

Из постановления Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 20 апреля 2001 года № 17 (253) “О результатах проверки выполнения Минэкономразвития России, Минфином России и Российским банком развития мероприятий, связанных с оперативным управлением Бюджетом развития Российской Федерации в 1999–2000 годах”:

Утвердить отчет о результатах проверки.

Направить информационное письмо с приложением отчета о результатах проверки в Правительство Российской Федерации.

Направить отчет о результатах проверки в Совет Федерации и Государственную Думу, полномочному представителю Президента Российской Федерации в Центральном федеральном округе.

ОТЧЕТ

по результатам проверки выполнения Минэкономразвития России, Минфином России и Российским банком развития мероприятий, связанных с оперативным управлением Бюджетом развития Российской Федерации в 1999 – 2000 годах

Основание для проверки: план работы Счетной палаты Российской Федерации на 2001 год (п.1.7.3.)

Цель проверки: состояние выполнения Минэкономразвития России, Минфином России и Российским банком развития мероприятий, связанных с оперативным управлением Бюджетом развития Российской Федерации в 1999 -2000 годах (в части, касающейся внутренних источников финансирования федерального бюджета)

Объект проверки: Минэкономразвития России, Минфин России, ОАО "Российский банк развития" (далее РосБР)

В ходе проверки были изучены документы и материалы, позволяющие наиболее полно отразить поставленные вопросы.

В ходе проверки были подготовлены следующие акты:

1. Акт проверки выполнения Минэкономразвития России мероприятий, связанных с оперативным управлением Бюджетом развития Российской Федерации в 1999–2000 годах.

2. Акт проверки выполнения Минфином России мероприятий, связанных с оперативным управлением Бюджетом развития Российской Федерации в 1999–2000 годах.

3. Акт проверки участия Российского банка развития в реализации мероприятий, связанных с оперативным управлением Минэкономразвития России и Минфином России Бюджетом развития Российской Федерации в 1999–2000 годах (инвестиционная деятельность).

4. Акт проверки участия Российского банка развития в реализации мероприятий, связанных с оперативным управлением Минэкономразвития России и Минфином России Бюджетом развития Российской Федерации в 1999–2000 годах (финансовое состояние).

Руководители Минэкономразвития России, Минфина России, ОАО "Российский банк развития" ознакомлены с актами под роспись, без замечаний.

Результаты проверки:

В ходе проверки установлено:

1. Федеральным законом от 26 ноября 1998 г. № 181-ФЗ "О Бюджете развития Российской Федерации" (далее - Бюджет развития) определены правовые и организационные основы формирования и расходования средств федерального бюджета, предназначенных для осуществления на конкурсной основе государственной поддержки

инвесторов, финансирующих высокоэффективные инвестиционные проекты, либо путем предоставления им государственных гарантий, либо - непосредственного выделения средств федерального бюджета на условиях возвратности, платности и срочности. Объемы средств федерального бюджета, направляемых в Бюджет развития, устанавливаются федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год.

Указанным законом определены источники финансирования расходов Бюджета развития. В настоящей проверке были рассмотрены источники внутреннего заимствования, определенные Федеральным законом "О Бюджете развития Российской Федерации", а в объемных показателях в составе капитальных расходов на инвестиционные цели по соответствующим кодам бюджетной классификации - федеральными законами "О федеральном бюджете на 1999 год" и "О федеральном бюджете на 2000 год".

Федеральным законом "О Бюджете развития Российской Федерации" (ст. 4) определено, что управление Бюджетом развития осуществляет Правительство Российской Федерации, а уполномоченный на то федеральный орган исполнительной власти осуществляет оперативное управление Бюджетом развития.

Средства Бюджета развития формируются за счет следующих источников:

- внутренних и внешних заимствований Российской Федерации на инвестиционные цели;
- части доходов федерального бюджета от использования и продажи имущества, находящегося в федеральной собственности;
- доходов федерального бюджета от использования и приватизации объектов федеральной собственности, созданных в результате финансирования инвестиционных проектов за счет средств Бюджета развития;
- доходов федерального бюджета от ранее произведенных бюджетных инвестиционных ассигнований на условиях возвратности, платности и срочности;
- отчисления части поступлений в федеральный бюджет от размещения государственных ценных бумаг в доле, устанавливаемой федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год;
- 50% средств сумм превышения фактически поступивших доходов от внешнеэкономической деятельности над доходами от указанной деятельности, установленными федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год;
- других источников, предусмотренных законодательством Российской Федерации.

Федеральным законом от 22 февраля 1999 г. № 36-ФЗ "О федеральном бюджете на 1999 год" средства Бюджета развития были утверждены в объеме 20775 млн. рублей. Источниками финансирования Бюджета развития были определены связанные иностранные кредиты, получаемые под гарантии Правительства Российской Федерации, инвестиционные кредиты Международного банка реконструкции и развития в сумме 18400 млн. рублей и доходы федерального бюджета (за исключением доходов целевых бюджетных фондов и земельного налога) в объеме 2375 млн. рублей.

Средства Бюджета развития должны быть направлены на:

- финансирование экспортно-ориентированных и импортозамещающих инвестиционных проектов и других инвестиционных проектов российских организаций в объеме 18400 млн. рублей;
- финансирование поддержки экспорта высокотехнологичной продукции под заключенные контракты, реализации программ конверсии оборонного производства в объеме 2000 млн. рублей;
- формирование уставного капитала Российского банка развития с последующим обязательным направлением в 1999 году Российским банком развития этих средств в полном объеме на погашение кредиторской задолженности по высокоэффективным

конкурсным инвестиционным проектам в объеме 375 млн. рублей (за счет госинвестиций по подразделу "Строительство, архитектура" раздела "Промышленность, энергетика и строительство").

