОАО «АХК «Сухой» путем размещения дополнительных акций - 3200,0 млн. рублей. Увеличение уставного капитала ОАО «РЖД» путем размещения дополнительных акций в целях приобретения продукции ОАО «Тверской вагоностроительный завод» - 3000,0 млн. рублей. Увеличение уставного капитала ОАО «РусГидро» путем размещения дополнительных акций - 4330,0 млн. рублей. Увеличение уставного капитала ОАО «Объединенная судостроительная корпо-

¹² А также взнос Российской Федерации в Антикризисный фонд ЕЭС - 22683,15 млн. рублей.

рация» путем размещения дополнительных акций для последующего осуществления финансового оздоровления ОАО «Амурский судостроительный завод» - 3000,0 млн. рублей. Взнос в уставный капитал ОАО «ОАК» для реализации проектов строительства гражданских воздушных судов и самолетов спецназначения отечественного производства - 589,3 млн. рублей.

Бюджетные ассигнования, предусмотренные на оздоровление ситуации в финансовом секторе, - 300000,0 млн. рублей.

В полном объеме выделены бюджетные ассигнования на поддержку банковской системы (в размере 280000 млн. рублей), взнос в уставный капитал ОАО «АИЖК» (в размере 20000 млн. рублей);

- реализация мероприятий за счет бюджетных ассигнований, предусмотренных на повышение капитализации банковских кредитных организаций, в соответствии с законом от 2 декабря 2009 года № 309-ФЗ.

Осуществлены имущественные взносы Российской Федерации в общей сумме 71421,0 млн. рублей: в Госкорпорацию «Ростехнологии» для оказания финансовой поддержки ОАО «АВТОВАЗ»; в Госкорпорацию «Внешэкономбанк» - в размере 21000,0 млн. рублей для последующего приобретения ею дополнительных акций ОАО «ОАК»; осуществлен взнос в уставный капитал ОАО «ОПК «Оборонпром» в сумме 6521,0 млн. рублей; направлено на увеличение уставного фонда ФГУП «ГТК «Россия» 3900 млн. рублей;

- мероприятия, бюджетные ассигнования на реализацию которых предусмотрены в общем объеме расходов, утвержденных Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2009 год и на плановый период 2010 и 2011 годов», - кассовое исполнение составило 28298,4 млн. рублей (100,0 % от утвержденных бюджетных ассигнований).

В 2009 году внесены взносы в уставные капиталы: ОАО «РЖД» в целях обеспечения льготной перевозки школьников и студентов - 2318,4 млн. рублей; ОАО «Государственная транспортная лизинговая компания» в целях осуществления закупок автомобильной и дорожно-строительной техники, производимой на территории Российской Федерации, - 6000,0 млн. рублей; ОАО «РСК «МиГ» - 15000,0 млн. рублей; ОАО «ВПК «НПО машиностроения» путем размещения дополнительных акций с целью финансового оздоровления - 4980,0 млн. рублей.

3.4. Согласно данным Росимущества, на 1 января 2007 года Российская Федерация являлась акционером 3997 АО, на 1 января 2010 года - 3066 АО, при этом стоимость движимого имущества казны России в части пакетов акций (долей) в уставных капиталах юридических лиц составила на 1 января 2010 года, по данным реестра федерального имущества, 3849383 млн. рублей (10720 млрд. штук), а согласно бюджетной отчетности Российской Федерации - 3895689,9 млн. рублей (с оформленными правами собственности Российской Федерации).

Кроме того, на 1 января 2007 года Российская Федерация являлась собственником имущества 6533 ФГУП, на 1 января 2010 года - 1680 ФГУП, в уставные фонды некоторых из них вкладывались средства федерального бюджета в 2007-2009 годах в общей сумме 13167,8 млн. рублей.

Анализ отчетов Правительства Российской Федерации об исполнении федеральных бюджетов за 2007, 2008, 2009 годы и бюджетной отчетности показал, что нормы федеральных законов о федеральном бюджете и изданные в их исполнение распорядительные документы Правительства Российской Федерации, предписывающие увеличить уставный капитал АО, в принципе имели целевую направленность, в том числе в рамках реализации ФЦП. Финансирование АО в целях увеличения уставного капитала в проверяемый период осуществлялось в рамках исполнения следующих ФЦП.

В 2007 году - ОАО «АИЖК» в рамках ФЦП «Жилище» на 2002-2010 годы через Росимущество в общем объеме 4500,0 млн. рублей.

В 2008 году - 14 АО в рамках исполнения 7 ФЦП через 4 ГРБС в общей сумме 74626,47 млн. рублей. Данные о финансировании АО путем увеличения (доли) уставного капитала Российской Федерацией в 2008 году в рамках исполнения ФЦП представлены в таблице:

(млн. руб.)

