

Из решения Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 25 декабря 2009 года № 65К (702) «О результатах контрольного мероприятия «Проверка использования средств федерального бюджета, направленных в 2008-2009 годах на проведение закупочных и товарных интервенций на рынках сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия»:

Утвердить отчет о результатах контрольного мероприятия.

Направить информационное письмо Председателю Правительства Российской Федерации В. В. Путину.

Направить информационные письма в Федеральное агентство по управлению государственным имуществом, Федеральную антимонопольную службу.

Направить представления Счетной палаты Министру сельского хозяйства Российской Федерации, открытому акционерному обществу «Объединенная зерновая компания».

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

ОТЧЕТ

о результатах контрольного мероприятия «Проверка использования средств федерального бюджета, направленных в 2008-2009 годах на проведение закупочных и товарных интервенций на рынках сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия»

Основание для проведения контрольного мероприятия: пункт 2.6.2 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2009 год.

Цель контрольного мероприятия

Проверка использования средств федерального бюджета, направленных на регулирование рынка сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия.

Предмет контрольного мероприятия

Нормативные правовые акты и другие распорядительные документы, устанавливающие порядок и условия предоставления средств из федерального бюджета; показатели, характеризующие эффективность использования средств федерального бюджета, направленных на проведение закупочных и товарных интервенций; договоры, соглашения, контракты, материалы экспертиз, конкурсная документация, бухгалтерская и финансовая отчетность, платежные документы, финансовые, банковские и другие документы, их соответствие нормативным правовым актам Российской Федерации по вопросам, связанным с регулированием рынка сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия.

Объекты контрольного мероприятия

Открытое акционерное общество «Объединенная зерновая компания», Министерство сельского хозяйства Российской Федерации (по запросу) (далее - Минсельхоз России), открытое акционерное общество «Россельхозбанк» (по запросу) (далее - ОАО «Россельхозбанк»), закрытое акционерное общество «Национальная товарная биржа» (по запросу) (далее - ЗАО «НТБ»).

Проверяемый период деятельности: 2008 год и истекший период 2009 года. По отдельным вопросам, предусмотренным настоящей программой, проверкой может быть охвачен более ранний период.

Сроки проведения контрольного мероприятия: с 30 сентября по 30 декабря 2009 года.

Результаты контрольного мероприятия

В 2008 и 2009 годах проведение закупочных и товарных интервенций осуществлялось ОАО «Агентство по регулированию продовольственных рынков» (далее - ОАО «АПР»). В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 20 марта 2009 года № 290 «Об открытом акционерном обществе «Объединенная зерновая компания» и распоряжением Росимущества от 8 мая 2009 года № 459-р в целях развития элеваторных мощностей, транспортной и портовой инфраструктуры внутреннего рынка зерна, а также увеличения экспортного зернового потенциала Российской Федерации было принято предложение Правительства Российской Федерации о переименовании ОАО «АПР», 100 % акций которого находятся в федеральной собственности, в открытое акционерное общество «Объединенная зерновая компания» (далее - ОАО «ОЗК»). ОАО «ОЗК» стало правопреемником ОАО «АПР» по всем правам и обязательствам последнего, в том числе и продолжило осуществление функций государственного агента.

Учредителем общества является Российская Федерация в лице уполномоченного федерального органа исполнительной власти по управлению федеральным имуществом. Уставный капитал общества составляет 116871000 (сто шестнадцать миллионов восемьсот семьдесят одну тысячу) рублей и состоит из 116871 штуки обыкновенных именных бездокументарных акций номинальной стоимостью 1000 рублей каждая.

Указом Президента Российской Федерации от 20 марта 2009 года № 290 «Об открытом акционерном обществе «Объединенная зерновая компания» (далее - Указ Президента Российской Федерации) было принято решение о внесении до 20 декабря 2009 года в качестве вклада Российской Федерации в уставный капитал ОАО «ОЗК» находящихся в федеральной собственности акций открытых акционерных обществ (31 общество), задействованных в хранении и перевалке зерновых, в порядке оплаты размещаемых ОАО «ОЗК» дополнительных акций в связи с увеличением его уставного капитала.

В то же время в части реализации Указа Президента Российской Федерации наблюдается ряд недостатков.

Во исполнение Указа Президента Российской Федерации распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 июня 2009 года № 873-р Росимуществу совместно с Минсельхозом России поручалось обеспечить мероприятия по переименованию ОАО «АПР» в ОАО «ОЗК» и внесению в качестве вклада Российской Федерации в его уставный капитал находящихся в федеральной собственности акций открытых акционерных обществ (далее - 31 ОАО), а Минсельхозу России совместно с Минэкономразвития России в срок до 1 ноября 2009 года разработать стратегию развития ОАО «ОЗК» на 2009-2012 годы и на период до 2015 года.

Согласно постановлению Правительства Российской Федерации от 5 июня 2008 года № 432 «О Федеральном агентстве по управлению государственным имуществом» к полномочиям Росимущества относятся осуществление в порядке и пределах, определенных федеральными законами, полномочий собственника в отношении акций (долей) акционерных (хозяйственных) обществ, проведение в пределах его компетенции проверки использования имущества, находящегося в федеральной собственности, организация оценки имущества в целях осуществления имущественных, иных прав и законных интересов Российской Федерации, определение условий договоров о проведении оценки федерального имущества.

Приказом Росимущества от 9 июля 2009 года № 192 «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 20 марта 2009 года № 290 «Об открытом акционерном обществе «Объединенная зерновая компания» был утвержден план-график мероприятий по реализации Указа Президента Российской Федерации, в соответствии с которым на Росимущество возложена ответственность за:

- организацию оценки рыночной стоимости находящихся в федеральной собственности акций 31 ОАО; срок завершения подготовки отчетов независимого оценщика об определении рыночной стоимости акций открытых акционерных обществ - 11 сентября

2009 года (ответственное лицо - руководитель управления организации оценки федерального имущества и аудита И. С. Петров);

- проведение корпоративных мероприятий по вопросу увеличения уставного капитала ОАО «ОЗК» (в месячный срок с момента завершения оценки рыночной стоимости акций открытых акционерных обществ).

Данным приказом на ОАО «ОЗК» возложена ответственность за осуществление государственной регистрации дополнительного выпуска акций ОАО «ОЗК», регистрации изменений в устав ОАО «ОЗК» и государственной регистрации отчета об итогах дополнительного выпуска акций ОАО «ОЗК».

Проверка показала, что Указ Президента Российской Федерации и принятые в его исполнение нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти были реализованы только частично.

Так, по состоянию на 1 декабря 2009 года ОАО «ОЗК» разработана стратегия развития акционерного общества, которая в настоящее время, то есть с задержкой около одного месяца, проходит согласование в Минсельхозе России и Минэкономразвития России для последующего утверждения решением Совета директоров ОАО «ОЗК» (планируемая дата проведения Совета директоров общества по рассмотрению данного вопроса - 11 декабря 2009 года).

Причиной невыполнения Указа Президента Российской Федерации в установленный срок, то есть до 20 декабря 2009 года, является несвоевременная подготовка оценки рыночной стоимости находящихся в федеральной собственности акций 31 ОАО, подлежащих передаче в уставный капитал ОАО «ОЗК».

Через 5,5 месяца после выхода Указа Президента Российской Федерации Росимущество заключило с ООО «Аудиторская и консалтинговая фирма «Топ-Аудит» государственный контракт от 13 августа 2009 года № К09-05/174, предметом которого являлась подготовка фирмой отчетов об определении рыночной стоимости акций открытых акционерных обществ.

После истечения сроков, определенных планом-графиком, Росимущество письмом от 21 сентября 2009 года № ИП-05/23661 сообщило ОАО «ОЗК», что по состоянию на 16 сентября 2009 года были подготовлены положительные заключения на отчеты об оценке имущества только по 13 акционерным обществам, отчеты об оценке в отношении 11 пакетов акций открытых акционерных обществ находятся в стадии доработки у оценочной компании. Основной причиной этого было то, что оценщик не получил в полном объеме требуемую информацию от Росимущества. В то же время к компетенции Росимущества относится учет федерального имущества, ведение его реестра и, соответственно, оно должно обладать информацией о состоянии находящегося в его ведении федерального имущества при подготовке его оценки.

Через 25 дней после установленного планом-графиком срока, то есть 6 октября 2009 года, в ОАО «ОЗК» поступили от оценщика результативные части отчетов об определении рыночной стоимости акций 29 из 31 ОАО, а 14 октября 2009 года - по ОАО «Зарайскхлебопродукт».

По состоянию на 1 декабря 2009 года решение акционера в форме его распоряжения, содержащего вопросы определения количества, номинальной стоимости, категории размещаемых акций и прав, предоставляемых данными акциями, внесения изменения в устав ОАО «ОЗК» и увеличения его уставного капитала, Росимуществом не принято. Таким образом, затягивание со стороны Росимущества процедуры выбора оценщика рыночной стоимости акций и отсутствие информации о состоянии имущества, находящегося в федеральной собственности, привело к срыву сроков, установленных Указом Президента Российской Федерации.

По информации ОАО «ОЗК», обществом осуществляется контроль за финансовым состоянием ряда предприятий, включенных в перечень открытых акционерных обществ, находящихся в федеральной собственности, акции которых вносятся в качестве вклада

Российской Федерации в уставный капитал ОАО «ОЗК». Из-за невозможности реализации в настоящее время прав акционеров данный контроль является частичным и не позволяет оперативно реагировать на ухудшение финансового состояния ряда предприятий и принимать меры по финансовому оздоровлению. По предоставленной ОАО «ОЗК» информации, в наихудшем финансовом состоянии из 31 ОАО находятся 9 (29 %), из которых 3 ОАО находятся в стадии банкротства («Элеваторспецмонтаж», г. Москва; «Зарайскхлебпродукт», Московская область; «Торбеевский элеватор», Республика Мордовия).

Должностными лицами, ответственными за финансово-хозяйственную деятельность ОАО «АПР» и его правопреемника ОАО «ОЗК», в проверяемом периоде являлись:

- генеральный директор В. П. Крутин - с 21 июня 2002 года по 6 августа 2009 года (приказ Минсельхоза России от 21 июня 2002 года № 354-кп и приказ ОАО «ОЗК» от 6 августа 2009 года № 216-к);

- генеральный директор С. Л. Левин - с 4 августа 2009 года (распоряжение Росимущества от 4 августа 2009 года № 1354-р);

- главный бухгалтер Т. А. Михеева - с 16 мая 2002 года по настоящее время (приказ по ОАО «ОЗК» от 16 мая 2002 года № 109-К).

По состоянию на 1 января 2008 года штатная списочная численность работников ОАО «ОЗК» составляла 63 человека, на 1 января 2009 года - 71 человек, на 1 декабря 2009 года - 102 человека.

Штатная численность департамента государственных интервенций ОАО «ОЗК», задействованного в реализации программ по регулированию рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия путем проведения закупочных и товарных интервенций, на 1 января 2008 года составляла 10 человек, на начало закупочной интервенции 2008-2009 годов - 9 человек и на 1 ноября 2009 года - 16 человек.

В ходе проведения контрольного мероприятия проверены:

- результаты товарной интервенции 2007-2008 годов и 2009 года;

- результаты закупочной интервенции 2008-2009 годов и оперативная информация о ходе закупочной интервенции 2009 года (по состоянию на 1 декабря 2009 года).

1. Анализ законодательной и нормативной правовой базы в части регулирования рынка сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия

В соответствии со статьей 6 Федерального закона от 29 декабря 2006 года № 264-ФЗ «О развитии сельского хозяйства» одной из форм реализации государственной аграрной политики является регулирование рынка сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, в том числе таможенно-тарифное и нетарифное регулирование. В статье 14 указанного Федерального закона в качестве механизма регулирования рынка сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия названы государственные закупочные и товарные интервенции, которые проводятся в целях стабилизации цен на рынке сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия и поддержания уровня доходов сельскохозяйственных товаропроизводителей. Согласно действующим на сегодняшний день нормативным правовым актам и сложившейся практике государственные закупочные интервенции - совокупность организованных органами государственной власти мероприятий по закупке и проведению залоговых операций с сельскохозяйственной продукцией, а государственные товарные интервенции, в свою очередь, - это мероприятия по организации продажи сельскохозяйственной продукции из федерального и региональных продовольственных фондов. Следует отметить, что государственные закупочные интервенции (далее - закупочные интервенции) проводятся при снижении цен на реализуемую сельскохозяйственную продукцию ниже минимальных расчетных цен, а государственные товарные интервенции (далее - товарные интервенции) проводятся при росте цен на реализуемую сельскохозяйственную продукцию свыше максимальных расчетных цен.

В соответствии со статьей 14 Федерального закона от 29 декабря 2006 года № 264-ФЗ объектами проведения государственных интервенций могут являться пшеница продовольственная и фуражная, ячмень фуражный, рожь и кукуруза.

Порядок проведения государственных интервенций был утвержден постановлением Правительства Российской Федерации от 3 августа 2001 года № 580 «Об утверждении Правил осуществления государственных закупочных и товарных интервенций для регулирования рынка сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия» (с изменениями) (далее - Правила).