На основании ст. 129 этого же закона дополнительным источником формирования Бюджета развития на 1999 год для финансирования конкурсных инвестиционных проектов являются средства, получаемые от возврата и уплаты процентов по ранее произведенным бюджетным ассигнованиям на условиях возвратности и платности.

Федеральным законом от 31 декабря 1999 г. № 227-ФЗ "О федеральном бюджете на 2000 год" были утверждены расходы Бюджета развития Российской Федерации в сумме 26884,8 млн. рублей, из них внутренние источники составляют 3924,8 млн. рублей, которые должны были направляться на финансирование высокоэффективных инвестиционных проектов (включая средства в объеме 10% на инновационные проекты) - 2357,8 млн. рублей, реализацию инвестиционных программ конверсии оборонной промышленности - 917 млн. рублей, формирование резервного фонда Бюджета развития Российской Федерации под ранее предоставленные государственные гарантии - 650 млн. рублей, которые в свою очередь, в случае их неиспользования, могли направляться на погашение кредиторской задолженности по высокоэффективным проектам, прошедшим конкурсный отбор.

В соответствии с Федеральным законом от 25 декабря 2000 г. № 145 -ФЗ "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "О федеральном бюджете на 2000 год" в связи с получением дополнительных доходов" все статьи, касающиеся формирования и исполнения Бюджета развития Российской Федерации были исключены, кроме ст. 150, согласно которой за счет дополнительных доходов в уставный капитал Российского банка развития должно быть направлено 3000 млн. рублей.

2. Источники формирования средств Бюджета развития, которые были заложены в федеральном бюджете на 1999 и 2000 годы соответствовали тем, которые предусмотрены Федеральным законом "О Бюджете развития Российской Федерации". Специального порядка формирования и аккумулирования средств Бюджета развития на специальных счетах ГУФК Минфином России, как это предусмотрено Законом "О Бюджете развития Российской Федерации", не было разработано и финансирование высокоэффективных инвестиционных проектов на возвратной и платной основе в 1999 – 2000 годах не осуществлялось.

3. В 1999 году Минфином России были профинансированы за счет госинвестиций средства федерального бюджета в объеме 375 млн. рублей, предусмотренные на формирование уставного капитала Российского банка развития. На объем уставного капитала банка было размещено 375 обыкновенных акций первого выпуска акций номинальной стоимостью 1 млн. рублей. На погашение кредиторской задолженности по проектам - победителям, отобраным Минэкономики России в 1995 -1997 годах по результатам проведенных конкурсов, они не были направлены, так как Минфином России не заключались соглашения по финансированию с предприятиями - победителями и обязательства по погашению кредиторской задолженности по ним не возникли.

На основании распоряжения Правительства Российской Федерации от 30 декабря 1999 г. № 2137-р Российский фонд федерального имущества (далее -РФФИ) для оплаты размещаемых в ходе второй эмиссии акций РосБРа перечислил на счет банка 242,5 млн. рублей, что составило 2,5 % от средств, поступивших в 1999 году от приватизации федеральной собственности, а Минфин России перечислил РФФИ средства в объеме 42,5 млн. рублей, полученные от возврата ранее выданных кредитов на возвратной и платной основе. Другие расходы Бюджета развития не финансировались.

На основании распоряжения Правительства Российской Федерации от 26 декабря 2000 г. № 1823-р на увеличение уставного капитала Минфин России перечислил РФФИ за

счет госинвестиций (дополнительные доходы) 3000 млн. рублей, которые РФФИ направил на накопительный счет РосБРа в Банке России. На перечисленный объем средств федерального бюджета РФФИ были переданы акции РосБРа.

Таким образом, за 1999-2000 годы Минфином России был сформирован уставный капитал РосБРа в объеме 3660 млн. рублей. За счет госинвестиций, предусмотренных подразделом "Строительство, архитектура" раздела "Промышленность, энергетика и строительство", на эти цели было направлено 3375 млн. рублей, а за счет источников Бюджета развития Российской Федерации - остальные средства в объеме 285 млн. рублей.

4. Финансирование за счет средств Бюджета развития быстрокупаемых инвестиционных проектов, прошедших конкурсный отбор и направленных Минэкономразвития России в Минфин России в 1999-2000 годах не осуществлялось. Нецелевого использования средств федерального бюджета, направленных за счет госинвестиций на формирование уставного капитала ОАО "Российский банк развития", а также нарушений в порядке передачи акций на объем уставного капитала акционерного общества не установлено.

5. Постановлением Правительства Российской Федерации от 5 апреля 1999 г. № 378 "Об оперативном управлении Бюджетом развития Российской Федерации" установлено, что оперативное управление Бюджетом развития Российской Федерации осуществляет Минэкономики России и Минфин России. Минэкономики России проводит анализ, оценку и отбор инвестиционных проектов для предоставления денежных средств и государственных гарантий за счет средств Бюджета развития Российской Федерации, а Минфин России по результатам конкурсного отбора инвестиционных проектов предоставляет государственные гарантии за счет средств Бюджета развития. Минэкономики России и Минфин России должны обеспечивать согласованное финансирование инвестиционных проектов за счет средств инвесторов и средств, выделяемых из федерального бюджета.

Отбор принимавших участие в конкурсе инвестиционных проектов проводила Комиссия по инвестиционным конкурсам при Минэкономики России (далее именуется – Комиссия по инвестиционным конкурсам). В 1999-2000 годах Минэкономики России (с мая 2000 г. – Минэкономразвития России) не проводило указанные конкурсы.