Наименование федеральной целевой программы	Код ГРБС	Наименование ОАО, в уставный капитал которого осуществлялся взнос	Факт
ФЦП «Глобальная навигационная система»	259	ОАО «Информационные спутниковые системы» им. академика М. Ф. Решетнева», г. Железногорск	70,0
	020	ОАО «Российский институт радионавигации и времени», г. Санкт-Петербург	24,0
	020	ОАО «Завод «Навигатор», г. Санкт-Петербург	65,0
ФЦП «Национальная технологическая база» на 2007-2011 гг.	020	ОАО «Корпорация «Тактическое ракетное вооружение», г. Королев	31,0
	020	ОАО «Научно-технологическая компания «Ригель», г. Санкт-Петербург	33,0
ФЦП «Развитие электронной компонентной базы и радиоэлектроники на 2008-2015 гг.»	020	ОАО «Корпорация «Тактическое ракетное вооружение», г. Королев	80,0
	020	ОАО «Российская электроника», г. Москва	78,0
	020	ОАО «Владыкинский механический завод», г. Москва	50,0
	020	ОАО «Информационные телекоммуникационные технологии», г. Санкт-Петербург	59,9
ФЦП «Обеспечение ядерной и радиационной безопасности на 2008 г. и на период до 2015 г.»	020	ОАО «Объединенная авиастроительная корпорация»	6000,0
	022	ОАО «Объединенная судостроительная корпорация»	1800,0
ФЦП «Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Забайкалья на период до 2013 г.», за исключением подпрограммы развития г. Владивостока	022	ОАО «Камчатский газозенергетический комплекс», г. Петропавловск-Камчатский	217,0
		ОАО «Охинская ТЭЦ», г. Оха, Сахалинская область	80,0
		ОАО «Агентство по ипотечному жилищному кредитованию»	66000,0
ФЦП «Жилище» на 2002-2010 гг.	167	ОАО «Агентство по ипотечному жилищному кредитованию»	66000,0
Федеральная космическая программа России на 2006-2015 гг.	259	ОАО «Конструкторское бюро химваوماتики», г. Воронеж	35,0
	259	ОАО «Информационные спутниковые системы им. академика М. Ф. Решетнева», г. Железногорск	3,4

В 2009 году - 33 АО в рамках исполнения 11 ФЦП через 7 ГРБС в общей сумме 35526,0 млн. рублей. Данные о финансировании АО путем увеличения (доли) уставного капитала Российской Федерацией в 2009 году в рамках исполнения ФЦП представлены в таблице:

(млн. руб.)

Наименование федеральной целевой программы	Код ГРБС	Наименование ОАО, в уставный капитал которого осуществлялся взнос	Факт
ФЦП «Глобальная навигационная система». Подпрограмма «Обеспечение функционирования и развития системы ГЛОНАСС»	020	ОАО «Российский институт радионавигации и времени», г. Санкт-Петербург	60,0
	020	ОАО «Завод «Навигатор», г. Санкт-Петербург	40,0
Подпрограмма «Разработка и подготовка производства навигационного оборудования и аппаратуры для гражданских потребителей»	259	ОАО «Научно-производственный центр «Полюс», г. Томск	45,0
	259	ОАО «Информационные спутниковые системы» им. академика М. Ф. Решетнева», г. Железногорск	842,8
	259	ОАО «НПП «Геофизика-Космос», г. Москва	25,0
Подпрограмма «Разработка и подготовка производства навигационного оборудования и аппаратуры для гражданских потребителей»	020	ОАО «Российский институт радионавигации и времени», г. Санкт-Петербург	25,0

Наименование федеральной целевой программы	Код ГРБС	Наименование ОАО, в уставный капитал которого осуществлялся взнос	Факт
	020	ОАО «Завод «Навигатор», г. Санкт-Петербург	115,0
ФЦП «Национальная технологическая база» на 2007-2011 гг.	020	ОАО «Корпорация «Тактическое ракетное вооружение», г. Королев	57,0
	020	ОАО «ЦНИИТ «Техномаш», г. Москва	15,3
	020	ОАО «Концерн «Океанприбор», г. Санкт-Петербург	19,0
	020	ОАО «Научно-технологическая компания «Ригель», г. Санкт-Петербург	28,9
	020	ОАО «Концерн «Морское подводное оружие - Гидроприбор», г. Санкт-Петербург	29,0
	020	ОАО «Средне-Невский судостроительный завод», г. Санкт-Петербург	57,0
	020	ОАО «Центр технологии судостроения и судоремонта», г. Санкт-Петербург	22,1
ФЦП «Развитие электронной компонентной базы и радиоэлектроники на 2008-2015 гг.»	020	ОАО «Российская электроника», г. Москва	352,7
	020	ОАО «НПП «Рубин», г. Пенза	23,6
	020	ОАО «Владыкинский механический завод», г. Москва	50,0
	020	ОАО «НПП «Контакт», г. Саратов	76,5
ФЦП «Обеспечение ядерной и радиационной безопасности на 2008 г. и на период до 2015 г.»	020	ОАО «ПО «Северное машиностроительное предприятие», г. Северодвинск	80,1
	020	ОАО «Центр судоремонта «Звездочка», г. Северодвинск	209,9
	020	ОАО «Дальневосточный завод «Звезда», г. Большой Камень	51,8
ФЦП «Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Забайкалья на период до 2013 г.»	022	ОАО «Усть-Среднеканская ГЭС», г. Магадан	2380,0
	022	ОАО «Камчатский газотермический комплекс», г. Петропавловск-Камчатский	600,0
	022	ОАО «ФСК ЕЭС», г. Москва	2000,0
	022	ОАО «Дальневосточная энергетическая управляющая компания», г. Владивосток	3050,0
ФЦП «Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Забайкалья на период до 2013 г.» «Развитие г. Владивостока как центра международного сотрудничества в Азиатско-Тихоокеанском регионе»	309	ОАО «ФСК ЕЭС», г. Москва	1618,0
	309	ОАО «Дальневосточная энергетическая управляющая компания», г. Владивосток	3047,6
ФЦП «Жилище» на 2002-2010 гг.	167	ОАО «АИЖК»	20000,0
Федеральная космическая программа России на 2006-2015 гг.	259	ОАО «НПО машиностроения», г. Реутов	20,8
	259	ОАО «Конструкторское бюро химавтоматики», г. Воронеж	235,0
	259	ОАО «Информационные спутниковые системы имени академика М. Ф. Решетнева», г. Железногорск	85,0
	259	ОАО «Государственный ракетный центр им. академика В. П. Макеева», г. Миасс	54,5
	259	ОАО «Красноярский машиностроительный завод», г. Красноярск	40,0
ФЦП «Промышленная утилизация вооружения и военной техники (2005-2010 гг.)»	020	ОАО «Головной центр сервисного обслуживания и ремонта концерна ПВО «Алмаз-Антей» «Гранит», г. Москва	54,8
	259	ОАО «Красноярский машиностроительный завод», г. Красноярск	24,8
ФЦП «Национальная система химической и биологической безопасности Российской Федерации (2009-2013 гг.)»	020	ОАО «Электростальское НПО «Неорганика», г. Электросталь	46,9