Сравнительный анализ основных изменений нормативно-правовой базы, регулирующей рынок сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия

Ранее действующие положения	Действующие положения
Организация государственных закупок сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия для формирования федерального продовольственного интервенционного фонда... Запасы федерального интервенционного фонда сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия являются федеральной собственностью.	В целях регулирования рынка сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия организуются государственные закупочные интервенции путем закупки сельскохозяйственной продукции для формирования интервенционного фонда сельскохозяйственной продукции.
Минимальные и максимальные уровни цен на сельскохозяйственную продукцию, при достижении которых начинается проведение закупочных и товарных интервенций, а также уровни цен, при достижении которых прекращается проведение интервенций, определяются Правительством Российской Федерации по представлению Минсельхоза России.	Уровни цен, при достижении которых проводятся государственные закупочные и товарные интервенции, определяются Минсельхозом России по согласованию с Федеральной службой по тарифам. Объемы осуществления государственных закупочных и товарных интервенций определяются Минсельхозом России.
Организация и проведение государственных закупочных и товарных интервенций, а также размещение запасов интервенционного фонда сельскохозяйственной продукции осуществляются Минсельхозом России через государственных агентов. Перечень государственных агентов определяется Правительством Российской Федерации по представлению Минсельхоза России, которое проводит их отбор на конкурсной основе.	Проведение государственных закупочных и товарных интервенций, размещение запасов интервенционного фонда и организация количественной и качественной сохранности осуществляются государственным агентом, отобранным на конкурсной основе Минсельхозом России.
Расходы на формирование, размещение, хранение и использование интервенционного фонда сельскохозяйственной продукции, а также на организацию интервенций и выплату комиссионного вознаграждения финансируются за счет средств, предусмотренных в федеральном законе о федеральном бюджете на соответствующий год.	Расходы по формированию интервенционного фонда осуществляются за счет кредитов открытого акционерного общества «Российский сельскохозяйственный банк».
Минсельхоз России осуществляет контроль за созданием и использованием интервенционного фонда сельскохозяйственной продукции. Контролирует в установленном порядке целевое использование средств федерального бюджета, выделяемых на регулирование рынка сельскохозяйственной продукции.	Утратил силу.

Анализ нормативно-правовой базы показал, что действующая редакция Правил и изданные на его основании другие нормативные и правовые акты содержат в себе серьезное внутреннее противоречие, образовавшееся в связи с внесением ряда изменений в текст самих Правил без редактирования постановительной части нормативного акта.

Так, в постановительной части нормативного акта речь идет об определении государственного заказчика в части создания и использования федерального продовольственного интервенционного фонда сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, в то время как в соответствии с новациями, внесенными постановлением Правительства Российской Федерации от 15 июля 2005 года № 431, государственные закупочные интервенции организуются для формирования интервенционного фонда сельскохозяйственной продукции. Таким образом, регулирование Правилами порядка проведения интервенционных операций текущего периода допустимо только с ограничениями в связи с наличием серьезных несоответствий формулировок в самом нормативном акте.

В соответствии с пунктом 3 Правил организация государственных закупочных и товарных интервенций в 2008-2009 годах осуществляется Минсельхозом России, который несет ответственность за своевременное проведение государственных закупочных и товарных интервенций и который на основании пункта 4 Правил определяет уровни

цен, при достижении которых проводятся государственные закупочные и товарные интервенции, и объемы осуществления государственных закупочных и товарных интервенций. Проведение государственных закупочных и товарных интервенций, размещение запасов интервенционного фонда и организация их количественной и качественной сохранности должны осуществляться в соответствии со статьей 6 Правил государственным агентом, отобранном на конкурсной основе Минсельхозом России.

Минсельхоз России письмом от 13 августа 2008 года № 22-2/313 в адрес государственного агента по проведению интервенций в целях обеспечения стабильности на зерновом рынке и поддержания доходов сельскохозяйственных товаропроизводителей сообщил о планируемом с 19 августа 2008 года начале проведения закупочных интервенций 2008 года. Протоколом совещания у Министра сельского хозяйства Российской Федерации от 21 апреля 2009 года № ЕС-22/103 было признано целесообразным завершить 21 мая 2009 года проведение государственных закупочных интервенций 2008 года в Южном, Центральном, Приволжском, Северо-Западном федеральных округах (за исключением Оренбургской области), 30 апреля 2009 года - в Уральском и Сибирском федеральных округах и Оренбургской области.

В то же время Минсельхозом России объемы закупочных интервенций в рамках интервенций 2008 и 2009 годов в общем объеме проведения не определялись. Установлено, что документы в развитие решения Правительства Российской Федерации в виде издания соответствующих нормативных правовых актов Минсельхозом России не принимались. Также не были изданы и иные документы, определяющие объемы проведения закупочных интервенций в соответствующие периоды времени, кроме направляемых в адрес государственного агента материалов сводной ведомости лотов.

Предельный уровень цен, при достижении которых проводятся государственные закупочные и товарные интервенции в отношении зерна урожая рассматриваемого периода, устанавливался соответствующими приказами Минсельхоза России. Анализ уровней цен, определяемых Минсельхозом России при начале проведения этих интервенций, показал, что в течение всего периода проведения закупочных интервенций 2008-2009 годов Минсельхозом России в базисный приказ неоднократно вносились изменения в сторону повышения цен на отдельные группы зерновых и включения дополнительных зерновых культур в перечень торгуемых при интервенционных закупках.

Товарные интервенции 2007-2008 годов	Закупочные интервенции 2008-2009 годов
<p>Приказ Минсельхоза России 17 октября 2007 года № 548 «Об определении предельных уровней максимальных цен на продовольственное зерно в целях проведения государственных товарных интервенций в 2007 году» определяет уровень цен, при достижении которых в 2007 году проводятся государственные товарные интервенции в отношении зерна интервенционного фонда по Российской Федерации:</p> <p>а) на мягкую продовольственную пшеницу 3-го класса - 5000 рублей за тонну;</p> <p>б) на мягкую продовольственную пшеницу 4-го класса - 4700 рублей за тонну;</p> <p>в) на продовольственную рожь группы «А» - 3900 рублей за тонну.</p>	<p>Предельный уровень цен для закупочных интервенций 2008 года был утвержден приказом Минсельхоза России от 25 марта 2008 года № 110 в отношении зерна урожая 2008 года и составлял:</p> <p>а) на мягкую продовольственную пшеницу 3-го класса по субъектам Российской Федерации, входящим в состав Центрального, Северо-Западного, Приволжского и Южного федеральных округов, - 5100 рублей за тонну и по субъектам Российской Федерации, входящим в состав Уральского, Сибирского и Дальневосточного федеральных округов, - 5000 рублей за тонну;</p> <p>б) на мягкую продовольственную пшеницу 4-го класса по субъектам Российской Федерации, входящим в состав Центрального, Северо-Западного, Приволжского и Южного федеральных округов, - 4900 рублей за тонну и по субъектам Российской Федерации, входящим в состав Уральского, Сибирского и Дальневосточного федеральных округов, - 4800 рублей за тонну;</p> <p>в) на продовольственную рожь группы «А» по всем субъектам Российской Федерации - 3900 рублей за тонну.</p>
<p>Предельный уровень максимальных цен на продовольственное зерно, при достижении которых в 2008 году проводятся государственные товарные интервенции, в отношении зерна интервенционного фонда, утвержден приказом Минсельхоза России от 14 января 2008 года № 4:</p> <p>а) на мягкую продовольственную пшеницу 3-го класса - 5000 рублей за тонну;</p>	<p>Приказ Минсельхоза России от 12 августа 2008 года № 398 в части включения вкупаемые виды зерновых мягкой пшеницы 5-го класса по цене:</p> <p>по субъектам Российской Федерации, входящим в состав Центрального, Северо-Западного, Приволжского и Южного федеральных округов, - 4100 рублей за тонну;</p> <p>по субъектам Российской Федерации, входящим в состав Уральского, Сибирского и Дальневосточного федеральных округов, - 4000 рублей за тонну;</p>

б) на мягкую продовольственную пшеницу 4-го класса - 4700 рублей за тонну; в) на продовольственную рожь группы «А» - 3900 рублей за тонну.	ячмень фуражный по всем субъектам Российской Федерации по цене - 3800 рублей за тонну. Приказом Минсельхоза России от 29 октября 2008 года № 479 цена на пшеницу 3-го класса по всем субъектам Российской Федерации была повышена до 5500 рублей за тонну.
---	---

Следует отметить, отдельные уровни цен устанавливались не нормативным актом федерального органа исполнительной власти - Минсельхоза России, а определялись письмами его структурных подразделений, ответственных за формирование интервенционного фонда.

Так, в нарушение пункта 2 Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 года № 1009, регулирование цен на торгах с января 2009 года происходило на основании письма департамента регулирования агропродовольственных рынков Минсельхоза России от 11 января 2009 года № 22-2/4 в отсутствие зарегистрированного Минюстом России приказа Минсельхоза России. В письме указывалось, что основанием для данных изменений цен является приказ Минсельхоза России от 31 декабря 2008 года № 596. В то же время указанный приказ Минсельхоза России, как и все прочие его приказы, определяющие цены на зерновые, в связи с тем, что они затрагивали права граждан, устанавливая определенный уровень цен на всей территории государства, а также содержали в себе нормативные предписания, нуждался в обязательной регистрации в Минюсте России, без проведения которой в соответствии с пунктом 10 Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, он был недействителен и не мог являться легитимным основанием для установления более высоких цен торгов.

В соответствии с пунктом 10 Правил государственные закупочные интервенции осуществлялись путем проведения торгов на биржах, имеющих лицензию на организацию биржевой торговли и отобранных на конкурсной основе Минсельхозом России в соответствии с критериями, согласованными с Федеральной службой по финансовым рынкам, на основании договоров, заключенных с ними агентом.

В проверяемом периоде закупочные и товарные интервенции, проводимые в рамках биржевых торгов, регулировались утвержденными Минсельхозом России, ЗАО «НТБ» и государственным агентом 17 октября 2007 года Правилами биржевых торгов при проведении государственных товарных интервенций для стабилизации цен на рынке сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия и 12 августа 2008 года Правилами биржевых торгов при проведении государственных закупочных интервенций для регулирования рынка сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия (далее - Правила биржевых торгов).

В соответствии с Правилами биржевых торгов товарные и закупочные интервенции проводятся в рамках системы торгов зерном на биржевых площадках, подписавших с ЗАО «НТБ» договоры о выполнении функций представителя биржи по организации государственных товарных интервенций. Сами торги основаны на продаже зерна из интервенционного фонда в рамках проведения мини-сессий. Предметом торгов, согласно Правилам биржевых торгов, является сельскохозяйственная продукция, сырье и продовольствие (включая зерно), поставляемые в запасы интервенционного фонда на основании договоров поставки, заключаемых между государственным агентом и победителем биржевых торгов, для пополнения запасов интервенционного фонда сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия в случае проведения закупочных интервенций, и продовольственная пшеница и рожь, выпускаемые из запасов интервенционного фонда при проведении товарных интервенций.

В соответствии с Правилами биржевых торгов для участия в государственной интервенции заявителю требуется подтвердить статус сельскохозяйственного товаропроизводителя, пройти процедуру аккредитации, обеспечить зачисление на счет ЗАО «НТБ» сбора за аккредитацию и гарантийного взноса. При этом за подтверждение статуса сельхозпроизводителя ответственен государственный агент, а за аккредитацию участников торгов - товарная биржа.

По итогам проведения торговых сессий государственный агент заключает с победителями торговых сессий договоры поставки и в соответствии с пунктом 9 Правил обеспечивает приемку и оформление сельскохозяйственной продукции, закупленной при проведении государственных закупочных интервенций, согласно нормативно-технической документации, определяющей порядок приема, закладки, хранения и использования этой продукции.

Пунктом 13 Правил определяется, что бухгалтерский учет операций, связанных с созданием и использованием интервенционного фонда, а также проведением государственных закупочных и товарных интервенций, осуществляется агентом в соответствии с законодательством Российской Федерации о бухгалтерском учете и нормативными правовыми актами Минфина России. Таким образом, приобретаемые в рамках закупочных интервенций запасы зерна интервенционного фонда фактически учитываются на балансе государственного агента.

Сельскохозяйственная продукция, закупленная для интервенционного фонда, размещается агентом в соответствии с пунктом 8 Правил на хранение в отобранных на конкурсной основе Минсельхозом России организациях на основании договоров, заключенных с ними государственным агентом. При проведении закупочных интервенций стоимость хранения также определялась отдельными приказами Минсельхоза России.

Установленная приказами Минсельхоза России от 11 сентября 2007 года № 512 и от 6 ноября 2008 года № 492 ежемесячная плата за услуги по хранению зерна интервенционного фонда за одну тонну, согласованная с Федеральной службой по тарифам, составляла в 2008 году не более 55 рублей, в 2009 году - не более 62 рублей.

Также государственный агент обеспечивает страхование запасов интервенционного фонда в отобранных Минсельхозом России на конкурсной основе страховых организациях на основании договоров, заключенных с ними.

Государственный агент, в свою очередь, на основании пунктов 7 и 12 Правил должен обеспечивать проведение всего объема финансирования за счет кредитов ОАО «Россельхозбанк» и за счет средств федерального бюджета, предусмотренных на соответствующий год на финансирование мероприятий по проведению интервенций.

Таким образом, Правила ограничивают возможности государственного агента в обращении к источникам финансирования закупок, вводя строго в условия проведения закупочных интервенций только одну кредитную организацию, имеющую право предоставлять средства для финансирования государственных закупок с целью формирования запасов интервенционного фонда.

Порядок использования средств федерального бюджета в рассматриваемый период определялся положениями Правил предоставления в 2008-2010 годах из федерального бюджета субсидий на проведение закупочных и товарных интервенций продовольственного зерна (далее - Правила предоставления субсидий), утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 24 января 2008 года № 24, которые также содержат сходную правовую коллизию.