В ходе инвентаризации инвестиционных проектов - победителей конкурсов 1995–1997 гг., проведенной Минэкономики России, установлено, что по состоянию на 1 января 1999 г. из 265 проектов профинансировано 87, из них полностью лишь 66.

Если в 1997 году Минфином России были профинансированы расходы на возвратной и платной основе по проектам, отобраным на конкурсной основе, в объеме 229,5 млн. рублей, в 1998 году – в объеме 8,2 млн. рублей, то в 1999–2000 гг. финансирование инвестиционных проектов, в том числе за счет средств Бюджета развития, не производилось и государственные гарантии за счет Бюджета развития не предоставлялись.

Согласно постановлению Правительства Российской Федерации "Об оперативном управлении Бюджетом развития Российской Федерации" Минфин России от имени Правительства Российской Федерации по результатам конкурсного отбора инвестиционных проектов предоставляет государственные гарантии за счет средств Бюджета развития.

В 1999–2000 годах Минфином России не осуществлялось оперативное управление Бюджетом развития Российской Федерации, то есть финансирование инвестиционных проектов и предоставление гарантий по ним не проводилось.

Основными проблемами, препятствующими выполнению Минфином России и Минэкономразвития России возложенных на них функций по оперативному управлению Бюджетом развития, являются следующие:

– отсутствие расходов Бюджета развития в составе капитальных расходов федерального бюджета, предусмотряемых федеральными законами о федеральном бюджете на соответствующий год;

– отсутствие порядка формирования и аккумулирования на специально открытых счетах ГУФК средств Бюджета развития, за счет источников, предусмотренных Федеральным законом "О Бюджете развития Российской Федерации";

– отсутствие договора взаимодействия с Российским банком развития, функции которого, как агента Правительства Российской Федерации по осуществлению инвестиций, в том числе за счет Бюджета развития, не определены.

Действующие нормы постановлений Правительства Российской Федерации от 3 сентября 1998 г. № 1020 "Об утверждении Порядка предоставления государственных гарантий на осуществление лизинговых операций"; от 22 ноября 1997 г. № 1470 "Об утверждении Порядка предоставления государственных гарантий на конкурсной основе за счет средств Бюджета развития Российской Федерации и Положения об оценке эффективности инвестиционных проектов при размещении на конкурсной основе централизованных инвестиционных ресурсов Бюджета развития Российской Федерации"; от 12 ноября 1999 г. № 1249 "Об утверждении Положения о предоставлении государственных гарантий под инвестиционные проекты социальной и народно-хозяйственной значимости" достаточны для осуществления Минэкономразвития России и Минфином России функций, определенных по оперативному управлению Бюджетом развития Российской Федерации. Но роль и форма участия образованного Российского банка развития, как агента Правительства Российской Федерации по осуществлению инвестиций, в этих нормативных актах не учитывалась, поэтому они нуждаются в уточнении.

В связи с образованием Российского банка развития были разработаны и не утверждены проекты следующих регламентирующих документов, которые в настоящее время находятся в стадии согласования:

– порядок финансирования и учета высокоэффективных инвестиционных проектов и инвестиционных программ конверсии оборонной промышленности за счет средств федерального бюджета, в том числе, Бюджета развития Российской Федерации, предоставляемых на возвратной и платной основе;

– порядок предоставления на конкурсной основе государственных гарантий за счет средств федерального бюджета, в том числе за счет средств Бюджета развития;

– порядок возврата средств федерального бюджета, выданных ранее на возвратной и платной основе на реализацию высокоэффективных инвестиционных проектов.

6. Федеральным законом "О федеральном бюджете на 1999 год" (ст. 128) Правительству Российской Федерации и Центральному банку Российской Федерации предписывалось создать в 1999 году Российский банк развития - государственную кредитную организацию в форме открытого акционерного общества, осуществляющую кредитование инвестиционных проектов, в том числе за счет Бюджета развития Российской Федерации. Формирование уставного капитала в сумме до 3 млрд. рублей предусматривалось за счет:

– расходов, утвержденных по разделу "Промышленность, энергетика и строительство", в сумме 375 млн. рублей;

– 2,5% средств от приватизации федеральной собственности, осуществляемой на аукционах или по конкурсу; от продажи акций акционерных обществ, созданных в процессе приватизации (статьей 107 этого же Закона установлен норматив распределения средств от приватизации федеральной собственности на аукционах или по конкурсу; от продажи акций акционерных обществ, созданных в процессе приватизации: федеральный бюджет - 84,8%, их них Российский банк развития - 2,5%);

– неденежных активов, находящихся в федеральной собственности;

– средств, поступающих в федеральный бюджет от возврата и уплаты процентов по ранее произведенным бюджетным ассигнованиям на условиях возвратности, платности и срочности для осуществления на конкурсной основе государственной поддержки реализации высокоэффективных инвестиционных проектов.

Определено также, что Российский банк развития является агентом Правительства Российской Федерации по осуществлению инвестиций, в том числе за счет средств Бюджета развития Российской Федерации, предоставляемых юридическим лицам на условиях возвратности, платности и срочности.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 10 марта 1999 г. № 391-р было одобрено предложение Минэкономики России, согласованное с Минфином России, Мингосимуществом России и Российским фондом федерального имущества, о создании Российского банка развития с уставным капиталом 375 млн. рублей.

Пунктом 2 указанного распоряжения Российскому фонду федерального имущества (далее - РФФИ) предписано разработать и утвердить учредительные документы Российского банка развития, предусмотрев количество объявленных к размещению акций, позволяющее сформировать уставный капитал Российского банка развития в размере до 4 млрд. рублей, и сохранение при проведении дополнительных эмиссий акций Российского банка развития доли государства в уставном капитале банка в размере не менее 75% плюс 1 акция.