Наименование федеральной целевой программы	Код ГРБС	Наименование ОАО, в уставный капитал которого осуществлялся взнос	Факт
	020	ОАО «Корпорация «Росхимзащита», г. Тамбов	14,0
ФЦП «Повышение эффективности использования и развитие ресурсного потенциала рыбохозяйственного комплекса в 2009-2013 гг.»	076	ОАО «Никольский рыбопродуктовый завод им. Владимира Павловича Врасского», с. Никольское	20,0
ФЦП «Культура России (2006-2011 гг.)»	135	ОАО «Московская спецтипография № 27», г. Москва	8,8

Выявлено, что целевые индикаторы в рамках ФЦП, как и показатели отраслевых стратегий, не рассматривают имущество казны России как ресурс решения соответствующих задач, отсутствует сформулированная задача и/или целевые индикаторы управления им с точки зрения государственных интересов.

3.5. В разрезе министерств и ведомств и организационно-правовых форм получателей бюджетных средств результаты участия Российской Федерации в уставном капитале юридических лиц для реализации механизма соблюдения государственных интересов характеризуются следующим.

В целях анализа можно обобщить и сгруппировать данные о расходах в 2007-2009 годах (открытая часть) средств федерального бюджета на взносы в уставные капиталы юридических лиц следующим образом:

Наименование показателя	2007 г.		2008 г.		2009 г.	
	количество	сумма	количество	сумма	количество	сумма
ФЦП, по которым осуществлялось финансирование взносов в уставные капиталы АО	1	4500,0	7	74626,4	11	35526,0
Юридические лица (АО, ФГУП, госкорпорации), по которым осуществлялось финансирование взносов в уставные капиталы из них:	17	646706,5	31	567683,2	63	869243,7
АО, по которым осуществлялось финансирование взносов в уставные капиталы	12	95507,0	25	212845,9	52	501460,7
ФГУП, по которым осуществлялось финансирование взносов в уставные капиталы	1	699,5	-	-	3	12468,0
госкорпорации, по которым осуществлялось финансирование имущественных взносов в уставные капиталы	4	550500,0	6	354837,3	8	355315,0
АО, по которым осуществлялось финансирование взносов в уставные капиталы (всего с учетом закрытой части)	37	-	58	-	103	-

3.5.1. В проверяемый период количество АО, получивших бюджетное финансирование в целях увеличения уставного капитала (доли участия), постоянно возрастало: 2007 год - 37 АО, 2008 год - 58 АО, 2009 год - 103 АО.

Вложение в уставные капиталы АО осуществлялось преимущественно в отношении обществ, имеющих статус стратегических: в 2007 году - 25 организаций, в 2008 году - 45 организаций, в 2009 году - 84 организации.

Средства федерального бюджета направлялись в проверяемом периоде через следующих ГРБС для дальнейшего финансирования АО с целью увеличения доли России в их уставном капитале (открытая часть):

(млн. руб.)

Наименование ГРБС	Код ГРБС	2007 г.		2008 г.		2009 г.	
		количество юр. лиц	расходы бюджета	количество юр. лиц	расходы бюджета	количество юр. лиц	расходы бюджета
Минпромторг России	020			9	8220,9	26	108800,9
Минпромэнерго России	021	6	38600,0				
Минэнерго России	022			7	35246,9	7	62538,1
Росрыболовство	076					1	20,0
Минсельхоз России	082			2	45495,0		45825,0
Минфин России	092			2	15987,9		
Минтранс России	103					1	10000,0
Росжелдор	109			1	24575,0	1	28243,4
Роспечать	135					1	8,8
Минэкономразвития России	140	2	26450,0				
РосОЭЗ	142	1	11100,0	1	17211,7	1	8000,0
Росимущество	167	3	19357,0	1	66000,0	3	225000,0
Роскосмос	259			2	108,5	8	8352,9
Минрегион России	309					2	4665,6
Ростехнадзор	498					1	6,0
Итого		12	95507,0	25	212845,9	52	501460,7

В связи с отсутствием решений о дополнительной эмиссии в пользу Российской Федерации в 2009 году средства федерального бюджета для увеличения уставного капитала некоторых АО не были перечислены, хотя и предусматривались подпунктами 11 и 13 части 1 статьи 12 Федерального закона о федеральном бюджете на 2009 год, например: ОАО «Государственное АО «ВВЦ» - в сумме 700,0 млн. рублей, ОАО «Национальный институт авиационных технологий» - в сумме 58,65 млн. рублей, ОАО «Холдинговая компания «Ленинец» - в сумме 42,5 млн. рублей, ОАО «Красный пролетарий» - в сумме 4,25 млн. рублей, ОАО «ГосНИИХиманалит» - в сумме 12,34 млн. рублей.