В соответствии с указанными Правилами субсидии предоставляются государственному агенту согласно сводной бюджетной росписи федерального бюджета в пределах бюджетных ассигнований и лимитов бюджетных обязательств, утвержденных в установ-

ленном порядке Минсельхозу России, на формирование и обслуживание федерального интервенционного фонда. При этом данное постановление ссылается на то, что указанные мероприятия и выплата осуществляются в соответствии с Правилами. В то же время с 2005 года из текста Правил было изъято наименование активов, приобретаемых в ходе закупочных интервенций, в качестве запасов федерального интервенционного фонда и прописано, что государственные закупочные интервенции организуются для формирования интервенционного фонда сельскохозяйственной продукции. Таким образом, согласно нормам, прописанным в постановлении Правительства Российской Федерации от 24 января 2008 года № 24, субсидии в 2008-2010 годах могут предоставляться агенту только на хранение и страхование активов, приобретенных в ходе закупочных интервенций, проведенных до лета 2005 года, а в отношении прочих интервенций он может подавать заявки только на субсидирование погашения кредитных платежей и оплаты своего вознаграждения.

2. Проверка организации и проведения в 2008-2009 годах государственных товарных интервенций для регулирования рынка сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия

Товарная интервенция 2007-2008 годов

По состоянию на 1 августа 2007 года запасы зерна интервенционного фонда составляли 1501,9 тыс. тонн, в том числе: пшеницы 3-го класса - 1276,76 тыс. тонн, пшеницы 4-го класса - 172,48 тыс. тонн, ржи группы «А» - 52,67 тыс. тонн.

По данным Минсельхоза России, государственные товарные интервенции проводились в период с 29 октября 2007 года в целях стабилизации цен на рынке сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия путем реализации на биржевых торгах зерна интервенционного фонда организациям мукомольной промышленности.

На основании результатов открытого конкурса по отбору государственных агентов для проведения государственных закупочных и товарных интервенций для регулирования рынка сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия в 2006-2007 годах Минсельхоз России (государственный заказчик) заключил с ФГУП «Федеральное агентство по регулированию рынка» (в настоящее время ОАО «ОЗК») государственный контракт от 24 июля 2006 года № 734/22 со сроком его действия до 31 декабря 2007 года. Предметом заключенного государственного контракта являлось предоставление ОАО «ОЗК» права осуществлять формирование интервенционного фонда сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия и совершать юридические и иные действия в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 3 августа 2001 года № 580 за счет привлекаемых кредитов ОАО «Россельхозбанк».

Для участия в биржевых торгах было аккредитовано 124 предприятия и организации мукомольной промышленности всех форм собственности.

Выборочная проверка документов, представленных для аккредитации на участие в товарной интервенции предприятиями и организациями мукомольной промышленности, свидетельствует о формальном подходе государственного агента к отбору участников биржевых торгов.

Так, к участию в товарной интервенции 2007-2008 годов ОАО «ОЗК» допустило ОАО «Новоузенский элеватор», Саратовская область, видом деятельности которого является хранение зерна и продуктов его переработки (ОКВЭД 51.21 «Оптовая торговля зерном, семенами и кормами для сельскохозяйственных животных»). Кроме того, государственному агенту отдельными участниками биржевых торгов (ОАО «Новоузенский элеватор», Саратовская область; ЗАО «Коротоякский элеватор», Алтайский край; ООО КФХ «Агат» и ООО КФХ «Заря», Ставропольский край) не были представлены обязательные соглаше-

ния с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации по их участию в биржевых торгах при проведении государственных товарных интервенций.

По данным ЗАО «НТБ», при проведении товарных интервенций в период с 29 октября 2007 года по 25 июня 2008 года было заключено 1599 сделок на сбыт 1310516 тонн зерновых на общую сумму 6854802,6 тыс. рублей.

Структура продаж представлена в таблице:

Базовый актив	Количество сделок	Объем торгов, тонн	Оборот, тыс. руб.
Пшеница мягкая (3 класс)	1397	1141915	6042793,1
Пшеница мягкая (4 класс)	135	125931	612465000,0
Рожь продовольственная	67	42670	199544,5
Всего	1599	1310516	6854802,6

По данным Минсельхоза России, в 2007-2008 годах объем реализации зерна составил 1295,2 тыс. тонн на сумму 6764,5 млн. рублей, в том числе:

пшеница 3-го класса - 1126,57 тыс. тонн по средней цене 5284 рубля за тонну;

пшеница 4-го класса - 125,93 тыс. тонн по средней цене 4863 рубля за тонну;

рожь группы «А» - 42,67 тыс. тонн по средней цене 4676 рублей за тонну.

Разница обусловлена отказом ряда выигравших мини-сессии покупателей от подписания соответствующих договоров купли-продажи. Наибольший объем купленного на торгах зерна интервенционного фонда (43,6 %) пришелся на 15 предприятий мукомольной промышленности, которые приобрели 564,4 тыс. тонн зерна на общую сумму 2924809,5 тыс. рублей, в том числе: пшеница - 547,5 тыс. тонн на 2848074,8 тыс. рублей и рожь - 16,8 тыс. тонн на 76734,8 тыс. рублей.

Кроме того, по распоряжению Правительства Российской Федерации от 3 августа 2007 года № 802/22 без биржевых торгов, что допустимо в соответствии с пунктом 10 Правил, из интервенционного фонда на нужды г. Санкт-Петербурга было поставлено 50 тыс. тонн продовольственного зерна, в том числе: пшеница 3-го класса - 19,99 тыс. тонн, пшеница 4-го класса - 20,01 тыс. тонн, рожь группы «А» - 10 тыс. тонн.

За проведение государственных товарных интервенций общая сумма комиссионного вознаграждения, полученная ОАО «ОЗК» от Минсельхоза России, составила 94635,27 тыс. рублей, или 1,399 % к стоимости проданного зерна, в том числе: в 2007 году - 28498,85 тыс. рублей, в 2008 году - 66136,42 тыс. рублей, что соответствует условиям договорных отношений между государственным заказчиком и агентом.

Объемы использования денежных средств ОАО «ОЗК» при проведении государственных товарных интервенций приведены в таблице:

Отчетный период	Перечислено в ОАО «Россельхозбанк»	Перечислено в доход федерального бюджета	Итого	(тыс. руб.)
				в % в доходную часть федерального бюджета
Ноябрь 2007 г.	390275,43	193407,50	583682,93	33,1
Декабрь 2007 г.	812064,25	373073,57	1185137,82	31,5
Январь 2008 г.	229409,15	103134,19	332543,34	31,0
Февраль 2008 г.	744792,22	388723,54	1133515,76	34,3
Март 2008 г.	476222,12	289377,04	765599,16	37,8
Апрель 2008 г.	486661,15	210520,80	697181,95	30,2
Май 2008 г.	242329,10	135996,11	378325,21	35,9
Июнь 2008 г.	463772,43	189291,73	653064,16	29,0
Июль 2008 г.	77905,45	29346,67	107252,12	27,4
Итого в 2007-2008 годах	3923431,30	1912871,15	5836302,45	32,8

В доход федерального бюджета от проведения товарных интервенций из запасов федерального интервенционного фонда сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия в 2008 году по коду доходов 11301010000130 перечислено 1346390,1 тыс. рублей. По итогам товарных интервенций 2007-2008 годов в распоряжении государственного агента на хранении остались 156,7 тыс. тонн зерновых.

Товарная интервенция 2009 года

В соответствии с пунктом 10 Правил по решению Правительства Российской Федерации возможно использование запасов интервенционного фонда без проведения торгов на биржах.

В целях оказания гуманитарной помощи Республике Куба в ликвидации последствий, вызванных ураганами в 2008 году, распоряжением Президента Российской Федерации от 20 сентября 2009 года № 614-рп Минсельхозу России поручалось разместить заказы на поставку в эту республику до 100 тыс. тонн продовольственной пшеницы российского происхождения 4-го класса из запасов федерального интервенционного фонда в ОАО «ОЗК». Во исполнение данного распоряжения Президента Российской Федерации Минсельхоз России письмом от 9 ноября 2009 года № ЕС-П-ВСП4/1585 представил в Правительство Российской Федерации проект распоряжения Правительства Российской Федерации, согласованный с Минэкономразвития России, Минфином России, МИДом России, Минтрансом России, ОАО «Россельхозбанк» и требующий еще согласования с ФТС России. В соответствии с этим проектом распоряжения Минсельхозу России предусмотрено выделение средств до 930 млн. рублей на финансирование поставки за счет ассигнований, предусмотренных в федеральном бюджете по главе 082, подразделу «Международные отношения и международное сотрудничество», а также заключение с ОАО «ОЗК» соответствующего контракта на поставку в 2009-2010 годах соответствующих объемов зерновых культур. На момент окончания контрольного мероприятия документ, регламентирующий прохождение указанной сделки, не принят.

Закупочная интервенция 2008-2009 годов

В 2008 и 2009 годах государственные закупочные интервенции проводились через государственного агента, отобранного Минсельхозом России на конкурсной основе. На основании протокола конкурсной комиссии Минсельхоза России от 19 декабря 2007 года № 141-07 был заключен государственный контракт (далее - госконтракт) от 29 декабря 2007 года № 1558/22 с победителем конкурса ОАО «АПР», которому Минсельхоз России предоставил права от имени агента за счет привлекаемых кредитных ресурсов ОАО «Россельхозбанк» осуществлять формирование интервенционного фонда сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, обеспечение количественной и качественной сохранности запасов интервенционного фонда, совершение юридических и иных действий в соответствии с положениями ранее описанных Правил, а Минсельхоз России, в свою очередь, обязался обеспечить компенсацию расходов, связанных с реализацией агентом своих функций. В связи с переименованием ОАО «АПР» в ОАО «ОЗК» (далее - агент) в соответствии с Указом Президента Российской Федерации в дальнейшем к госконтракту от 29 декабря 2007 года № 1558/22 было принято дополнительное соглашение от 26 июня 2009 года, формализующее замену наименования агента. Действие госконтракта заканчивается 31 декабря 2010 года.

В соответствии с условиями госконтракта агент обязался: заключить соответствующие договоры на организацию биржевых торгов, страхования и хранения запасов интервенционного фонда сельскохозяйственной продукции; заключить генеральное соглашение о предоставлении кредитов для осуществления закупок с целью формирования интервенционного фонда; проводить закупки или выпуск продукции в/из запасов интервенционного фонда от своего имени и за счет кредитных ресурсов ОАО «Россельхозбанк» путем проведения биржевых торгов. Согласно условиям госконтракта агент не обладает правом самостоятельно заключать сделки о приобретении активов в интервенционный фонд, в связи с чем для проведения закупочных интервенций требуются соответствующие указания Минсельхоза России. В то же время в тексте госконтракта нет положений об ответственности агента за неисполнение переданных ему функций по проведению и сопровожде-

нию операций интервенционного характера, а также в спектр его обязанностей не включено обязательство по обеспечению сохранности качества и количества запасов интервенционного фонда, несмотря на тот факт, что право обеспечения такой сохранности приводится в предмете госконтракта и ни за кем другим не закреплено.

В соответствии с пунктами 6 и 10 Правил, а также пунктом 2.2.1 госконтракта, на основании изданных распоряжений Минсельхоза России для проведения закупочных интервенций в 2008 году агент заключил с ЗАО «НТБ» договор от 18 августа 2008 года № 136 на организацию биржевых торгов при проведении государственных закупочных и товарных интервенций для регулирования рынка сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, который прописывал взаимные обязательства агента и товарной биржи.

Основаниями для подписания договоров между биржей и агентом являлись заключенные на основании протоколов конкурсной комиссии Минсельхоза России от 22 апреля 2007 года № 14-8/304 и от 20 декабря 2008 года № 081118/002842/120/3 госконтракты между Минсельхозом России и ЗАО «НТБ», в том числе от 12 мая 2008 года № 622/22 со сроком действия до 31 декабря 2008 года, от 31 декабря 2008 года № 2314/22. Следует отметить, что приложений к договору от 18 августа 2008 года № 136, изменяющих основания для заключения договора на госконтракт от 31 декабря 2008 года № 2314/22 и действующий до 31 декабря 2012 года, не имеется.

В соответствии с пунктом 2.5.1 договора от 18 августа 2008 года № 136 агент представляет бирже ведомость лотов с указанием базисного актива, базиса поставки, групп участников, количества лотов и последовательность выставления их на торги. Для этого в соответствии с пунктом 3.4 Правил биржевых торгов агент использует полученные от Минсельхоза России данные для формирования сводной ведомости лотов, включающей все вышеприведенные данные. Сводная ведомость лотов формируется не позднее чем за 10 дней до начала торгов и передается бирже не позднее дня, предшествующего проведению торгов.

Для участия в интервенциях 2008 года прошли аккредитацию 2156 участников торгов. Величина сбора, оплачиваемая участником торгов, за аккредитацию составляла 2000 рублей (первоначально - 5000 рублей) и за гарантийный взнос - 60 рублей (первоначально - 120 рублей) за тонну базисного актива, выставляемого участником на торги, но не более величины всего фактического урожая участника по заявленной им при аккредитации посевной площади. Изменения величины сборов были внесены в Правила биржевых торгов дополнениями от 19 января 2009 года № 7 и от 22 декабря 2008 года № 4. При этом соответствующие приложения и дополнения к договору от 18 августа 2008 года № 136, заключенному между агентом и биржей, изменявшие величину сбора за аккредитацию, не заключались.