Пунктом 5 Минфину России, Мингосимуществу России и РФФИ совместно с Минэкономики России поручено было представить в Правительство Российской Федерации согласованный график увеличения размера уставного капитала РосБРа, имея в виду обеспечение начала деятельности банка в ближайшее время и доведение в 1999 году доли государства в уставном капитале до 3 млрд. рублей.

Пунктом 7 этого же распоряжения Банку России совместно с Минэкономики России рекомендовано подготовить в месячный срок предложения о развитии инфраструктуры РосБРа при осуществлении реструктуризации банковской системы Российской Федерации.

Российским фондом федерального имущества (Решение от 31 мая 1999 г. № 1) было принято решение об учреждении кредитной организации в форме открытого акционерного общества "Российский банк развития".

Учредитель Банка от имени Российской Федерации и единственный акционер - Российский фонд федерального имущества.

РосБР входит в банковскую систему Российской Федерации и в своей деятельности руководствуется Гражданским кодексом Российской Федерации, федеральными законами, правовыми актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, иных государственных органов, имеющих соответствующую компетенцию.

Как кредитная организация, Российский банк развития зарегистрирован в Банке России 7 июля 1999 года, Устав согласован с заместителем Председателя Центробанка России Горюновым В.Н. также 7 июля 1999 года.

На объем уставного капитала банка было размещено 375 обыкновенных акций первого выпуска номинальной стоимостью 1 млн. рублей.

Согласно вышеуказанному распоряжению Правительства Российской Федерации количество и номинальная стоимость акций, которые Банк вправе размещать дополнительно к размещенным акциям первого выпуска составляют 3625 обыкновенных акций номинальной стоимостью 1 млн. рублей, общей номинальной стоимостью 3625 млн. рублей.

На 1 октября 2000 года оплаченный уставный капитал РосБРа составил 660 млн. рублей.

На основании распоряжения Правительства Российской Федерации от 26 декабря 2000 г. № 1823-р РФФИ было перечислено 3 млрд. рублей (п/п № 623 от 28 декабря 2000

г.) средств федерального бюджета на накопительный счет РосБРа в Банке России для оплаты увеличения уставного капитала банка.

На 5 января 2001 года оплаченный капитал РосБРа составил 3660 млн. рублей.

В связи с изменением размера уставного капитала до 3660 млн. рублей в Устав открытого акционерного общества "Российский банк развития" были внесены изменения и дополнения, согласно которым банк имеет право размещать дополнительно к размещенным акциям 340 акций номинальной стоимостью 1 млн. рублей.

Федеральным законом от 27 декабря 2000 г. № 150-ФЗ "О федеральном бюджете на 2001 год" установлено, что средства федерального бюджета в размере 1000 млн. рублей должны быть направлены на дальнейшее формирование уставного капитала РосБРа (ст.81). Кроме того, суммы от возврата ранее выданных средств федерального бюджета, превышающие 500 млн. рублей, направляются на увеличение уставного капитала РосБРа (ст. 82).

Статьей 84 этого Закона установлено, что в 2001 году Российский банк развития является агентом Правительства Российской Федерации, обеспечивающим по поручению и в порядке, которые устанавливаются Правительством Российской Федерации, возврат задолженности юридических лиц по средствам федерального бюджета, выданным на возвратной основе в 1992-1999 годы.

Следовательно, за РосБР сохраняется роль агента Правительства Российской Федерации по осуществлению инвестиций и добавляется - агента по возврату ранее выданных средств федерального бюджета. Иными словами, банк должен участвовать в механизме по осуществлению указанных функций.

Согласно Уставу РосБР основными направлениями его деятельности являются:

- аккумулярование финансовых ресурсов для реализации государственной инвестиционной политики;
- финансирование и кредитование инвестиционных проектов в реальном секторе экономики, в том числе включенных в Бюджет развития Российской Федерации, а также иных проектов из общего списка инвестиционных проектов, одобренных Правительством Российской Федерации;
- кредитование производства и поставки высокотехнологичной продукции на экспорт и производства импортозамещающей продукции;
- участие в осуществлении программ реструктуризации системообразующих предприятий и организаций различных отраслей промышленности, а также предприятий и организаций, имеющих значительный экспортный потенциал;
- развитие финансового лизинга машин и оборудования;
- кредитование пополнения оборотных средств предприятий при условии осуществления Банком расчетно-кассового обслуживания данных предприятий.

Перечисленные в Уставе РосБРа направления деятельности несколько шире предусмотренных Федеральным законом "О федеральном бюджете на 1999 год" и распоряжением Правительства Российской Федерации № 391-р функций агента Правительства Российской Федерации по "осуществлению инвестиций, в том числе за счет средств Бюджета развития Российской Федерации, предоставляемых юридическим лицам на условиях возвратности, платности и срочности".

Вместе с тем, в Уставе нет четкого деления направлений деятельности РосБРа и привязки их к источнику осуществления, а именно по средствам федерального бюджета (средства, направленные на формирование уставного капитала, или средства федерального бюджета на возвратной и платной основе, предусмотриваемые в федеральном законе о федеральном бюджете на финансовый год) и средствам из других источников (заемные средства, прибыль банка и т.д.).

Пункт 13 раздела III Устава РосБРа носит декларативный характер, так как действующей нормативно-правовой базой участие Российского банка развития (как

коммерческой структуры) в разработке социально-экономической политики Правительства Российской Федерации не предусмотрено.

Органами управления РосБРа являются:

– Общее собрание акционеров Банка;

– Наблюдательный совет Банка (Председателем Наблюдательного совета является Председатель Правительства Российской Федерации Касьянов М.М.);

– Правление Банка;

– Генеральный директор Банка - Рыскина Т.М.