Иногда это связано с тем (как пояснило после настоящей проверки Росимущество письмом от 16 августа 2010 года № ЮП-13/23627), что решения не были приняты акционерами по причине нежелания уменьшения долей их участия в уставном капитале в пользу Российской Федерации (например, бюджетные средства в сумме 9,35 млн. рублей по ОАО «Светлана»).

Кроме того, иногда после принятия решения о дополнительной эмиссии акций, средства (по причине отсутствия соответствующей технической документации, касающейся отраслевой тематики) возвращаются обратно в федеральный бюджет (например, ОАО «НПП «Квант» освоило только 9,9 млн. рублей из 43,9 млн. рублей, а остальные 34,0 млн. рублей возвращены в бюджет).

3.5.2. В 2007 и 2009 годах (в 2008 году - нет) в соответствии с федеральными законами о федеральном бюджете за счет средств федерального бюджета осуществлялись взносы в уставные фонды ФГУП.

В 2007 году через Минпромэнерго России (021) в сумме 699,5 млн. рублей: взнос в уставный фонд ФГУП «КБ транспортного машиностроения». В 2009 году осуществлялись взносы в уставный фонд 3 ФГУП через 3 ГРБС в общей сумме 12468,0 млн. рублей:

Наименование ФГУП	Код ГРБС	КОСГУ	Сумма, млн. руб.
Взнос Российской Федерации в уставный фонд ФГУП «Омское моторостроительное объединение им. П. И. Баранова»	020	507	568,0
Увеличение уставного фонда ФГУП «ГТК» Россия»	103	508	3900,0
Взнос Российской Федерации в уставный фонд ФГУП «Государственный космический НПЦ им. М. В. Хруничева»	259	446	8000,0

3.5.3. В 2007-2009 годах за счет средств федерального бюджета осуществлялись имущественные взносы в госкорпорации, Фонд ЖКХ (через Минрегион России)

и ФФСЖС¹³. Так, в 2007 году были осуществлены имущественные взносы в 3 госкорпорации («Роснано», Внешэкономбанк, «Олимпстрой») и Фонд ЖКХ в общем объеме 550,5 млрд. рублей.

В 2008 году - в 5 госкорпораций (Ростехнологии, Внешэкономбанк, Агентство по страхованию вкладов, Росатом, «Олимпстрой») и ФФСЖС в общем объеме 354,8 млрд. рублей.

В 2009 году - в 4 госкорпорации (Ростехнологии, Внешэкономбанк, Российские автомобильные дороги, Росатом) и ФФСЖС в общем объеме 353,3 млрд. рублей.

Данные об исполнении федеральных законов о федеральных бюджетах за 2007-2009 годы в части имущественных взносов в разрезе ГРБС приведены в таблице:

(млн. руб.)

Наименование ГРБС	Код ГРБС	2007 г.		2008 г.		2009 г.	
		количество юр. лиц	расходы бюджета	количество юр. лиц	расходы бюджета	количество юр. лиц	расходы бюджета
Минобрнауки России	074	1	130000,0	-	-	-	-
Минрегион России	309	1	240000,0	2	72337,3	1	1250,0
Минфин России	092	1	180000,0	2	275000,0	1	121000,0
Минэкономразвития России	139	1	500,0	-	-	-	-
Минтранс России	103	-	-	1	1500,0	2	2014,0
Минпромторг России	020	-	-	-	-	1	67967,5
Минздравсоцразвития России	055	-	-	-	-	1	7478,0
УД Президента РФ	303	-	-	-	-	1	1440,0
ГК «Росатом»	725	-	-	1	6000,0	1	154165,6
Итого		4	550500,0	6	354837,3	8	355315,0

3.6. В рамках проведения настоящего контрольного мероприятия были направлены запросы в Минэнерго России и в Минпромторг России о предоставлении сведений о целевом и своевременном использовании юридическими лицами перечисленных этими ведомствами средств федерального бюджета на увеличение уставных капиталов соответствующих юридических лиц.

3.6.1. Минпромторгом России вместо представления сведений о целевом характере и своевременном использовании соответствующими АО (и ФГУП) выделенных денежных средств были представлены в Счетную палату на бумажных носителях разрозненные акты приема-передачи выполненных работ (справки), ф. 0503127, формы статистической отчетности «Сведения о ходе строительства важнейших объектов» (ф. № С-2) только по 49 АО¹⁴ из 73 АО, чьи уставные капиталы были увеличены за счет средств федерального бюджета в анализируемый период.

3.6.2. По данным Минэнерго России, представленным только по 9 АО¹⁵ из 15 АО, чьи уставные капиталы были увеличены за счет средств федерального бюджета, в течение проверяемого периода денежные средства вносились в энергетические компании с целью обеспечения выполнения ими Инвестиционной программы, связанной, в том числе, с реализацией инвестпроектов, предусматривающих энергосбережение и повышение энергетической эффективности, создание систем противоаварийной и режимной автоматики, систем телемеханики и связи, а также установку устройств регулирования напряжения и компенсации реактивной мощности. Кроме того, сообщено, что бюджетные инвестиции за счет средств федерального бюджета путем вноса в уставный капитал ОАО «Композит» осуществлял Роскосмос. Договоры передачи акций в собственность

¹³ Федеральный фонд содействия жилищному строительству.

¹⁴ Письма Минпромторга России от 18 июня 2010 года № ЮБ-0598/17, от 6 июля 2010 года № АД-7309/17.