Согласно Правилам биржевых торгов взимаемый товарной биржей биржевой сбор установлен в размере 0,5 % - сумма денежных средств с победителя биржевых торгов - участника, чья заявка определена в ходе мини-сессий как лучшая. В соответствии с разделом «Определения» Правил биржевых торгов размер биржевого сбора установлен по итогам конкурса по отбору бирж для осуществления торгов в рамках государственных закупочных и товарных интервенций. В то же время в госконтрактах от 31 декабря 2008 года № 2314/22 и от 12 мая 2009 года № 622/22 положения о величине биржевого сбора не содержатся. Договор на организацию биржевых торгов, заключенный между ЗАО «НТБ» и агентом от 18 августа 2008 года № 136, подписан после вступления в силу Правил биржевых торгов от 12 августа 2008 года и не может являться основанием для указанных в них положений.

Согласно условиям договора от 18 августа 2008 года № 136 агент ответственен за определение длительности биржевых торгов и соответствия потенциальных участников

статусу сельхозпроизводителей, а также уведомление биржи об исполнении обязательств участников торгов по заключенным договорам купли-продажи.

Выборочный анализ отбора ОАО «ОЗК» заявителей для их участия в биржевых торгах в соответствии с действующими Правилами биржевых торгов показал следующее.

1. Не все заявители, допущенные ОАО «ОЗК» к участию в биржевых торгах, имели статус сельхозтоваропроизводителя, что является нарушением установленных указанными Правилами требований к участкам торгов (ОАО «Старополтавская машинно-технологическая станция», Волгоградская область, осуществляющее деятельность по ОКВЭД 01.41.1 «Предоставление услуг, связанных с производством сельскохозяйственных культур»; ГУП «Московская селекционная станция» ГНУ ВНИИ кормов им. Вильямса РАСХН, Московская область, осуществляющее деятельность по ОКВЭД 01.21 «Разведение крупного рогатого скота»).

2. ОАО «ОЗК» принимал от отдельных заявителей недостоверную статистическую отчетность (ЗАО «Волгоградская областная машинно-технологическая станция» и ЗАО «Сельхозтехника», Волгоградская область), что влечет ответственность, установленную Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях, а ее принятие ОАО «ОЗК» повлекло за собой нарушение Правил биржевых торгов.

3. К участию в биржевых торгах агентом допускались сельхозтоваропроизводители, которые реализовывали на торгах зерно в большем объеме, чем фактический сбор урожая и, соответственно, производства (ООО «Агрофирма «Целина» и ЗАО «Зимсельхозтехника», Ростовская область; ОАО «Бердиевский элеватор», Волгоградская область; ООО «Районное агропромышленное объединение «Согласие», Пензенская область; ООО «Тукаевская продовольственная корпорация +», Республика Татарстан; ЗАО «Агрофирма «Полтавская», Краснодарский край, единственным владельцем которого в настоящее время является ЗАО «Зерновая компания «Разгуляй»).

Все перечисленные факты свидетельствуют о том, что в отдельных случаях ОАО «ОЗК», допуская к участию в биржевых торгах заявителей, формально, то есть без должного внимания, принимало от них документы, не предусмотренные Правилами биржевых торгов, а также не осуществляло должный контроль за фактической реализацией зерновых культур собственного производства сельхозтоваропроизводителя, оплачивая при этом реализованное на торгах зерно за счет средств, выделенных на проведение закупочных интервенций урожая 2008 года. В результате этих действий ОАО «ОЗК» нарушались утвержденные ЗАО «НТБ» и согласованные Минсельхозом России 12 августа 2008 года Правила биржевых торгов.

Установлено, что в рамках проведенных в 2008 году закупочных интервенций средняя цена лотов в большей своей части приближалась к максимально возможным значениям при торговле. Согласно сведениям об итогах торговых сессий, проведенных в рамках закупочных интервенций 2008 года, средняя цена по пшенице 3-го класса составила 5845 рублей за тонну. При этом цена большинства сделок (162 из 275) составляла максимально возможное значение цены за тонну зерна, установленную приказом Минсельхоза России от 25 марта 2008 года № 110, - 5500 или 6000 рублей за тонну в зависимости от субъекта Российской Федерации. По 20 сделкам цена продажи зерновых составляла около 6850 рублей за тонну. Данная цена была установлена приказом Минсельхоза России от 31 декабря 2008 года № 596, который не прошел согласование в Минюсте России и, следовательно, проведение операций на его основании было нелегитимным.

По итогам торговых сессий закупочных интервенций 2008 года средняя цена пшеницы 4-го класса составила 5102 рубля при установленной приказом Минсельхоза России от 25 марта 2008 года № 110 (с изменениями) цене в размере 4900 и 4800 рублей за тонну зерна. Из 387 только по 23 сделкам цена была ниже 4800 рублей за тонну зерна.

Цены закупок, которые превысили эти показатели и по которым проводились сделки после января 2009 года (79 из 211 сделок), также были установлены официально неза-регистрированным приказом Минсельхоза России от 31 декабря 2008 года № 596.

По итогам торговых сессий закупочных интервенций 2008 года средняя цена пшеницы 5-го класса составила 4049 рублей при установленной приказом Минсельхоза России от 25 марта 2008 года № 110 (с изменениями) цене в размере 4100 и 4000 рублей за тонну зерна. При этом из 308 по 42 сделкам цена была выше 5000 рублей за тонну зерна.

Общая сумма затраченных средств на проведение закупочных интервенций по ценам, превышающим допустимые и установленные недействительным приказом Минсельхоза России от 31 декабря 2008 года № 596, в отношении пшеницы 3-го класса составила более 46 млн. рублей, пшеницы 4-го класса - более 723 млн. рублей и пшеницы 5-го класса - более 205 млн. рублей.

При проведении мини-сессий с января 2009 года агент руководствовался уровнями минимальных цен, установленных не приказом Минсельхоза России от 25 марта 2008 года № 110 (с изменениями), а не зарегистрированным в Минюсте России приказом Минсельхоза России от 31 декабря 2008 года № 596.

При этом и сам механизм проведения торговых сессий в форме аукциона способствовал возможности сговора между участниками с целью установления максимальной цены по лотам, торгуемым в рамках мини-сессий. Только в рамках подготовки проведения интервенций 2009 года Минсельхозом России, ЗАО «НТБ» и агентом была начата работа по противодействию данной практике поддержки максимальных цен закупок и изменена процедура проведения мини-сессий, за счет чего снижена вероятность сговора между участниками с целью сохранения максимальной цены лота.

По данным товарной биржи, в период проведения закупочных интервенций 2008 года (с 19 августа 2008 года по 21 мая 2009 года) было заключено 6256 сделок на закупку 9627159 тонн зерновых на общую сумму 46081967,3 тыс. рублей.

Структура закупок представлена в таблице:

Базовый актив	Количество сделок	Объем торгов, тонн	Оборот, тыс. руб.
Кукуруза (3 класс)	135	299565	1195684,2
Пшеница мягкая (3 класс)	1770	2657512	15533113,9
Пшеница мягкая (4 класс)	1609	2736115	13958583,7
Пшеница мягкая (5 класс)	1269	2145360	8680360,7
Рожь продовольственная	374	327717	1274131,3
Ячмень фуражный	1099	1460890	5440093,5
Всего	6256	9627159	46081967,3

По данным агента, был заключен 7121 договор поставки на закупку 9588892 тонн зерновых на общую сумму 45932912 тыс. рублей. Расхождение в объемах поставки и конечной стоимостикупаемых в рамках интервенций 38267 тонн зерна связано с наличием ряда контрактов, по которым по итогам торговых сессий победитель торгов не подписывал договор поставки.

Законтрактованные по заключенным договорам поставки объемы зерновых распределены следующим образом: 2657107 тонн пшеницы 3-го класса на общую сумму 15530704 тыс. рублей; 2729355 тонн пшеницы 4-го класса на общую сумму 13925114 тыс. рублей; 2125109 тонн пшеницы 5-го класса на общую сумму 8605515 тыс. рублей; 327581 тонна ржи группы «А» на общую сумму 1273601 тыс. рублей; 1450175 тонн ячменя на общую сумму 5402293 тыс. рублей; 299565 тонн кукурузы 3-го класса на общую сумму 1195684 тыс. рублей.

По актам сдачи-приемки зерновых в рамках 6101 договора поставки всего поставлено 8064880 тонн зерновых на общую сумму 38598905 тыс. рублей.

	Объем закупленного зерна по актам сдачи-приемки, тонн	Стоимость закупленного зерна по актам сдачи-приемки, тыс. руб.
Сентябрь 2008 г.	32940	136251,5
Октябрь 2008 г.	234870	953588,1
Ноябрь 2008 г.	490378	2321088,4
Декабрь 2008 г.	1578917	7834117,5
Январь 2009 г.	1297821	6041954,3
Февраль 2009 г.	1263729	5714866,8
Март 2009 г.	982579	4490832,7
Апрель 2009 г.	1098351	5331753,4
Май 2009 г.	539802	2798473,9
Июнь 2009 г.	511394	2776344,4
Июль 2009 г.	34099	199632,6
Всего	8064880	38598905,0

Поставленные зерновые имели следующую структуру: 2421320 тонн пшеницы 3-го класса на общую сумму 14183199 тыс. рублей; 2035097 тонн пшеницы 4-го класса на общую сумму 10265987 тыс. рублей; 1761069 тонн пшеницы 5-го класса на общую сумму 7165505 тыс. рублей; 307948 тонн ржи группы «А» на общую сумму 1197735 тыс. рублей; 1384459 тонн ячменя на общую сумму 5167340 тыс. рублей; 154987 тонн кукурузы 3-го класса на общую сумму 619138 тыс. рублей.

В рамках контрольного мероприятия проведена выборочная проверка договоров поставки и актов сдачи-приемки от поставщика поставляемых активов.

Из рассмотренных 135 договоров поставки по 62 договорам установлено превышение сроков поставки от 1 до 60 дней, тогда как пунктом 2.1.2 заключенных договоров установленный срок поставки составлял 30 календарных дней с даты подписания договора. Все нарушения сроков поставки были согласованы решением комиссии агента на основании письменных заявлений поставщиков, что подтверждено представленными протоколами заседаний.

Использование кредитных ресурсов ОАО «Россельхозбанк»

В 2008 году финансирование операций закупочных интервенций происходило в соответствии с пунктом 12 Правил за счет кредитных средств ОАО «Россельхозбанк».

Руководствуясь пунктом 2.2.9 госконтракта, агент обязан был заключить с ОАО «Россельхозбанк» генеральное соглашение о предоставлении кредитов для осуществления закупок сельскохозяйственной продукции для формирования интервенционного фонда сельскохозяйственной продукции. Согласно объяснениям главного бухгалтера ОАО «ОЗК» подобные генеральные соглашения не заключались.

Распоряжениями Росимущества от 18 августа 2008 года № 1258-р и от 20 апреля 2009 года № 391-р были одобрены две крупные сделки, заключаемые агентом с ОАО «Россельхозбанк». Предметом сделок являлось открытие кредитных линий для осуществления государственных закупочных интервенций путем закупки зерна для формирования интервенционного фонда на сумму 36100 млн. рублей и 20000 млн. рублей с процентной ставкой за пользование кредитными средствами в размере 6,5 % в год по каждой сделке и под обеспечение в форме залога закупаемого зерна с обязательным его страхованием в установленном порядке.

На основании госконтракта между Минсельхозом России и ОАО «ОЗК» агент заключил с ОАО «Россельхозбанк» на финансирование закупочных интервенций в 2008-2009 годах 8 типовых договоров об открытии кредитных линий на осуществление закупок сельскохозяйственной продукции для формирования интервенционного фонда на общую сумму 38600000,0 тыс. рублей.

Под открытые кредитные линии в период с октября 2008 года по июль 2009 года под залог зерна урожая 2008 года между ОАО «Россельхозбанк» и ОАО «ОЗК» были

заключены 2543 типовых договора о залоге запасов интервенционного фонда на хранении с указанием в каждом договоре предмета залога (сельхозпродукция), качественной характеристики и количественного перечня предмета залога с обозначенной балансовой и залоговой стоимостью имущества.

Фактическое перечисление денежных средств на расчетный счет ОАО «ОЗК» под залог зерна урожая 2008 года, приобретенного на биржевых торгах при проведении государственных закупочных интервенций, произведено ОАО «Россельхозбанк» в период с сентября 2008 года по май 2009 года в общем объеме 38552686,21 тыс. рублей (99,9 % к сумме кредитных договоров) за поставку 8057425 тонн зерна, в том числе: в 2008 году по 3 договорам - 9999258,07 тыс. рублей (71,4 %) за 2091705 тонн зерна, в 2009 году по 5 договорам - 28553428,14 тыс. рублей (116,1 %) за 5965720 тонн зерна, что соответствует представленному ОАО «ОЗК» сводному реестру формирования в 2008-2009 годах интервенционного фонда зерна.

Анализ перечисления кредитных ресурсов на расчетный счет ОАО «ОЗК» в 2008-2009 годах в рамках проведения государственной закупочной интервенции зерна урожая 2008 года показал следующее.