РосБРОм разработана "Стратегия развития ОАО "Российский банк развития" на 2000 – 2001 годы", утвержденная Наблюдательным советом 4 декабря 2000 г. (протокол заседания № 12) и определяющая:

– цели и задачи деятельности;

– основные направления кредитной политики;

– формы кредитования и кредитные инструменты;

– источники формирования ресурсной базы;

– органы контроля за использованием бюджетных средств;

– основные направления деятельности.

Первым годом работы Банка фактически явился 2000 год. В течение этого года закладывались основы дальнейшей деятельности Банка: сформирована организационная структура; определен круг полномочий структурных подразделений; набран кадровый состав; отработана система взаимодействия структурных подразделений.

РосБРОм была направлена Правительству Российской Федерации информация о подготовке Банком всей необходимой инфраструктуры для выполнения поставленных задач и практической готовности к реализации финансирования и кредитования инвестиционных проектов в реальном секторе экономики, в том числе за счет средств Бюджета развития Российской Федерации, в соответствии с приоритетами государственной промышленной политики.

В I квартале 2001 г. (срок определен стратегией развития банка) должны быть завершены основные мероприятия по формированию организационной структуры банка, после чего он сможет приступить к реализации возложенных на него задач в полном объеме.

Основными направлениями работы банка должны стать:

– финансовое сопровождение проводимой государством структурной политики по развитию базовых отраслей промышленности, производственной инфраструктуры и жилищного строительства;

– организация банковских мероприятий по возврату средств федерального бюджета, выданных в период с 1992 по 1999 год на возвратной и платной основе предприятиям и организациям через уполномоченные банки для реализации инвестиционных проектов и инвестиционных программ;

– развитие сотрудничества с зарубежными банковскими и финансовыми учреждениями в качестве равноправного партнера при организации синдицированных кредитов для российских предприятий в качестве надежного и авторитетного заемщика;

– развитие инфраструктуры, включая развитие региональной сети, в пределах средств бюджетных ассигнований на указанные цели, а также отчислений от прибыли в размерах, устанавливаемых Наблюдательным советом банка.

В настоящее время основными инструментами государственной инвестиционной политики являются Федеральная адресная инвестиционная программа и федеральные целевые программы в объемах, утверждаемых федеральными законами о федеральном бюджете на соответствующий финансовый год, то есть средства федерального бюджета, предусматриваемые на безвозвратной основе.

В условиях, когда федеральным бюджетом не предусмотрены расходы на госинвестиции по реализации высокоэффективных конкурсных проектов на возвратной и

платной основе и отсутствует порядок по возврату ранее предоставленных средств, реализация Российским банком развития функций агента Правительства Российской Федерации не обеспечена. Учитывая данное обстоятельство, участие РосБРа своим уставным капиталом в финансировании, дополнительно к средствам федерального бюджета, строек и объектов Федеральной адресной инвестиционной программы (но на возвратной и платной основе) позволило бы частично реализовать агентские функции банка.

В настоящее время деятельность банка носит самостоятельный характер, а сам банк не принимает участия в реализации государственной инвестиционной политики.

Необходимо отметить, что РосБРом проводится определенная работа по координации своей деятельности по осуществлению инвестиций с некоторыми министерствами.

РосБРом в течение 2000 года и января - февраля 2001 года были заключены соглашения о сотрудничестве со следующими министерствами и ведомствами:

- Минтранс России - от 23 мая 2000 г.;
- Госкомрыболовством России - № 6-с от 14 декабря 2000 г.;
- Минпромнауки России - от 12 февраля 2001 г.;

- Минпромнауки России, Союзом лесопромышленников и лесозэкспортеров России (о сотрудничестве по вопросам развития лесопромышленного комплекса) - от 20 января 2001 г.;

Федеральной службой России по финансовому оздоровлению и банкротству - № 34 от 31 октября 2000 г.

Соглашения с Госкомрыболовством России и Минпромнауки России подписаны для осуществления совместного отбора, экспертизы и финансирования инвестиционных проектов.

В развитие заключенных соглашений РосБРом разработаны проекты:

1. Производство и модернизация судов для промыслового флота и портового хозяйства России
2. Программа участия ОАО "Российский банк развития" в модернизации энергетического машиностроения
3. Программа модернизации и технического перевооружения предприятий лесоперерабатывающего комплекса (Проект "Развитие деревообрабатывающего производства")
4. Производство и лизинг воздушных судов гражданской авиации.

Программа модернизации и технического перевооружения предприятий лесоперерабатывающего комплекса разработана в соответствии с поручением Правительства Российской Федерации на основании обращения Союза лесопромышленников и лесозэкспортеров России.

Федеральная целевая программа "Развитие лесопромышленного комплекса Российской Федерации" (1996–2005 годы) - государственный заказчик Минпромнауки России - предполагает реализацию 350 инвестиционных проектов на более чем 250 предприятиях.

На основании указанного поручения Правительства Российской Федерации и предложений Союза лесопромышленников и лесозэкспортеров России РосБРом по согласованию с Минпромнауки России были отобраны следующие проекты:

- инвестиционный проект ОАО "Плесецкий лесозавод", г. Плесецк Архангельской области;
- ЗАО "Холдинговая компания "Мебельный комбинат", г. Великие Луки.

Указанные объекты лесопромышленного комплекса не включены в программную часть Федеральной адресной инвестиционной программы на 2001 год, формируемую Минэкономразвития России, и по ним не предполагается осуществление на безвозвратной основе государственной поддержки в 2001 году.