¹⁵ Письма Минэнерго России от 14 апреля 2010 года № СС-3010/07, от 7 июня 2010 года № АВ-4661/08 и от 23 июля 2010 года № АВ-6252/08.

Российской Федерации в счет бюджетного финансирования оформлялись между ОАО «Композит», Росимуществом и Роскосмосом. Соответственно, отчетность ОАО «Композит» о целевом и своевременном использовании выделенных средств из федерального бюджета представлялась в Роскосмос.

Министерством было также сообщено, что использование средств федерального бюджета ОАО «Кубаньэнерго» в 2009 году не осуществлялось. Денежные средства федерального бюджета в сумме 2629,7 млн. рублей были перечислены Минэнерго России обществу 25 декабря 2009 года и «в связи с этим отчетные материалы за 2009 год ОАО «Кубаньэнерго» не представлялись». По отдельным АО анализ представленных Минэнерго России данных выявил следующее:

- ОАО «РусГидро»

В соответствии с отчетностью, представленной Министерством по ОАО «РусГидро», в течение 2007-2009 годов из федерального бюджета было выделено 24251,9 млн. рублей, из них: 5000 млн. рублей - в 2007 году; 6000 млн. рублей - в 2008 году; 13251,9 млн. рублей - в 2009 году. Выделенные денежные средства направлялись на следующие цели: достройка и введение в эксплуатацию отдельных критически важных объектов гидроэнергетики (размер выделенных средств 17755,3 млн. рублей); реализация комплексного инвестпроекта «Разработка проектной документации для реализации инвестиционного проекта «Комплексное развитие Южной Якутии» (проектирование Канкунской ГЭС), реализуемого за счет бюджетных ассигнований Инвестиционного фонда Российской Федерации в размере 2166,6 млн. рублей; достройка и введение в эксплуатацию берегового водосброса Саяно-Шушенской ГЭС им. П. С. Непорожного в размере 4330 млн. рублей. На 1 января 2010 года, по данным Министерства, общий объем освоенных средств составил 64 %;

- ОАО «Системный оператор ЕЭС»

Инвестпроекты определены инвестиционной программой ОАО «Системный оператор ЕЭС». За период 2007-2012 годы запланировано реализовать 26 инвестпроектов за счет средств, полученных от размещения дополнительных акций в пользу Российской Федерации. В соответствии с представленной в Министерство отчетностью ОАО «Системный оператор ЕЭС» в счет бюджетных инвестиций в 2007-2008 годах было направлено 5220 млн. рублей, из которых: 2520 млн. рублей - в 2007 году; 2700 млн. рублей - в 2008 году. По данным Министерства, за период с 1 января 2007 года по 31 марта 2010 года объем средств, инвестированных в указанные проекты, составил 2292 млн. рублей, а остаток средств - 2928 млн. рублей;

- ОАО «Федеральная сетевая компания ЕЭС»

В проверяемый период ОАО «ФСК ЕЭС» были выделены бюджетные инвестиции: в целях повышения надежности функционирования единой национальной (общероссийской) электрической сети и усиления межсистемных электрических связей в энергодефицитных регионах в 2007 году - 22480 млн. рублей, в 2008 году - 18800,0 млн. рублей, в 2009 году - 29178,0 млн. рублей; в рамках реализации ФЦП «Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Забайкалья на период до 2013 года» в 2009 году - 2000,0 млн. рублей; в объекты капитального строительства, не включенные в целевые программы в 2009 году, - 7371,7 млн. рублей. Представленные Министерством по ОАО «ФСК ЕЭС» данные содержат разрозненные «справки о стоимости выполненных работ и затрат» (ф. № КС-3), что не позволяет не только проанализировать целевое и своевременное освоение выделенных бюджетных инвестиций, но и определить в целом уровень освоения капитальных вложений;

- ОАО «Дальневосточная энергетическая управляющая компания»

В целях реализации ФЦП «Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Забайкалья на период до 2013 года» в 2009 году обществу было выделено 3050,0 млн. рублей. В соответствии с данными, представленными компанией Министерству, объем освоенных бюджетных инвестиций составил 3,4 %;

- ОАО Камчатский газэнергетический комплекс», ОАО «Охинская ТЭЦ», ОАО «Калининградская ТЭЦ-2», ОАО «Камчатгазпром»

Какие-либо сводные и/или сгруппированные данные по указанным АО Минэнерго России в Счетную палату не представлены. Представлены разрозненные справки о стоимости выполненных работ и затрат (ф. № КС-3) на бумажных носителях.

3.7. Как указывалось ранее, кроме пополнения доходной части бюджета в виде неналоговых доходов (дивиденды) и при реализации указанных пакетов акций (долей) в процессе приватизации, эффективное управление ими со стороны уполномоченных органов государства повышает их стоимость. Рост капитализации компаний увеличивает стоимость активов, находящихся в распоряжении государства, то есть казны России. Эффективность управления пакетами акций характеризуется, в том числе, полученными доходами государства в виде дивидендов по итогам года, решение о выплате которых принимается на общем собрании акционеров. Однако отсутствуют методические рекомендации по вопросам выплаты дивидендов для применения соответствующих «принципов эффективной дивидендной политики»¹⁶ в отношении АО с участием Российской Федерации, которые Минэкономразвития России до настоящего времени не утверждены, в связи с чем объективная оценка эффективности управления пакетами акций, то есть имуществом казны России, не только затруднена, но и - с точки зрения интересов России - создаются условия для возникновения коррупционных рисков.

В целом по Российской Федерации за период 2007-2009 годов наблюдалась следующая динамика фактических поступлений в федеральный бюджет этих доходов: 2007 год - 43542,7 млн. рублей, 2008 год - 53155,9 млн. рублей, 2009 год - 10114,2 млн. рублей.