В 2008 году доля средств, полученных ОАО «ОЗК» в октябре, составила 9,6 % к объему средств, перечисленных ОАО «Россельхозбанк», и 2,5 % - к общему объему использованных средств; соответственно, в ноябре 2008 года - 13,6 % и 3,5 %; в декабре 2008 года - 76,8 % и 19,9 %; в январе 2009 года - 18,8 % к объему средств, перечисленных ОАО «Россельхозбанк» в 2009 году, и 13,9 % к общему объему использованных средств; соответственно, в феврале - 21,9 % и 16,2 %; в марте - 17,3 % и 12,8; в апреле - 17,3 % и 12,8 %; в мае - 11,1 % и 8,2 %; в июне - 10,9 % и 8,1 %; в июле - 2,7 % и 2 %. Таким образом, при проведении государственной закупочной интервенции зерна урожая 2008 года наибольший объем использования средств ОАО «ОЗК» пришелся на декабрь 2008 года, наименьший - на июнь и июль 2009 года, а также октябрь 2008 года.

Установлено, что ОАО «Россельхозбанк» не оплатило заложенные в интервенционный фонд 7455 тонн зерна на сумму 46217,32 тыс. рублей.

Согласно пояснениям ОАО «ОЗК» в рамках проведения государственных закупочных интервенций урожая 2008 года на ООО «Псковский мелькомбинат» в 2008-2009 годах было заложено 15372 тонны зерна на сумму 88795,52 тыс. рублей, из которых частично неоплаченный ОАО «Россельхозбанк» объем заложенного в интервенционный фонд зерна составил 7455 тонн на сумму 46217,32 тыс. рублей.

Неоплата заложенного ООО «Альтаир» и КФХ «Терешина А. А.» зерна на ООО «Псковский мелькомбинат» обусловлена отказом ОАО «Россельхозбанк» в предоставлении кредитных средств ввиду риска его утраты, связанного с процедурой банкротства в отношении ООО «Псковский мелькомбинат».

Данная ситуация возникла в связи с формальным подходом Минсельхоза России при конкурсном отборе этого поставщика, осуществляющего хранение зерна интервенционного фонда. Следствием этого являются потери указанных сельхозтоваропроизводителей (около 45 млн. рублей, из них более 43 млн. рублей составляет стоимость зерна), заложивших зерно на ООО «Псковский мелькомбинат», а также расходы ОАО «ОЗК» - около 5 млн. рублей, связанные с транспортировкой зерна и его обслуживанием, которые могут отразиться на финансовом состоянии государственного агента.

Использование средств федерального бюджета

В проверяемом периоде в интервенционном фонде находилось 8211,5 тыс. тонн зерна, закупленного при проведении интервенций, в том числе 156,75 тыс. тонн - остаток зерна закупочной интервенции 2005 года.

Согласно пункту 7 Правил агенту компенсируются расходы, связанные с хранением, страхованием интервенционного фонда и обслуживанием кредитов, а также выплачивается комиссионное вознаграждение. Указанные расходы осуществляются за счет средств, предусмотренных в федеральном бюджете на соответствующий год на финансирование мероприятий по проведению интервенций.

Федеральными законами от 24 июля 2007 года № 198-ФЗ «О федеральном бюджете на 2008 год и на плановый период 2009 и 2010 годов» и от 24 ноября 2008 года № 204-ФЗ «О федеральном бюджете на 2009 год и на плановый период 2010 и 2011 годов» по разделу 04 «Национальная экономика», подразделу 05 «Сельское хозяйство», целевой статье расходов 2620100 «Субсидии на проведение закупочных интервенций продовольственного зерна», виду расходов 006 «Субсидии юридическим лицам» на эти цели было предусмотрено 1305000 тыс. рублей и 9289000 тыс. рублей, соответственно. На 1 декабря 2009 года из федерального бюджета на обслуживание запасов интервенционного фонда в 2008-2009 годах фактически были выделены субсидии в размере 6592989,2 тыс. рублей, в том числе на оплату остатков зерна 2005 года - 312577,8 тыс. рублей.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 24 января 2008 года № 24 «Об утверждении правил предоставления в 2008-2010 годах из федерального бюджета субсидий на проведение закупочных и товарных интервенций продовольственного рынка» устанавливался порядок предоставления в 2008-2010 годах из федерального бюджета субсидий на проведение закупочных и товарных интервенций продовольственного зерна. Согласно указанным Правилам субсидии предоставлялись в соответствии со сводной бюджетной росписью федерального бюджета в пределах бюджетных ассигнований и лимитов бюджетных обязательств, утвержденных по главе 082 (Минсельхоз России), для последующего их направления агенту, отобранному на конкурсной основе.

Оплата хранения запасов интервенционного фонда сельскохозяйственной продукции в 2008 году составила 4464020,7 тыс. рублей, или 67,7 % к объему перечисленных из федерального бюджета средств, за 10 месяцев 2009 года - 312577,8 тыс. рублей, включая оплату услуг за хранение зерна урожая 2005 года.

За 2008-2009 годы расходы федерального бюджета на оплату страховых взносов по заключенным ОАО «ОЗК» с ОСАО «Ингосстрах» и ОАО «ВСК» договорам страхования запасов интервенционного фонда составили 18573,1 тыс. рублей, или 0,03 % к объему средств, поступивших в ОАО «ОЗК» для этих целей.

Расходы федерального бюджета, связанные с обслуживанием кредитных ресурсов ОАО «Россельхозбанк», составили в 2008-2009 годах 1591865,2 тыс. рублей, или 22,9 % к объему средств, предусмотренных по целевой статье 2620100.

За проверяемый период размер выплаченного агенту вознаграждения за проведение закупочной интервенции и организацию хранения заложенного в интервенционный фонд зерна составил 878530,3 тыс. рублей, или 13,3 % к общему объему средств федерального бюджета.

Условиями договоров хранения и договоров страхования предусматривается ежемесячная выплата субсидий за счет федерального бюджета хранителям и страхователям интервенционного фонда. В случае нарушения данных условий стороны несут имущественную ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации и зерно интервенционного фонда не считается принятым к страхованию.

Проверка показала, что в 2009 году агентом неоднократно нарушались условия договоров хранения и страхования зерна интервенционного фонда, что обусловлено отсутствием системного подхода к планированию долгосрочных расходов со стороны главного распорядителя средств федерального бюджета (Минсельхоза России) и задержкой перечисления субсидий из федерального бюджета, в том числе: хранителям запасов интервенционного фонда - от 23 до 110 дней, страховым компаниям - от 23 до 50 дней.

Несвоевременная оплата расходов по договорам хранения негативно отразилась на работе организаций-хранителей (задержка выплаты заработной платы, неоднократные срывы платежей за электроэнергию, материальные ресурсы, услуги подрядных организаций по ремонту зданий, сооружений и оборудования элеватора в соответствии с требованиями Ростехнадзора для обеспечения качественного хранения зерна) и поставила под угрозу качественно-количественную сохранность зерна интервенционного фонда.

Только в сентябре 2009 года Минсельхоз России сообщил ОАО «ОЗК» о том, что Федеральным законом от 24 ноября 2008 года № 204-ФЗ по разделу 04, подразделу 05, целевой статье расходов 2620100 предусмотрены средства в размере 3000000 тыс. рублей на оплату хранения, страхования, контроля качественно-количественной сохранности зерна и комиссионного вознаграждения агента. Указанный объем бюджетных ассигнований планировался исходя из объема проведения закупочных интервенций в отношении зерна урожая 2008 года до 5 млн. тонн с последующей его реализацией с I по II квартал 2009 года. В связи с большим урожаем в 2008 году (108,1 млн. тонн) и неблагоприятной ценовой конъюнктурой на рынке было принято решение о дополнительной закупке зерна и отказе от его реализации в течение 2009 года.

В связи с необходимостью хранения большего объема зерна интервенционного фонда, чем планировалось, образовался дефицит средств федерального бюджета на обслуживание интервенционного фонда в 2009 году.

В целях выполнения обязательств по обслуживанию зерна интервенционного фонда Минсельхоз России направил обращение в Минфин России о дополнительном выделении на эти цели в 2009 году из федерального бюджета средств в объеме 6,3 млрд. рублей. Изменения в федеральный закон о бюджете на 2009 год в части увеличения объема финансирования расходов на содержание интервенционного фонда внесены только в октябре 2009 года (Федеральный закон от 3 октября 2009 года № 230-ФЗ). На расчетный счет агента средства федерального бюджета поступили 27 октября 2009 года.

Анализ работы по количественно-качественной сохранности зерна интервенционного фонда

В рамках осуществления деятельности по проведению закупочных интервенций и в соответствии с пунктом 2.2.10 госконтракта агент имел право на заключение в 2008-2010 годах договоров хранения запасов интервенционного фонда сельскохозяйственной продукции с отобранными Минсельхозом России на конкурсной основе организациями, осуществляющими хранение запасов интервенционного фонда, с которыми у Минсельхоза России были заключены соответствующие госконтракты на право заключения с агентом договоров.

В тексте госконтракта указана ссылка на приложения № 1 и № 2 к нему, которыми агент должен руководствоваться при реализации пункта 2.2.10. Представленные копии госконтракта не включали в себя приложения № 1 и № 2. В соответствии с представленным ответом агента приложение № 1 - образец договора хранения, в то время как сведений о том, чем является приложение № 2, в соответствии с которым должен действовать агент, не имеется, так как агент не обладает подобной информацией.

Минсельхоз России в 2008-2009 годах провел 31 открытый конкурс, по результатам отобраны 482 элеватора (хранители), с ними были заключены соответствующие контракты. Указанными контрактами Минсельхоз России предоставлял подписавшим контракт организациям право на заключение договоров хранения запасов интервенционного фонда в определенных результатами конкурсов объемах и по указанным в подписанных сторонами госконтрактах ценам.

По данным агента, был отобран 481 элеватор с общим объемом обособленного хранения зерна в количестве 14,16 млн. тонн, данные по ним представлены в таблице:

	Количество элеваторов	Наличие емкостей, тыс. тонн
Центральный федеральный округ	102	2157,5
Северо-Западный федеральный округ	12	268,0
Южный федеральный округ	118	4306,4
Приволжский федеральный округ	137	4164,3
Уральский федеральный округ	20	513,0
Сибирский федеральный округ	91	2699,7
Дальневосточный федеральный округ	1	50,0

На 414 из отобранных элеваторов на основании 608 договоров хранения было размещено 8064880 тонн зерновых, поставленных по заключенным договорам поставки на основании актов приемки-передачи товара.

Согласно данным ОАО «ОЗК» на элеваторах в Центральном федеральном округе размещено 1896157 тонн зерна, Северо-Западном федеральном округе - 132319 тонн, Южном федеральном округе - 2235277 тонн, Приволжском федеральном округе - 2080849 тонн, Уральском федеральном округе - 205797 тонн, в Сибирском федеральном округе - 1514481 тонна.

Предметом заключенного договора являлось обязательство хранителя в течение определенного периода принимать от агента зерно в количестве, не превышающем указанное в контракте, обеспечивать количественно-качественную сохранность зерна в течение всего периода хранения и возратить зерно агенту в сохранности, а агент обязался обеспечить оплату услуг по хранению зерна по цене, указанной в договоре. Зерно принималось на хранение по трехстороннему акту сдачи-приемки, подписываемому хранителем, поставщиком и агентом. Хранение зерна осуществлялось в соответствии с нормативно-технической документацией, направленной на сохранность зерна, и Порядком учета зерна и продуктов его переработки, утвержденным приказом Государственной хлебной инспекции при Правительстве Российской Федерации от 8 апреля 2002 года № 29 (упразднена). В соответствии с договорами поставки качественные характеристики товара, поставляемого в рамках договоров купли-продажи, должны соответствовать требованиям ГОСТа и подтверждаться сертификатами качества Россельхознадзора. За утрату, порчу, переработку или повреждение зерна в течение срока его хранения хранитель несет ответственность в размере двойной стоимости утраченного, переработанного, поврежденного или испорченного зерна, определяемой исходя из рыночной стоимости зерна, сложившейся на момент расчетов с агентом.

В отношении закупочных интервенций 2008 года было издано отдельное письмо Россельхознадзора от 14 августа 2008 года ФС-АС-3/8152, в котором всем подведомственным ему федеральным государственным учреждениям было указано обеспечить государственный надзор и контроль за качеством и безопасностью зерна, закупаемого для государственных нужд в интервенционный фонд с обязательным подтверждением его качества и безопасности сертификатами качества, выданными аккредитованными Россельхознадзором испытательными центрами (лабораториями). В то же время контроль качества при приемке продукции на хранение основывается только на проверке представляемого поставщиком сертификата качества зерновых, поставляемых на хранение на элеваторы.

В соответствии с пунктом 6.2 договора поставки агент вправе привлечь специалистов для проведения независимой экспертизы товара на соответствие номенклатуре, объему, качеству. В случае несоответствия товара качественным и количественным показателям, указанным в сертификате качества Россельхознадзора или в сертификате соответствия, поставщик оплачивает неустойку в размере 100 % стоимости несоответствующего товара, что в то же время не освобождает его от исполнения своих обязательств по договору в полном объеме. Однако агент не воспользовался данным правом, и специалисты для проведения независимой экспертизы зерновых, передаваемых в интервенционный фонд, не привлекались.