Следовательно, РосБРом отобраны объекты, которые нужны отрасли, но с точки зрения государственной поддержки они не имеют приоритетного значения, поэтому в данном случае на их реализацию должны направляться собственные средства (или привлеченные заемные средства) банка, но не средства федерального бюджета, внесенные в уставный капитал.

Аналогично, и другие соглашения по реализации отраслевых программ, заключенные РосБРом с министерствами и ведомствами, подразумевают использование на эти цели собственных источников финансирования. В первую очередь РосБРом должны быть разработаны соглашения, касающиеся взаимоотношений и порядка взаимодействия с Минэкономразвития России и Минфином России, которые являются основными стратегами в отношении государственной инвестиционной деятельности и оказания государственной поддержки, в том числе реализации Бюджета развития.

Основной причиной такого положения является отсутствие законодательной и нормативно-правовой базы, обеспечивающей выполнение Российским банком развития функций агента Правительства Российской Федерации и участие банка в реализации государственной инвестиционной политики.

С момента образования Российского банка развития было проведено 15 заседаний Наблюдательного совета. Основными на заседаниях Наблюдательного совета были вопросы, касающиеся избрания председателя Наблюдательного совета и его заместителей, членов Правления Российского банка развития, сметы расходов на 1999 год и 2000 год, утверждения организационной структуры банка, стратегии развития банка, рассмотрения и утверждения отчета об итогах выпуска акций и другие.

Протоколами заседания Наблюдательного совета банка были утверждены представленные Правлением РосБРа отчеты об итогах выпуска акций. На момент проверки решения, касающиеся финансирования и кредитования каких-либо проектов, Наблюдательным советом РосБРа не принимались.

До настоящего времени находятся в стадии обсуждения и не согласованы с Минэкономразвития России и Минфином России нормативные документы, регламентирующие участие РосБРа в осуществлении инвестиций, в том числе за счет средств Бюджета развития, не выработаны критерии по отбору проектов и проведению соответствующих совместных конкурсов.

В соответствии с Федеральным законом "О федеральном бюджете на 1999 год" средства федерального бюджета в объеме 375 млн. рублей должны быть направлены на формирование уставного капитала Российского банка развития с последующим обязательным направлением в 1999 году этих средств в полном объеме на погашение кредиторской задолженности по высокоэффективным конкурсным инвестиционным проектам.

Минфин России известил Правительство Российской Федерации, что соглашения с коммерческими банками по финансированию инвестиционных проектов, прошедших конкурсный отбор, были заключены Минфином России только в пределах сумм, поступивших на отдельный лицевой счет ГУФК Минфина России, которые и были оплачены в полном объеме. Таким образом, ввиду отсутствия указанной кредиторской задолженности, средства федерального бюджета, которые в соответствии со ст.127 Федерального закона "О федеральном бюджете на 1999 год" должны были быть направлены на погашение кредиторской задолженности, были сохранены за РосБРом.

Минэкономразвития России на запрос РосБРа направило перечень высокоэффективных быстрокупаемых инвестиционных проектов-победителей конкурсов 1995 – 1997 гг., полностью или частично не профинансированных. Общая сумма государственной поддержки по результатам конкурсного отбора составляла 646,07 млн. рублей. Указанные проекты рассматриваются, но они не отвечают критериям РосБРа по максимальному сокращению рисков и обеспечению возврата предоставляемых средств.

До настоящего времени не создан Координационный совет РосБРа, предусмотренный Уставом банка для обеспечения действенного контроля государства за соответствием деятельности РосБРа целям и задачам государственной социально-экономической политики и уставным требованиям, эффективного взаимодействия в этой работе всех ветвей власти. Данный совет создается по решению Правительства Российской Федерации из представителей министерств и ведомств Российской Федерации, Федерального Собрания Российской Федерации, Администрации Президента Российской Федерации, аппарата Правительства Российской Федерации, научной общественности, банковских объединений, а председатель совета назначается Правительством Российской Федерации. На момент проверки решение о создании совета Правительством Российской Федерации не было принято.

Уставом и решением Наблюдательного совета РосБРа определено, что с генеральным директором и членами правления банка заключаются трудовые договоры (контракты). Договор (контракт) от имени РосБРа, в котором предусматриваются права и обязанности данных руководителей банка, а также материальное поощрение за счет прибыли банка, подписывается от имени банка председателем Наблюдательного совета или лицом, им уполномоченным.

В 2000 году данные договоры не были заключены с генеральным директором и членами правления банка, в 2001 год они заключены с генеральным директором и его первым заместителем.

К осуществлению активных банковских операций банк приступил в апреле 2000 года.

В соответствии с Уставом банка кредитные ресурсы формируются за счет собственных средств банка (за исключением стоимости приобретенных им основных фондов, вложений в доли участия в уставном капитале банков и других юридических лиц и иных иммобилизованных средств), средств Бюджета развития и иных источников в соответствии с действующим законодательством.

Наблюдательным советом банка было принято решение о формировании активов банка и размещении на краткосрочной основе временно свободных денежных средств на депозит Банка России, а также в краткосрочные государственные обязательства, на корреспондентские счета Сбербанка России, Внешторгбанка и Внешэкономбанка. В дальнейшем решением Наблюдательного совета перечень кредитных организаций был расширен за счет сотрудничества с Райффайзенбанк Австрия, Москва; Дойче Банк; Ситибанк Т/О; АБН АМРО Банк АО.

Выбор банков в качестве основных контрагентов по сделкам согласован с Наблюдательным Советом РосБРа и объясняется структурой и размером их капитала (участие государства или крупнейших международных кредитных институтов), достаточно высоким уровнем рейтинговых оценок их надежности, ролью и местом данных кредитных учреждений в банковском сообществе.