Снижение в 2009 году объема указанных доходов¹⁷ обосновывалось государственной поддержкой АО путем сохранения в распоряжении таких обществ чистой прибыли за 2008 год и невыплатой дивидендов. При этом отсутствуют данные (не предусмотрены, например, в пояснительной записке к отчету об исполнении федерального бюджета) о результатах «сохранения» в распоряжении АО чистой прибыли в 2009 году (по итогам за 2008 год) и невыплате дивидендов, то есть о результативности мер государственной поддержки АО, иными словами - о показателях эффективности и/или соблюдения интересов России в случае невыплаты дивидендов (при наличии чистой прибыли).

Представляется интересным оценить следующие итоговые показатели эффективности распоряжения движимым имуществом казны России в виде вкладов в уставные капиталы АО за счет средств федерального бюджета:

(млн. руб.)

	Вложения в уставные капиталы АО	Стоимость совокупного «федерального» пакета акций по номиналу*	Поступило дивидендов в федеральный бюджет (всего по России за год)**
2007 г.	96206,5	Нет объективных данных	43542,7
2008 г.	212845,9	Нет объективных данных	53155,9
2009 г.	501460,7	3895689,9	10114,2

* Номинальная стоимость акций и иных форм участия в капитале, находящихся в собственности Российской Федерации, согласно бюджетной отчетности.

** Поступления в федеральный бюджет дивидендов согласно бюджетной отчетности.

¹⁶ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 29 мая 2006 года № 774-р «О формировании позиции акционера Российской Федерации в АО, акции которых находятся в федеральной собственности».

¹⁷ Пояснительная записка к проекту федерального закона от 28 апреля 2009 года № 76-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2009 год и на плановый период 2010 и 2011 годов».

Номинальная стоимость пакетов акций, находящихся в федеральной собственности, 11 крупнейших АО, чьи уставные капиталы были увеличены за счет средств федерального бюджета в 2007-2009 годах, составляет согласно реестра федерального имущества 2816930,2 млн. рублей, или 83,7 % от общей стоимости акций, учтенных в казне России согласно указанного реестра на 1 января 2010 года. Сведения о стоимости пакетов акций, находящихся в собственности Российской Федерации, указанных АО приведены в таблице:

Наименование АО (эмитента)	Номинальная стоимость пакета акций Российской Федерации, млн. руб.	Доля Российской Федерации в уставном капитале АО, %
ОАО «РЖД»	1583197,8	100,0
ОАО «ФСК ЕЭС»	487918,8	79,107
ОАО «РусГидро»	162848,4	60,382
ОАО «ОАК»	117187,0	89,0442
ОАО «Россельхозбанк»	107048,0	100,0
ОАО «АИЖК»	95590,0	100,0
ОАО «Банк ВТБ»	89435,3	85,4978
ОАО «Росагролизинг»	72322,0	99,9993
ОАО «ОЭЗ»	44397,4	100,0
ОАО «НПК «Уралвагонзавод» им. Ф. Э. Дзержинского	28759,7	100,0
ОАО «РВК»	28225,9	100,0

Например, в 2009 году по итогам 2008 года из перечня 11 указанных АО были выплачены дивиденды Российской Федерации на общую сумму 2934,3 млн. рублей только тремя обществами: ОАО «Россельхозбанк» - 148,7 млн. рублей; ОАО «Банк ВТБ» - 2328,5 млн. рублей; ОАО «РВК» - 457,1 млн. рублей. По остальным АО решения о выплате дивидендов в 2009 году не принимались.

Анализ бухгалтерской отчетности АО (с учетом данных сайтов соответствующих АО), получивших бюджетное финансирование в целях увеличения доли уставного капитала в период с 2007 по 2009 год, выявил, что некоторые общества по итогам финансового года получили убыток, например:

(млн. руб.)			
Наименование ОАО	Год финансирования	Сумма бюджетного финансирования	Чистая прибыль (убыток)
ОАО «ОАК»	2007	6000,0	прибыль - 121,0
	2008	6000,0	убыток - 965,7
	2009	29112,5	убыток - 10067,7
ОАО НТК «Ригель»	2008	33,0	убыток - 0,04
	2009	28,9	убыток - 0,031

3.8. За проверяемый период в составе материалов, представляемых одновременно с Отчетом Правительства Российской Федерации, сводная отчетность, сгруппированная по юридическим лицам, о расходовании средств федерального бюджета путем внесения в их уставные (складочные) капиталы, а также иной механизм определения эффективности этих вложений (например, в рамках министерств и/или ведомств и/или отраслей), не предусмотрены, что приобретает особую важность с учетом требований Бюджетного послания Президента Российской Федерации о бюджетной политике в 2011-2013 годах от 29 июня 2010 года и Программы повышения эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года.

Ранее в соответствии со статьями 274 (пункт 5) и 275 Бюджетного кодекса Российской Федерации в действовавшей в 2007 году редакции одновременно с Отчетом Правительства Российской Федерации об исполнении федерального бюджета в Государственную Думу представлялся Сводный отчет о расходовании средств федерального бюджета, вложенных в уставные (складочные) капиталы юридических лиц, и о дохо-

дах, полученных от таких вложений (ф. 0507025)¹⁸, а еще ранее - представлялся реестр государственной собственности на первый и последний день отчетного года, ведение которого осуществляет Росимущество.