Закладка запасов интервенционного фонда на элеваторы, отобранные для хранения запасов интервенционного фонда, происходила в следующем порядке:

Месяц	Количество элеваторов	Заложено зерна, тонн
Сентябрь 2008 г.	4	32940
Октябрь 2008 г.	21	234870
Ноябрь 2008 г.	54	490378
Декабрь 2008 г.	136	1578917
Январь 2009 г.	172	1297821
Февраль 2009 г.	225	1263729
Март 2009 г.	233	982579
Апрель 2009 г.	253	1098351
Май 2009 г.	176	539802
Июнь 2009 г.	138	511394
Июль 2009 г.	21	34099
Всего	414	8064880

Установлено, что согласно реестру актов проверки количественно-качественной сохранности запасов интервенционного фонда первые 12 проверок были проведены только в январе 2009 года, в феврале - 9 проверок, в марте - 21 проверка. Основная масса проверок начата только в апреле 2009 года, и условия их проведения раз в 90 дней в ряде случаев не соблюдались, что подтверждается данными реестра. Всего в соответствии с реестром по итогам проверок составлено 1124 акта.

В то же время объем проверок сохраняет высокую степень шаблонности, определяемую готовой формой акта, с обязанностью проверяющего зачастую просто выбрать вариант из представленных, ограниченным инструментарием проверяющих, и относительно неглубокую проработку, основанную только на обращении внимания на осмотр запасов интервенционного фонда без контроля состояния мощностей, хотя их состояние и определяет в первую очередь состояние зерновых при хранении.

В процессе хранения запасов зерновых интервенционного фонда были неоднократно нарушены условия хранения, а также совершены хищения размещенного на хранение зерна (ОАО «Шамхалхлебопродукт», ЗАО «СибЭкоРесурс», ООО «Злаки»).

По факту выявленных недостатков ОАО «ОЗК» приостанавливало оплату за хранение недостающего зерна с момента обнаружения недостатка и до восстановления недостающего объема и подавало заявления в адрес страхователя об утрате застрахованного имущества и в региональные УБЭП МВД России с просьбой о проведении проверки исполнения требований законодательства по сохранности государственного имущества и (в случае выявления признаков состава преступления) о возбуждении уголовного дела по факту хищения. По всем трем случаям хищения зерновых интервенционного фонда органы внутренних дел отказывали в возбуждении уголовного дела на основании отсутствия в действиях предприятий преступного умысла.

Следует отметить, что в соответствии с пунктом 5.2 договоров хранения агент мог истребовать с хранителей не возврат зерновых, а выплату денежных средств в двукратном размере рыночной стоимости утраченного зерна. Однако этого сделано не было.

Кроме того, наблюдались множественные случаи нарушения режима качественного хранения запасов зерновых интервенционного фонда: необособленное хранение запасов зерновых интервенционного фонда с разными качественными показателями и отсутствие государственной регистрации договора аренды производственных площадей, отсутствие термоподвесок, наличие очагов самосогревания, окончание срока действия свидетельств лабораторий элеваторов, проникновение грунтовых вод в нижние галереи складов, зараженность клещом 1 степени, нарушения правил ведения учетной документации.

В соответствии с пунктом 2.2.2 госконтракта агент должен был заключить договоры страхования запасов интервенционного фонда сельскохозяйственной продукции с ото-

бранными на конкурсной основе Минсельхозом России страховыми организациями, с которыми он заключил госконтракты на право заключения договора страхования с агентом только в 2007 году. Таким образом, госконтракт не давал агенту права заключать соглашения со страховыми организациями, не соответствовавшими данным условиям. Никаких изменений и дополнений в текст госконтракта, принятых сторонами с целью внесения уточнений и поправок, представлено не было.

Минсельхоз России заключил со страховыми компаниями госконтракты, в том числе с: ОСАО «Ингосстрах» от 16 сентября 2008 года № 1363/22 на право заключения в 2008-2010 годах договоров страхования запасов интервенционного фонда сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, закупленного в 2008 году, и ОАО «Военно-страховая компания» от 31 декабря 2008 года № 2313/22 (далее - ОАО «ВСК») на право заключения в 2009-2010 годах договоров страхования запасов интервенционного фонда сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, закупленного в 2009 году, которые в дальнейшем являлись основанием для заключения страховых договоров между государственным агентом и названными страховыми организациями. Установлено, что основания для заключения договоров страхования не соответствуют основаниям, указанным в пункте 2.2.2 госконтракта.

Согласно условиям госконтрактов в течение 10 дней после их подписания страховые компании обязались (пункт 2.2.1) заключить с государственным агентом, указанным Минсельхозом России, договоры страхования на условиях, прописанных в госконтракте. На основании вышеуказанных госконтрактов агент заключил договоры об оказании услуг со страховыми организациями, в том числе: от 1 января 2009 года № 0986E99G0020A с ОАО «ВСК», от 25 сентября 2008 года № 423-034730/08 с ОСАО «Ингосстрах».

Согласно условиям договоров страхования ответственность страховщика в отношении каждой партии зерна интервенционного фонда начинается с момента его фактической закладки на хранение. Первая закладка зерна, приобретенного в рамках закупочных интервенций 2008 года, произошла 26 сентября 2008 года, то есть вступил в силу договор страхования с ОСАО «Ингосстрах».

В соответствии с пунктами 2.2.3-2.2.8 госконтракта, договоры страхования должны включать ряд обязательных положений.

Однако в договоре страхования между агентом и ОСАО «Ингосстрах» (со сроком действия до 24 сентября 2010 года, общей страховой суммой, не превышающей 36100 млн. рублей, ставкой премий за предоставляемые страховщиком услуги в размере 0,0756 % годовой премии в отношении страхуемого имущества) не указаны обязательные к включению положения пункта 2.2.8 госконтракта о возможности его продления, что является нарушением положений пункта 2.2.5 госконтракта от 16 сентября 2008 года № 1363/22, подписанного Минсельхозом России с этой страховой организацией.

Договор страхования между агентом и ОАО «ВСК» (со сроком действия до 31 декабря 2010 года, общей страховой суммой, не превышающей 56100 млн. рублей, ставкой премий за предоставляемые страховщиком услуги в размере 0,0451 % годовой премии в отношении страхуемого имущества) не содержит предписанных к включению (пункт 2.2.3 госконтракта) положений страхования запасов интервенционного фонда от рисков вандализма, хулиганства, умышленного или неумышленного уничтожения или повреждения имущества застрахованного агента, что является нарушением положений пункта 2.2.5 госконтракта от 31 декабря 2008 года № 2313/22 между Минсельхозом России и ОАО «ВСК».

В договоры страхования (пункт 4 раздела «Специальные условия»), заключенные агентом с ОАО «ВСК» и ОСАО «Ингосстрах», включены положения о том, что в случае неоплаты страховой премии за любой из отчетных месяцев в полном объеме в указанные сроки все партии зерна интервенционного фонда не считаются принятыми на стра-

хование и претензии в отношении них не рассматриваются с момента начала неоплаченного отчетного периода.

Следует отметить, что только договор с ОАО «ВСК» содержит положения о потенциальной возможности страховщика осуществлять обследование объектов/территорий в течение всего срока его действия.

Проверка показала, что имели место случаи потери имущества в ходе страховых случаев или иных причин (ООО «Здвинский элеватор», ОАО «Балашовский комбикормовый завод»), убытки по которым были возмещены страховыми компаниями в полном объеме.

В соответствии с пунктом 1 госконтракта агент получал право на формирование интервенционного фонда, что включает в себя и обеспечение количественной и качественной сохранности запасов интервенционного фонда.

Согласно пункту 7 госконтракта от 29 декабря 2007 года № 1558/22 ни одна сторона не вправе передавать свои права и обязанности по договору третьей стороне без письменного на то согласия второй стороны договора. Установлено, что письменное согласие Минсельхоз России о делегировании ряда функций и прав государственного агента третьей стороне не давал.

В то же время без согласования с Минсельхозом России агент в период с сентября по декабрь 2008 года и с марта по апрель 2009 года заключил с тремя сюрвейерскими компаниями (ЗАО «Товарная логистика», ООО «Ларс Кросигус» и ООО «Инспекционный контроль и сюрвейерский сервис») договоры, которые давали им право от имени и за счет агента осуществлять приемку зерна от поставщиков, проверку его наличия по объемам, подписание документов, подтверждающих приемку зерна, контроль условий хранения, сохранность количества зерна интервенционного фонда, организацию контроля качества зерна, а государственному агенту - оплачивать эти услуги.

В рамках договорных отношений сюрвейерские компании обеспечивали реализацию всего комплекса по приемке зерновых. В течение интервенционного периода 2008-2009 годов объем платежей за их услуги составил 141413,9 тыс. рублей, в том числе за приемку - 126636,3 тыс. рублей и за проверку - 14777,6 тыс. рублей.

Следует отметить, государственный агент переложил на сюрвейерские компании свои функции, предусмотренные госконтрактом, заключенным между Минсельхозом России и агентом, за исполнение которых ему в соответствии с Правилами выплачивалось вознаграждение за счет средств федерального бюджета.

Закупочная интервенция 2009 года

Минсельхоз России 14 июля 2009 года объявил открытый конкурс по отбору государственного агента для проведения государственных закупочных и товарных интервенций для регулирования рынка сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия в 2009 году на рынке зерна и молока сухого.

Согласно протоколам о вскрытии конвертов с заявками и их рассмотрении в конкурсе приняли участие 3 компании - ООО «Координационный аналитический центр агропромышленного комплекса», ООО «Зерновая компания «Славянка» и ООО «Резервная продовольственная компания», допущенные к конкурсу.

Указанный конкурс проводился Минсельхозом России не в соответствии с Федеральным законом от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ, так как данный законодательный акт, по мнению Минсельхоза России, не содержит в себе сведений о порядке финансирования операций государственных закупок за счет кредитных средств или за счет субсидий, чем характеризуются операции интервенций, что было также согласовано с ФАС России.

В соответствии с протоколом об оценке и сопоставлении заявок на участие в конкурсе от 21 августа 2009 года № 090715/002842/237/3 победителем было признано ООО «Резервная продовольственная компания», с которым Минсельхоз России должен был

заключить госконтракт не позднее 20 дней с момента размещения на официальном сайте Российской Федерации протокола оценки заявок (протокол размещен на интернет-сайте 21 августа 2009 года).

Следует отметить, что согласно действующим нормативным правовым актам Российской Федерации проведение государственных закупочных и товарных интервенций, размещение запасов интервенционного фонда и организация их количественной и качественной сохранности осуществляются только одним государственным агентом, отобранным на конкурсной основе Минсельхозом России.

ОАО «ОЗК» не принимало участие в конкурсе на отбор государственного агента, так как заключенный с Минсельхозом России госконтракт действует до 31 декабря 2010 года, что обеспечивает, по мнению компании, сохранение статуса государственного агента до конца этого срока.

При этом следует отметить, что пунктом 1 госконтракта Минсельхоз России как государственный заказчик предоставлял ОАО «ОЗК» право проводить операции формирования интервенционного фонда. Однако в самом тексте госконтракта не приводятся конкретных указаний, в отношении каких интервенций и каких периодов делегируется это право. В связи с этим нельзя прямо утверждать, что данным контрактом за ОАО «ОЗК» закреплено право проведения интервенций 2009 года. В то же время иной контракт на исполнение функций государственного агента так и не заключен, госконтракт сторонами не расторгнут и интервенции 2009 года в настоящее время реализуются ОАО «ОЗК».

Распоряжением Минсельхоза России от 19 октября 2009 года № 83-р департаменту пищевой, перерабатывающей промышленности, регулирования агропродовольственного рынка и качества продукции (далее - департамент) поручалось начать с 19 октября 2009 года мероприятия по проведению государственных закупочных интервенций в отношении зерна 2009 года.

В свою очередь, департамент письмом от 23 октября 2009 года № 4-2/16 указал государственному агенту (ОАО «ОЗК») на необходимость проведения организационных мероприятий по подготовке к биржевым торгам с целью проведения закупочных интервенций в отношении урожая 2009 года, которые планировалось начать 27 октября 2009 года. Предельный уровень цен в отношении зерна урожая 2009 года для закупочных интервенций 2009 года утверждался приказом Минсельхоза России от 27 марта 2009 года № 110.

Финансирование закупочных интервенций 2009 года также должно было происходить с привлечением кредитных средств ОАО «Россельхозбанк», как прописано пунктом 12 Правил. В то же время привлечение данного кредитного финансирования было серьезно ограничено тем, что банк был не в состоянии предоставить средства государственному агенту сверх установленного обязательными нормативами Банка России объема.

Инструкцией Банка России от 16 января 2009 года № 110-И «Об обязательных нормативах банков» установлен норматив максимального размера риска на одного заемщика или группу связанных заемщиков (Н6), который регулирует (путем ограничения) кредитный риск банка в отношении одного заемщика или группы связанных заемщиков и определяет максимальное отношение совокупной суммы кредитных требований банка к заемщику.

ОАО «Россельхозбанк» письмом от 3 июля 2009 года № 4-22/389 сообщил ОАО «ОЗК», что максимальное отношение совокупной суммы кредитных требований банка к одному заемщику составляет 39,7 млрд. рублей, в то время как кредитная задолженность государственного агента приближалась к 39 млрд. рублей, что не позволяло банку продолжать кредитование ОАО «ОЗК».

Согласно Правилам единственным источником в части получения кредитных средств для финансирования закупочных интервенций для государственного агента является ОАО «Россельхозбанк», в связи с чем была начата деятельность по созданию

инструмента преодоления ограничений, устанавливаемых инструкцией Банка России от 16 января 2009 года № 110-И.

Решением данной проблемы явилось получение гарантий Правительства Российской Федерации, при использовании которых объем кредитных обязательств при расчете норматива Н6 в соответствии с пунктом 2.3 инструкции Банка России принимался только в объеме 10 % от суммы всего обязательства.