В течение 2000 года РосБР осуществлял операции по размещению активов на рынке межбанковских кредитов и депозитов, проводил операции с государственными ценными бумагами, облигациями Внешторгбанка и Сбербанка России. Порядок проведения операций, их учет и оформление определены внутренними регламентами банка, утвержденными приказами генерального директора.

Совокупный объем банковских операций РосБР на межбанковском рынке и рынке ценных бумаг в 2000 году составил 7,3 млрд. рублей, при этом получен доход в размере 107,6 млн. рублей. Наибольший объем сделок (76,2 % от объема вложений) приходится на межбанковские кредиты и депозиты-5,5 млрд. рублей, доход от которых получен в размере 5,4 млн. рублей.

РосБР подписал Генеральное Соглашение с Банком России о размещении временно свободных денежных средств в депозиты Банка России с использованием системы

"Рейтерс-Дилинг". За 2000 год объем данных операций достиг 446 млн. рублей, при средней процентной ставке 5,2 % годовых доход РосБРа составил 343 тыс. рублей.

Во II и III кварталах 2000 года часть средств использовалась для поддержания минимального неснижаемого остатка на счетах в вышеуказанных кредитных учреждениях на платной основе. Платежи по остаткам проводились по среднегодовой ставке 4,9 %, доход получен в объеме 1,4 млн. рублей.

Операции с государственными ценными бумагами, обращающимися на Московской межбанковской валютной бирже, осуществлялись через официального дилера – Внешторгбанк, с которым РосБР заключены брокерский и депозитарный договоры. РосБР работал с облигациями федерального займа со сроком погашения в 2000 – 2004 годах, купонные ставки, по которым находились на уровне 20 % - 25 % годовых.

С целью диверсификации активов в IV квартале 2000 года банк начал проводить операции с еврооблигациями Российской Федерации, номинированными в иностранной валюте. Объем данных операций не превышал 1,0 млн. долларов США, доходность по данным операциям составила 13,8 % в валюте США.

Доходность от всех операций с государственными ценными бумагами составила 48,5 % годовых (при учетной ставке Банка России в январе 2000 года в размере 45 % годовых и к концу года сниженной до уровня 25% годовых).

Оборот по операциям с государственными ценными бумагами составил в 2000 году 792,2 млн. рублей, или 10,9% от общего объема операций. Более половины объема данных операций (407,1 млн. рублей) было осуществлено в IV квартале 2000 года. Доходы РосБРа составили 99,0 млн. рублей, из которых 40 % - в виде процентов по облигациям, 60% – от переоценки и арбитражных операций.

Сделки с рублевыми корпоративными облигациями Внешторгбанка с доходностью около 14% годовых занимают около 2% от объема операций в 2000 году. Доход от данных операций, полученный в отчетном году, составил 1,7 млн. рублей. Операции осуществлялись в фондовой секции Московской межбанковской валютной биржи.

На момент проверки РосБР обслуживаются восемь юридических лиц, из них одно государственное предприятие - "КБ приборостроения", г. Тула.

В связи с отсутствием финансовой деятельности в 1999 году годовое общее собрание акционеров РосБР (решение РФФИ от 1 сентября 2000 года № 7) решило не утверждать годовой отчет РосБРа, счет прибылей и убытков, не выплачивать дивиденды по обыкновенным акциям.

По итогам деятельности в 2000 году Банком получена прибыль в размере 53847 тыс. рублей. Доходы сформированы в сумме 116430 тыс. рублей, расходы произведены в сумме 62583 тыс. рублей. Из прибыли произведена уплата налогов в размере 15733,1 тыс. рублей. Остаток нераспределенной прибыли на 1 января 2001 года составил 38113,9 тыс. рублей.

Значительную долю доходной части составили доходы от операций с ценными бумагами – 100769 тыс. рублей (86,6% от общей суммы), из них наиболее доходными явились вложения в долговые обязательства Российской Федерации. Объем средств, полученных по процентам за предоставленные ресурсы и по открытым счетам в кредитных организациях, составил 6848 тыс. рублей (5,9%), от операций с иностранной валютой – 1168 тыс. рублей (1,0%), доходы в виде восстановленных сумм по счетам фондов и резервов под возможные потери по ссудам и иные доходы – 7642 тыс. рублей (6,6 процентов).

Расходы на содержание аппарата управления Банка в 2000 году составили 39249 тыс. рублей, или 62,7% от общей суммы расходов. Из них на долю заработной платы, премий сотрудникам приходится 28022 тыс. рублей (44,8%), начисления на заработную плату в соответствии с законодательством составили 10849 тыс. рублей (17,3%), прочие расходы, включая расходы по подготовке кадров и финансирование социально – бытовых расходов – 378 тыс. рублей (0,6%). Кроме того, другие расходы Банка составили 21347 тыс.

рублей (34,1%). Достаточно значительная часть расходов Банка приходится на отчисления в резервы под возможные потери по ссудам в размере 9210 тыс. рублей (14,7%), расходы на аренду оборудования, помещения, его текущий ремонт и содержание – 5214 тыс. рублей (8,3%), выплату налогов, относимых на расходы, - 3905 тыс. рублей (6,2%), арендную плату – 3836 тыс. рублей (6,1%), аудиторские проверки – 277 тыс. рублей (0,4%) и иные расходы.

Решением Наблюдательного совета Банка была утверждена смета расходов на период с июня по сентябрь 1999 г. на сумму 7916,0 тыс. рублей. В связи с отсутствием у РосБРа в 1999 году финансово-хозяйственной деятельности расходы по утвержденной смете не производились.