Таким образом, в 2008 и 2009 годах вышеназванный Сводный отчет в Государственную Думу и Счетную палату Российской Федерации не поступал. В ряде случаев оценить объективно эффективность этих вложений сложно. С точки зрения обеспечения интересов России ф. 0507025 не позволяла оценить эффективность вложений в полном объеме, так как доходы от большинства вложений не планировались. Структура и содержание анализируемой формы отчетности имели определенные недостатки¹⁹, но это была единственная форма финансовой отчетности, в которой представлялись сгруппированные сводные данные по юридическим лицам о распоряжении движимым имуществом казны России в части средств федерального бюджета, вложенных в их уставные (складочные) капиталы, и доходов, полученных от этих вложений.

В связи с изложенным, а также в целях реализации Бюджетного послания Президента Российской Федерации о бюджетной политике в 2011-2013 годах от 29 июня 2010 года, представляется целесообразным рассмотрение вопроса о восстановлении в финансовой отчетности аналога ф. 0507025, являющейся приложением к Отчету Правительства Российской Федерации об исполнении федерального бюджета (с учетом ее корректировки). Данное предложение нашло отражение в Заключении Счетной палаты на Отчет об исполнении федерального бюджета за 2009 год.

3.9. Постановлением Правительства Российской Федерации от 11 января 2000 года № 23 «О реестре показателей экономической эффективности деятельности государственных унитарных предприятий и открытых акционерных обществ, акции которых находятся в федеральной собственности» на Росимущество возложены полномочия по ведению этого реестра. Объектами учета в названном реестре являются: утвержденные в установленном порядке величины показателей экономической эффективности деятельности ФГУП и АО с участием Российской Федерации; фактически достигнутые величины этих показателей. Ведение реестра осуществляется на основе представляемых сведений из отраслевых баз данных и от юридических лиц. Росимущество призвано вести реестр следующих установленных показателей экономической эффективности: выручка, чистая прибыль, чистые активы, часть прибыли, подлежащая перечислению в федеральный бюджет (в отношении ФГУП), чистая прибыль, дивиденды, подлежащие перечислению в федеральный бюджет, чистые активы (в отношении АО). По информации Росимущества²⁰, в течение 2009 года данные представляли лишь некоторые ведомства, однако сведения, направляемые ими, имели несистемный и разрозненный характер. Большинство ведомств данные в реестр в 2009 году не представляло. Установлено, что в 2009 году Росимуществом не осуществлялось ведение указанного реестра - записи в него не производились.

¹⁸ Была утверждена приказом Минфина России от 8 июня 2006 года № 87н «Об утверждении форм ежеквартальной и годовой отчетности об исполнении федерального бюджета, представляемой в Правительство Российской Федерации (в ред. от 16 января 2007 года № 4н), а также подпунктом «л» пункта 10 Положения о представлении в Правительство Российской Федерации ежеквартальной и годовой отчетности об исполнении федерального бюджета, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 11 мая 2006 года № 281.

¹⁹ В рамках проверки исполнения федерального бюджета за 2007 год Счетной палатой Российской Федерации были выявлены недостатки в отчетности по ф. 0507025, которые отражены в Заключении направления деятельности Счетной палаты на исполнение федерального бюджета за 2007 год.

²⁰ Акт Счетной палаты Российской Федерации по проверке состояния реестра федеральной государственной собственности на первый и последний день отчетного финансового года в Росимуществе от 15 июня 2010 года № КМ-461/04-03.

3.10. Как показала проверка, не представляется возможным подтвердить наличие надлежащего контроля Минпромторга России и Минэнерго России, осуществляющих расходы федерального бюджета на взносы в уставные капиталы юридических лиц, за законностью и эффективностью использования указанных средств получателями средств - юридическими лицами. Указанная проблема обостряется еще и тем, что (как отражено в Заключении Счетной палаты на отчет об исполнении федерального бюджета за 2009 год) структурные подразделения внутреннего контроля созданы только в 62 из 112 главных распорядителей бюджетных средств, на 1 января 2010 года в 56 из них отсутствовали утвержденные ведомственные стандарты и методики проведения финансового контроля, в ряде ведомств отсутствовали разработанные и утвержденные планы контрольной деятельности.

Таким образом, подтверждение и обоснование наличия надлежащего контроля за расходами федерального бюджета на взносы в уставные капиталы юридических лиц, а также законностью и эффективностью использования указанных средств получателями средств в иных министерствах и ведомствах является проблематичным.

3.11. В рамках настоящей проверки под интересами Российской Федерации понимается обеспечение обороноспособности и безопасности государства, защиты нравственности, здоровья, прав и законных интересов граждан. Одним из механизмов соблюдения интересов Российской Федерации является участие государства в уставном капитале юридических лиц. Нормы федеральных законов о федеральном бюджете и изданные в их исполнение распорядительные документы Правительства Российской Федерации, предписывающие увеличить уставный капитал юридических лиц, в принципе имели целевую направленность, в том числе в рамках реализации федеральных целевых программ и отраслевых стратегий.

Выявлено, что федеральные целевые программы и отраслевые стратегии не рассматривают имущество казны Российской Федерации как ресурс решения соответствующих задач развития отраслей, и в этих документах отсутствует сформулированная задача и/или целевые индикаторы управления процессом их реализации с точки зрения обеспечения имуществом казны Российской Федерации государственных интересов.

3.12. Эффективность управления пакетами акций характеризуется, в том числе полученными доходами государства в виде дивидендов. Однако отсутствуют методические рекомендации по вопросам выплаты дивидендов для применения соответствующих принципов эффективной дивидендной политики в отношении АО с участием Российской Федерации, в связи с чем объективная оценка эффективности управления пакетами акций, то есть имуществом казны России, не только затруднена, но и - с точки зрения интересов России - создаются условия для возникновения коррупционных рисков.