ОАО «ОЗК» получило гарантию в размере 4,99 млрд. рублей, выданную на основании решения Межведомственной комиссии по мониторингу за финансово-экономическим состоянием организаций. Таким образом, получение данной гарантии высвобождало в рамках лимита Н6 до 4,5 млрд. рублей (5 млрд. рублей обязательств, покрываемых гарантией 90 %), которые можно было повторно привлечь государственному агенту в рамках новых кредитных линий.

Кроме того, 2 октября 2009 года Межведомственной комиссией по мониторингу за финансово-экономическим состоянием организаций, входящих в перечень системообразующих предприятий, было одобрено внесение на Правительственную комиссию по повышению устойчивости развития российской экономики предложения о предоставлении ОАО «ОЗК» еще одной гарантии в размере 5 млрд. рублей, также получаемой для погашения ранее привлеченных кредитов в размере 10 млрд. рублей. Данное предложение было поддержано Правительственной комиссией по повышению устойчивости развития российской экономики на заседании 30 октября 2009 года (протокол № 22), однако на момент проведения контрольного мероприятия данная гарантия еще не предоставлена.

Между ОАО «ОЗК» и ОАО «Россельхозбанк» на момент проведения контрольного мероприятия было заключено 2 кредитных договора о выделении 20 млрд. рублей для финансирования операций закупочных интервенций.

Номер, дата договора	Сроки договоров	Сумма договора, тыс. руб.
090000/2006 от 01.10.2009 г.	с 31.12.2009 г. до 01.10.2012 г.	10000000,0
090000/2007 от 15.10.2009 г.	с 31.12.2009 г. до 15.10.2012 г.	10000000,0

В соответствии с условиями кредитных договоров стороны договорились об открытии кредитных линий в пользу ОАО «ОЗК» на общую сумму до 10 млрд. рублей под 6,5 % годовых со сроком возврата средств в 3 года (до 1 октября и 15 октября 2012 года). При этом средства носят строго целевой характер и обязаны быть использованы заемщиком на погашение задолженности по ранее открытым кредитным линиям. Залогом по вновь открытым кредитным линиям, как уже упоминалось, на основании договоров были указаны запасы зерновых, размещенные ранее в залог по погашаемым кредитным линиям, и гарантии Правительства Российской Федерации. Фактически за счет открытия вышеуказанных кредитных линий банк осуществил рефинансирование кредитных линий 2008-2009 годов, продлив их действие еще на один год, и за счет использования при залоге гарантий Правительства Российской Федерации высвободил средства для предоставления в рамках финансирования закупочной интервенции 2009-2010 годов без превышения лимита Н6 Банка России.

Протоколом заседания Совета директоров ОАО «ОЗК» от 9 октября 2009 года, одобренным на директивах, утвержденных Первым заместителем Председателя Правительства Российской Федерации В. А. Зубковым от 9 октября 2009 года № 4793п-П13, были одобрены сделки, связанные с открытием новых кредитных линий между ОАО «ОЗК» и ОАО «Россельхозбанк».

На заседаниях Совета директоров ОАО «ОЗК» 9 октября и 13 ноября 2009 года были одобрены решения о привлечении средств в форме открытия кредитной линии по 4500 млн. рублей каждая и осуществления интервенций путем приобретения зерна 2009 года. Обеспечением по кредиту будет являться зерно урожая 2009 года, закупленное в рамках интер-

венций 2009 года. Следует отметить, что согласованная в данном решении ставка процента по кредиту составляет уже не 6,5 %, а по процентной ставке, равной ставке рефинансирования Банка России на день заключения кредитного договора, +3 процента.

О повышении ставок по кредитам было известно заранее, так как ОАО «Россельхозбанк» письмами от 7 сентября 2009 года № 4-19/538 и от 11 сентября 2009 года № 4-22/545 известил департамент регулирования агропродовольственного рынка Минсельхоза России о том, что 2 сентября 2009 года наблюдательным советом ОАО «Россельхозбанк» принято решение о кредитовании государственного агента (ОАО «ОЗК») под государственную гарантию Российской Федерации по процентной ставке, равной ставке рефинансирования Банка России на день заключения кредитного договора, +3 процента. Никакие меры по противодействию установлению данного уровня ставок со стороны Минсельхоза России и государственного агента не предпринимались.

ОАО «Россельхозбанк» письмом от 15 сентября 2009 года № 1-16/515 представило Первому заместителю Председателя Правительства Российской Федерации и председателю наблюдательного совета ОАО «Россельхозбанк» В. А. Зубкову обоснования подобного повышения процентной ставки. Согласно этим обоснованиям средняя ставка привлечения денежных средств в период с 2006 по 2008 год составляла 6,5 %, а с 2009 года ситуация коренным образом изменилась, так как средневзвешенная стоимость фактически привлеченных ресурсов банка возросла до 13,7 %, с возможностью привлечения средств на беззалоговых аукционах со стоимостью около 12 % и по ставке рефинансирования в Банке России на срок до 1 года.

В то же время в указанном письме ОАО «Россельхозбанк» не ссылается на статью 13 Федерального закона от 24 июля 2007 года № 198-ФЗ и распоряжение Правительства Российской Федерации от 4 февраля 2009 года № 122-р, на основании которых средства федерального бюджета в размере 33495,4 млн. рублей и 45000 млн. рублей (в рамках антикризисных мер Правительства Российской Федерации) были направлены в уставный капитал ОАО «Россельхозбанк» в целях кредитования организаций агропромышленного комплекса, крестьянских (фермерских) хозяйств, граждан, ведущих личное подсобное хозяйство, сельскохозяйственных потребительских кооперативов, проведения закупочных интервенций и формирования системы земельно-ипотечного кредитования.

Только на кредитование закупочных интервенций решениями правления ОАО «Россельхозбанк» (протокол от 7 августа 2008 года № 45) и наблюдательного совета ОАО «Россельхозбанк» (протокол от 15 августа 2008 года № 17) из бюджетных средств, перечисленных на пополнение уставного капитала ОАО «Россельхозбанк», на кредитование государственных закупок зерна урожая 2008 года для формирования интервенционного фонда было предусмотрено направить 30000 млн. рублей, или 89,6 % к общему объему бюджетных средств, перечисленных в 2008 году на увеличение уставного капитала ОАО «Россельхозбанк». Кроме того, на кредитование государственных закупок зерна урожая 2008 года было направлено 6,1 млрд. рублей, сформированных из неиспользованного остатка средств, поступивших в уставный капитал ОАО «Россельхозбанк» в 2005 году для проведения государственных закупочных интервенций зерна урожая 2005 года.

Таким образом, почти вся закупочная интервенция 2008 года напрямую была профинансирована за счет безвозмездно полученных из федерального бюджета средств, в то время как ОАО «Россельхозбанк» предоставляло их государственному агенту (опосредованно - государству) под 6,5 % годовых.

Объемы финансирования закупочных интервенций 2009 года должны составить около 9000000 тыс. рублей, то есть около 20 % к полученному объему средств второго транша (45000000 тыс. рублей), направленному в уставный капитал ОАО «Россельхозбанк».

Учитывая, что средства поступили в ОАО «Россельхозбанк» в феврале 2009 года, то вплоть до декабря 2009 года они могли предоставляться на условиях межбанковского кредитования под 10-13 % годовых и тем самым наполовину обеспечить финанси-

рование закупочных интервенций 2009 года, а для финансирования второй половины кредитных средств можно было использовать безвозмездно полученные средства, предоставленные в 2008-2009 годах, без необходимости привлечения каких-либо сторонних кредитных средств.

Основанием для возможной поддержки за счет безвозмездно полученных средств именно операций закупочных интервенций является тот факт, что в отличие от операций кредитования в рамках закупочных интервенций получатель средств никак не обеспечивает за их счет возникновения некоего финансового рычага, при помощи которого он мог бы дополнительно извлекать прибыль. Средства напрямую, то есть целевым образом, используются для закупок зерновых, дальнейшее обращение которых до момента выпуска из запасов интервенционного фонда невозможно.

Именно поэтому при рассмотрении вопросов финансирования закупочных интервенций неправомерно заявление ОАО «Россельхозбанк» о том, что государственный агент является коммерческой организацией, оказывающей услуги и заключающей контракты на хранение, переработку, транспортировку и продажу зерна на рыночных условиях, и использование «льготной» ставки при кредитовании данного хозяйствующего субъекта является нецелесообразным. При проведении закупочных интервенций государственный агент не может извлекать прибыль или как-то иным образом использовать полученные кредитные средства, как указано в пункте 2.1 всех кредитных договоров в части обязательства целевого использования кредитных средств для закупки сельскохозяйственной продукции. При этом (в соответствии с условиями открытия кредитных линий) все операции проводятся государственным агентом через счета, открытые в этом же банке, что дополнительно обеспечивает ликвидность кредитной организации и не позволяет государственно-му агенту использовать эти средства нецелевым образом.

Средства, даже оформленные в форме кредитного договора, до момента исполнения обязательств остаются фактически в ведении банка и напрямую (на основании пункта 5.4 договоров поставки) в течение трех дней перечисляются кредитной организацией поставщикам по факту подтверждения поставки.

Кроме того, ОАО «Россельхозбанк» в качестве обоснования повышения уровня процентной ставки ссылается на то, что проведение государственных интервенций сопряжено с существенными его издержками на формирование интервенционного фонда в части обеспечения количественной и качественной сохранности интервенционного фонда, на информационную поддержку сельскохозяйственных товаропроизводителей по осуществлению закупочных интервенций, комплексную проверку и мониторинг хозяйственной деятельности аккредитованных хранителей, ведение многопланового учета формирования, размещения и движения интервенционного фонда, выездов своих представителей на элеваторы для участия в осуществлении оздоровительных мероприятий с зерном государственного интервенционного фонда.

Следует отметить, что перечисленные функции - это функции, напрямую прописанные в госконтракте ОАО «ОЗК» и осуществляемые им в полном объеме, в связи с чем дублирование данных функций ОАО «Россельхозбанк» не представляется необходимым. Более того, в соответствии с Правилами и другими нормативными правовыми актами, регламентирующими порядок проведения закупочных интервенций, за ОАО «Россельхозбанк» закреплены только функции кредитования. Как кредитная организация ОАО «Россельхозбанк» не имеет материально-технических возможностей для проведения проверок количественного и качественного состояния запасов интервенционного фонда, кроме того, данные функции не включены в перечень видов его деятельности. В связи с этим ссылка ОАО «Россельхозбанк» на проведение подобной работы, являющейся основанием для повышения стоимости услуг, является не вполне корректной.

Следует подчеркнуть, что в 2009 году средства федерального бюджета направлялись в уставный капитал ОАО «Россельхозбанк» в рамках антикризисных мер Правительства Российской Федерации, предусматривающих уменьшение уровня процентной ставки с целью стимулирования кредитования реального сектора экономики, и нагрузки на федеральный бюджет в связи с его дефицитом. Повышение ОАО «Россельхозбанк» процентов за пользование кредитными ресурсами в 2009 году не только негативно отражается на финансово-экономическом состоянии предприятий и организаций сельского хозяйства всех форм собственности, но и в рамках закупочных интервенций 2009 года приводит к дополнительным расходам федерального бюджета, связанным с увеличением оплаты процентов этой кредитной организации.

Установлено, что первые торги состоялись 2 октября 2009 года, в связи с чем срок оплаты поставок наступает 3 декабря 2009 года. В рамках проверки представлена копия договора от 26 ноября 2009 года № 090000/2008 об открытии кредитной линии на осуществление закупок сельскохозяйственной продукции в интервенционный фонд на сумму 4500000 тыс. рублей со сроком погашения 26 ноября 2012 года под 12-процентную ставку.

Информация об объемах закупленного в интервенционный фонд зерна по состоянию на 1 декабря 2009 года представлена в таблице:

Федеральный округ	Всего по договорам купли-продажи, тонн	По культурам, тонн			Общая сумма заключенных договоров, тыс. руб.
		пшеница 3-го кл.	пшеница 4-го кл.	рожь	
Центральный	71550	31995	39555	-	314374,5
Северо-Западный	8100	8100	-	-	43740,0
Южный	-	-	-	-	-
Приволжский	212220	129195	72225	10800	792004,5
Уральский	65745	65745	-	-	267678,0
Сибирский	342495	342495	-	-	1445094,0
Дальневосточный	-	-	-	-	-
Всего	700110	577530	111780	10800	2862891,0

Информация об объемах заложенного на хранение зерна интервенционного фонда по состоянию на 1 декабря 2009 года представлена в таблице:

Федеральный округ	Всего по актам приема-передачи зерна, тонн	По культурам, тонн			Общая сумма по актам, тыс. руб.
		пшеница 3-го кл.	пшеница 4-го кл.	рожь	
Центральный	-	-	-	-	-
Северо-Западный	-	-	-	-	-
Южный	-	-	-	-	-
Приволжский	12960	12015	945	-	56922,8
Уральский	25515	25515	-	-	101574,0
Сибирский	17955	17955	-	-	83747,2
Дальневосточный	-	-	-	-	-
Всего	56430	55485	945	-	242244,0

Закладка зерна происходила 18 ноября 2009 года, что подтверждено тремя актами приема-передачи. На 30 ноября 2009 года оплата зерновых произведена по семи договорам поставки на общую сумму 110403 тыс. рублей.

Анализ бухгалтерской отчетности ОАО «ОЗК» за 2008 год и 9 месяцев 2009 года

Анализ бухгалтерской отчетности ОАО «ОЗК» за 2008 год и 9 месяцев 2009 года показал следующее.