Общая сумма административно-хозяйственных расходов и капитальных затрат РосБРа на 2000 год были утверждены Наблюдательным советом Банка в размере 52,8 млн. руб. и 17,2 млн. рублей. Фактически расходы по смете произведены на сумму 60 102,6 тыс. руб. (85,9% от планового задания).

В соответствии с налоговым законодательством Российской Федерации РосБР является плательщиком всех видов налогов федерального бюджета и бюджета г. Москвы и в качестве налогоплательщика зарегистрирован в инспекции МНС России № 3 по ЦАО г. Москвы.

Проверкой установлено, что РосБР не имеет задолженности перед федеральным бюджетом, бюджетами субъектов Российской Федерации и местными бюджетами, а также внебюджетными фондами.

Общее собрание акционеров РосБРа до настоящего времени не принимало решений об использовании чистой прибыли в связи с отсутствием финансовой деятельности в 1999 году.

Вопросы использования части чистой прибыли по итогам деятельности РосБРа в 2000 году будут рассматриваться на годовом общем собрании акционеров банка. По этой причине в РосБРе не создан резервный фонд, предусмотренный Уставом в виде обязательных ежегодных отчислений в размере 5 % от чистой прибыли до достижения размера 15% от уставного капитала, а также фонд обеспечения финансовой устойчивости и развития, фонд социального развития и материального поощрения, другие фонды, формируемые в соответствии с решениями общего собрания акционеров РосБРа.

В соответствии с решениями РФФИ и Наблюдательного совета аудиторские проверки в РосБРе проводит аудиторская компания "Артур Андерсен".

Выводы:

1. По итогам исполнения федерального бюджета за 1999 год формирование денежных средств Бюджета развития и их расходование на финансирование инвестиционных проектов не осуществлялось, статьи Федерального закона "О федеральном бюджете на 2000 год", предписывающие исполнение Бюджета развития, были исключены из федерального закона. В Федеральном законе "О федеральном бюджете на 2001 год" формирование средств Бюджета развития и расходов на возвратной и платной основе не предусмотрено.

2. В соответствии с Федеральным законом "О федеральном бюджете на 1999 год" средства федерального бюджета по подразделу "Строительство, архитектура" раздела "Промышленность, энергетика и строительство" в объеме 375 млн. рублей, перечисленные на формирование уставного капитала РосБРа, в дальнейшем на финансирование кредиторской задолженности по высокоэффективным инвестиционным проектам не направлялись.

3. В 1999–2000 гг. Федеральный закон "О Бюджете развития Российской Федерации" не выполнялся. Минэкономразвития России и Минфин России не осуществляли оперативное управление Бюджетом развития Российской Федерации.

4. За 1999–2000 гг. Минфином России был сформирован уставный капитал вновь созданного Российского банка развития в объеме 3660 млн. рублей, в том числе за счет госинвестиций – 3375 млн. рублей и за счет источников, предусмотренных Бюджетом развития – 285 млн. рублей.

5. Нецелевого использования средств федерального бюджета, направленных на формирование уставного капитала Российского банка развития проверкой не установлено, нарушения порядка оформления передачи акций на перечисленный объем госинвестиций не выявлено.

6. До настоящего времени не согласованы и не утверждены нормативные документы, регламентирующие участие Российского банка развития, как агента Правительства Российской Федерации, в осуществлении инвестиций и по возврату средств федерального бюджета, не выработаны критерии по отбору проектов и проведению соответствующих совместных конкурсов.

7. РосБР принимает участие в рассмотрении направленных ему Минэкономразвития России перечней проектов-победителей, но Наблюдательным советом банка решений по финансированию государственной поддержки победителям конкурса не принимались.

8. Наблюдательным советом РосБРа на момент проверки также не принималось решений о финансировании или кредитовании разработанных ими же проектов за счет прибыли или привлеченных средств банка.

9. В нарушение Устава не создан Координационный совет РосБРа, предназначенный для обеспечения действенного контроля государства за соответствием деятельности РосБРа целям и задачам государственной инвестиционной политики и уставным требованиям. Правительством Российской Федерации необходимого для этого решения не принималось.

10. В настоящее время деятельность РосБРа носит самостоятельный характер, в реализации государственной инвестиционной политики банк не принимает участия. Финансово-хозяйственная деятельность в 1999 году РосБРом не осуществлялась. По предварительным итогам деятельности в 2000 году РосБРом получена прибыль в размере 53847 тыс. рублей. Доходы сформированы в сумме 116430 тыс. руб., расходы произведены в сумме 62583 тыс. рублей. Остаток нераспределенной прибыли составил 38113,9 тыс. рублей. Наиболее прибыльными в 2000 году явились вложения РосБРа в долговые обязательства Российской Федерации – 84,9% от общего объема вложений.

По результатам рассмотрения отчета на Коллегии Счетной палаты Российской Федерации предлагается направить информационное письмо Правительству Российской Федерации с предложениями:

– внести изменения и дополнения в действующее законодательство, касающееся Российского банка развития, определив механизм реализации закрепленных за РосБРом функций агента Правительства Российской Федерации, роль и форму его участия в инвестиционной деятельности на возвратной и платной основе, в том числе за счет средств Бюджета развития Российской Федерации, а также порядок взаимодействия органов исполнительной власти и Российского банка развития;

– определить порядок использования средств уставного капитала РосБРа в объеме 3660 млн. рублей на финансирование государственной поддержки инвестиционных проектов (инвестиционные цели), критерии отбора инвестиционных проектов и приоритетные направления государственной инвестиционной политики банка;

– принять решение о создании Координационного совета Банка для обеспечения действенного контроля государства за соответствием деятельности Банка целям и задачам государственной социально-экономической политики и уставным требованиям

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

М.И.БЕСХМЕЛЬНИЦЫН