Снижение в 2009 году планируемого объема указанных доходов обосновывалось государственной поддержкой АО путем сохранения в их распоряжении чистой прибыли за 2008 год, однако отсутствуют данные о результатах «сохранения» в распоряжении обществ чистой прибыли в 2009 году (по итогам за 2008 год) и невыплате дивидендов, то есть о результативности мер государственной поддержки АО, иными словами - о показателях эффективности и/или соблюдения интересов России в случае невыплаты дивидендов (при наличии чистой прибыли).

3.13. За проверяемый период в составе материалов, представляемых одновременно с Отчетом Правительства Российской Федерации, сводная отчетность, сгруппированная по юридическим лицам, о расходовании средств федерального бюджета путем внесения в их уставные (складочные) капиталы, а также иной механизм определения эффективности этих вложений (например, в рамках министерств и/или ведомств и/или отраслей), не предусмотрены, что приобретает особую важность с учетом требований Бюджетного

послания Президента Российской Федерации о бюджетной политике в 2011-2013 годах от 29 июня 2010 года и Программы повышения эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года.

3.14. Несмотря на то, что постановлением Правительства Российской Федерации от 11 января 2000 года № 23 «О реестре показателей экономической эффективности деятельности государственных унитарных предприятий и открытых акционерных обществ, акции которых находятся в федеральной собственности» на Росимущество возложены полномочия по ведению этого реестра и формированию установленных показателей экономической эффективности: выручка, чистая прибыль, чистые активы, часть прибыли, подлежащая перечислению в федеральный бюджет (в отношении ФГУП), чистая прибыль, дивиденды, подлежащие перечислению в федеральный бюджет, чистые активы (в отношении АО), в 2009 году Росимуществом ведение анализируемого реестра не осуществлялось.

Таким образом, база данных, с помощью которой можно оценить эффективность деятельности юридических лиц, в уставные (складочные) капиталы которых в 2007-2009 годах вкладывались средства федерального бюджета, не функционирует.

3.15. Учитывая проводимую реформу государственного бюджета, связанную с переходом к составлению долгосрочных государственных программ с учетом принятия постановления Правительства Российской Федерации от 2 августа 2010 года № 588 «Об утверждении порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации», представляется целесообразным в рамках его реализации рассмотреть вопрос о создании методики оценки эффективности распоряжения движимым имуществом казны России в части средств федерального бюджета, вложенных в уставные капиталы юридических лиц (с учетом компетенции ведомств), так как объемы средств федерального бюджета, задействованные в этих процессах, измеряются триллионами рублей и затрагивают все сферы экономики страны.

Выводы

1. На момент проверки совокупный объем средств федерального бюджета, вложенных в уставные капиталы юридических лиц как движимого имущества казны Российской Федерации, достигает 4 трлн. рублей. При этом за 2007-2009 годы расходы только открытой части бюджета на указанные цели составили 2084 млрд. рублей, включая имущественные взносы в государственные корпорации в сумме 1261 млрд. рублей. Стоимость движимого имущества казны Российской Федерации в виде акций и иных форм участия в капитале юридических лиц отражена в бюджетной отчетности на 1 января 2010 года в сумме 3896 млрд. рублей. Таким образом, Правительство Российской Федерации реализует возможности учета и отражения в бюджетной отчетности данного вида имущества казны.

2. До настоящего времени не решена проблема полноты и, как следствие, достоверности представляемых органами исполнительной власти данных. Так, не представляется возможным подтвердить отражение в бюджетной отчетности на 1 января 2010 года взносов в уставной капитал юридических лиц на сумму 284,6 млрд. рублей ряда министерств и ведомств. При этом Росимуществом фактически приостановлено ведение реестра, предусмотренного постановлением Правительства Российской Федерации от 11 января 2000 года № 23 «О реестре показателей экономической эффективности деятельности государственных унитарных предприятий и открытых акционерных обществ, акции которых находятся в федеральной собственности», что создает коррупционные и экономические риски.

3. По результатам проверки сформулированы риски «скрытого» выведения имущества казны путем формирования эмиссионного дохода за счет вложения бюджетных

средств не в уставный, как предусмотрено решениями Правительства Российской Федерации, а в добавочный капитал акционерных обществ с возможным его списанием на издержки компаний. Выборочной проверкой выявлено около 150 млрд. рублей такого рода «эмиссионного дохода». При этом по результатам проверок Счетной палаты Российской Федерации и проверок Генеральной прокуратуры Российской Федерации ОАО «АИЖК» и ОАО «РВК» были предприняты действия в 2009-2010 годах по восстановлению имущества казны путем дополнительной эмиссии акций в пользу Российской Федерации.

4. Сложилась практика выделения бюджетных средств на взносы в уставные капиталы без должного обоснования целевых эффектов, показателей и критериев их достижения, а также при фактическом отсутствии мониторинга результативности данных расходов. В этой связи представляется целесообразным предложить Правительству Российской Федерации поручить органам исполнительной власти принять исчерпывающие меры по упорядочению формирования и использования взносов Российской Федерации в уставные капиталы юридических лиц с учетом экономических интересов государства.

Предложения

1. Направить информационное письмо в Правительство Российской Федерации.
2. Направить информационное письмо в Министерство экономического развития Российской Федерации.
3. Направить отчет о результатах контрольного мероприятия в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

А. А. ПИСКУНОВ