В бухгалтерском учете зерно государственного интервенционного фонда отражается на балансовых счетах 41.6 «Товары на складах (интервенция)» и 19.10 «НДС по товарам (интервенция)», что соответствует принятой приказом ОАО «ОЗК» от 31 декабря 2008 года № 40 учетной политике.

В 2008 году дебиторская задолженность, платежи по которой ожидаются более чем через 12 месяцев после отчетной даты (долгосрочная задолженность) увеличилась по сравнению с началом года на 18006 тыс. рублей, на 1 января 2009 года составила 109432 тыс. рублей и числится за КОО «Пайонеринг Интернешнл» по контракту от 18 августа 2006 года № 17, заключенному в рамках агентского договора от 18 августа 2006 года № 1103/22 между Минсельхозом России и ФГУП «ФАП», за пшеницу 3-го класса урожая 2001-2002 годов, а также отражена в строке баланса 520 «Прочие долгосрочные обязательства» и числится перед федеральным бюджетом. Данный договор был заключен на основании соглашения от 17 июля 2006 года между Правительством Российской Федерации и Правительством Монголии о поставках продовольственной пшеницы. Срок погашения задолженности определен 8 ноября 2009 года.

Во исполнение указанного соглашения между монгольскими компаниями («Пайонеринг Интернешнл», «Эс Жи Групп») и ФГУП «ФАП», правопреемником которого в полном объеме является ОАО «ОЗК», был заключен внешнеторговый контракт от 18 августа 2006 года № 17, одним из условий которого являлась поставка в 2006 году ФГУП «ФАП» для компаний «Пайонеринг Интернешнл» и «Эс Жи Групп» продовольственной пшеницы 3-го класса урожая 2001 и 2002 годов из запасов федерального интервенционного фонда сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия в объеме 40050 тонн (+/- 5 %) по цене 93 долл. США за одну тонну физического веса.

Надлежащее исполнение ФГУП «ФАП» своих обязательств по контракту подтверждено шестью актами сдачи-приемки зерна, подписанными сторонами без замечаний (от 17, 18, 26, 28 и 30 октября 2006 года, от 7 ноября 2006 года).

Согласно пункту 5.1 контракта компаниям «Пайонеринг Интернешнл» и «Эс Жи Групп» была предоставлена отсрочка оплаты поставленного товара сроком на 3 года, который исчисляется по каждой поставленной партии товара с момента ее приема монгольской стороной на российских элеваторах на основании оформленного акта приема-передачи товара. Дополнительным соглашением от 12 октября 2006 года № 2 к контракту стороны согласовали график оплаты поставленного товара (с учетом отсрочки платежа на 3 года), который определялся следующим образом:

Передача на элеваторы в срок до	Оплата в срок до	Объем переданного зерна, тонн	Сумма платежа, долл. США
17 октября 2006 г.	18 октября 2009 г.	12019,112	1117777,416
18 октября 2006 г.	19 октября 2009 г.	2833,036	263472,348
7 ноября 2006 г.	8 ноября 2009 г.	25121,858	2336332,794
26 октября 2006 г.	27 октября 2009 г.	3,061	284,673
28 октября 2006 г.	29 октября 2009 г.	0,803	74,679
29 октября 2006 г.	30 октября 2009 г.	72,103	6708,09
Итого:		40049,973	3724650,0

Следует отметить, что согласно письму ОАО «ОЗК» № 02-09/12988/1, представленному в ходе проверки, на 1 декабря 2009 года средства от монгольской стороны не получены.

В то же время в соответствии со статьей 4 заключенного между Правительством Российской Федерации и Правительством Монголии соглашения о поставках продовольственной пшеницы, в случае невыполнения монгольской стороной обязательств по уплате средств за полученную от Российской Федерации пшеницу, монгольская сторона обеспечивает уплату неустойки в размере 0,0274 % от стоимости пшеницы за каждый день просрочки. В связи с тем, что сроки платежей были установлены с 18 по 29 октября 2009 года, пени начисляются после 30 октября уже на всю сумму контракта и составляют ежедневно по 1117,395 долл. США.

В соответствии с пунктом 1.1 агентского договора от 18 августа 2006 года № 1103/22 ОАО «ОЗК» приняло на себя обязательство осуществить принятие исполне-

ния по контракту и, следовательно, приложить все необходимые усилия для защиты интересов принципала при реализации контракта.

Однако по состоянию на 1 декабря 2009 года ОАО «ОЗК» не обеспечило ни перечисления средств за оплату договора по поставке пшеницы, ни пеней за просрочку платежей в пользу принципала - Минсельхоза России.

В ходе проверки государственный агент представил копии писем, неоднократно направленных в адрес основных контрагентов по данной сделке, однако никаких действий монгольская сторона не предприняла.

На 1 октября 2009 года по бухгалтерскому учету ОАО «ОЗК» долгосрочная дебиторская задолженность числилась только за КОО «Эс Жи Групп» (Монголия) и составляла 112082,9 тыс. рублей (102,4 % к началу отчетного периода). Таким образом, на 1 декабря 2009 года долг Монголии перед Российской Федерацией остался неизменным и составляет 3724650 долл. США.

3. Анализ эффективности регулирования рынка сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия

Установлено, что в представленном 30 июня 2009 года Минсельхозом России в Аппарат Правительства Российской Федерации Итоговом докладе по результатам проведения закупочных интервенций фактически отсутствует оценка эффективности регулирования рынка сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия. В Итоговом докладе анализируются количественные показатели закупочных интервенций - объемы приобретенных запасов, показатели объемов мощностей хранения и средства, затраченные на закупочные интервенции.

При отражении фактов достижения конечной цели закупочных интервенций - стабилизации цен на рынке сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия и поддержания уровня доходов сельскохозяйственных товаропроизводителей - в докладе Минсельхоза России проводится констатация выполнения данной задачи без подтверждения подобных заявлений.

В соответствии с полученными от Минсельхоза России данными динамика средних рыночных цен на торгуемые в рамках закупочных интервенций активы в период с мая 2008 года по август 2009 года (период взят более длинный, чем период проводимых интервенций, с целью создания репрезентативной картины движения цен) представлена в таблице (рыночные цены определялись как среднее значение рыночных цен EXW на зерно, установившихся на рассматриваемый период по Европейской и Азиатской части России):

(руб.)

	Пшеница 3-го кл.	Пшеница 4-го кл.	Пшеница 5-го кл.	Рожь гр. «А»	Ячмень
Май 2008 г.	9004,5	8567,0	8210,0	7566,0	7230,0
Август-сентябрь 2008 г.	5771,5	5213,0	4577,7	4382,0	4047,5
Декабрь 2008 г.	4548,0	3771,5	-	3134,5	2669,0
Август 2009 г.	5346,0	4614,5	3895,0	3182,0	2837,0

С мая по август-сентябрь 2008 года (начало закупочных интервенций) падение цен было намного значительнее, чем в период проведения закупочных интервенций 2008-2009 года (август 2008 года - июнь 2009 года). Фактически можно говорить, что генеральная цель закупочных интервенций, предусмотренная статьей 14 Федерального закона от 29 декабря 2006 года № 264-ФЗ, - стабилизация цен на рынке сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия при их снижении ниже определенного уровня была достигнута. В то же время изменение динамики стабилизации цен на зерновые после декабря 2008 года является отражением того, что начальные объемы проведения государственных закупочных интервенций были недостаточны с точки зрения стабилизации уровня цен на рынке.

Как видно из таблицы, несмотря на начало проведения закупочных интервенций, динамика цен характеризовалась явным понижательным трендом, пусть и с меньшей интенсивностью, чем в предыдущие периоды. Только с декабря 2008 года наблюдается стабилизация уровня цен на рынке и некоторый подъем их уровня. Источник данной положительной динамики четко прослеживается в следующей таблице, отражающей объемы закупленной продукции в рамках закупочной интервенции (нарастающим итогом):

(тыс. тонн)

	Пшеница 3-го кл.	Пшеница 4-го кл.	Пшеница 5-го кл.	Рожь гр. «А»	Кукуруза	Ячмень
Январь 2009 г.	1606,3	1815,0	1487,7	124,8	181,9	630,8
Июнь 2009 г.	2657,5	2736,1	2145,3	327,7	299,5	1460,9

В то же время, несмотря на явный характер влияния роста объемов закупок на стабилизацию цен на рынке, связь между двумя данными процессами не может считаться прямо пропорциональной и, более того, явно прослеживается тот факт, что рост объемов намного выше, чем оказываемый уровень воздействия.

Хотя объемы закупок зерновых постоянно увеличивались, цены на торгуемые активы после стабилизации в январе 2009 года в определенные периоды характеризовались негативной флуктуацией (март-май 2009 года), несмотря на то, что в этот период государство продолжало наращивать объемы закупок (в среднем - от 20 до 30 %). Сравнение таблиц динамики цен и объемов закупок позволяет утверждать, что объемы закупок увеличивались в большей пропорции, чем стабилизировались цены на рынке.

Дополнительно косвенно подтвердить относительный характер связи между ростом объемов закупок и установлением цен на торгуемые активы можно на основании проведения анализа динамики цен на активы, которые закупались в определенных регионах в максимальных или минимальных объемах.

С этой целью представлена следующая таблица, в которой отражается структура заложенного зерна, закупленного в рамках государственных закупочных интервенций, по классам зерна с указанием объемов закупок зерновых определенной классности по федеральным округам:

(тыс. тонн)

Федеральный округ	Пшеница 3-го кл.	Пшеница 4-го кл.	Пшеница 5-го кл.	Рожь гр. «А»	Кукуруза	Ячмень
Центральный	108	616	549	6	600	19
Северо-Западный	2	94	36	-	-	-
Южный	280	796	839	55	151	115
Приволжский	547	422	329	211	551	21
Уральский	115	5	3	-	31	-
Сибирский	1370	103	5	36	52	-
Всего	2422	2035	1761	308	1385	155

Как видно из таблицы, наибольшие объемы закупок пшеницы 3-го класса были проведены в Сибирском федеральном округе (1370 тыс. тонн) и в намного меньших объемах (почти в 5 раз) - в Южном федеральном округе (280 тыс. тонн). Ситуация с закупками пшеницы 5-го класса обратно пропорциональна: объемы закупок в Южном федеральном округе были наибольшими - 839 тыс. тонн, в то время как объемы закупок данного вида активов в Сибирском федеральном округе составили всего 5 тыс. тонн.

В то же время анализ данных следующей таблицы, отражающих динамику движения рыночных цен на данные товарные позиции на региональных рынках названных округов, иллюстрирует относительную степень связи между изменением объемов закупок и цены активов - наибольший характер закупок существенно не повлиял на изменение цен в сравнении с наименьшими объемами закупок: направление и динамика изменения цен, уровень их стабильности остается примерно одинаковым, вне зависимости от объемов проводимых интервенций, хотя имели место отдельные всплески подъемов

цен (в случае с анализом закупок пшеницы 3-го класса можно связать с одномоментными крупными сделками в рамках интервенций):

(руб.)

Федеральный округ	Закупка пшеницы 3-го кл.			Закупка пшеницы 5-го кл.		
	июль 2008 г.	декабрь 2008 г.	июнь 2009 г.	июль 2008 г.	декабрь 2008 г.	июнь 2009 г.
Сибирский	7310	4775	5688	6250	3575	4388
Южный	6800	4263	5188	3700	2588	4388

Таким образом, не вызывает сомнения тот факт, что проведение закупочных интервенций являлось одним из важнейших стабилизирующих факторов для рынка зерновых Российской Федерации. Однако оценить, насколько целесообразным был столь большой объем интервенций с точки зрения обеспечения достижения этой цели и насколько верно были определены объемы закупок в отдельных регионах Российской Федерации представляется затруднительным.

Следует отметить, что именно поэтому сделанные даже в устной форме в марте 2009 года заявления Министра сельского хозяйства Российской Федерации Е. Б. Скрынник (с точным указанием предполагаемых объемов затрат государственных средств на закупочные интервенции 2009 года в размере 9 млрд. рублей и ориентировочных цен закупок) обеспечили определенное понимание объемов интервенций для сельхозпроизводителей и стабилизацию цен на рынке зерновых, в том числе и в прогнозном горизонте.

С точки зрения федерального бюджета расходы на финансирование государственных интервенционных закупок - достаточно серьезная нагрузка, постоянно растущая в течение длительного периода.

Следует отметить, что объемы заключенных контрактов купли-продажи зерна серьезно отличались от объемов выполненных поставок зерновых. Как показали результаты контрольного мероприятия, при законтрактованных объемах поставок зерна в 9588892 тонны выполнены поставки только на 8026880 тонн зерновых, как и представлено в таблице:

(тыс. тонн)

	Пшеница 3-го кл.	Пшеница 4-го кл.	Пшеница 5-го кл.	Рожь гр. «А»	Кукуруза	Ячмень
Закуплено на торгах	2657,1	2729,4	2125,1	327,6	1450,2	299,6
Поставлено по актам приемки-передачи	2421,3	2035,1	1761,1	308,0	1384,5	155,0

Следует отметить, что в настоящий момент в связи с очередным урожайным 2009 годом (собрано около 100 млн. тонн зерновых) проведение товарных интервенций приведет к серьезным убыткам от продаж. В таблице отражена средняя стоимость закупленных в процессе закупочных интервенций 2008 года активов:

(руб. за тонну)

	Пшеница 3-го кл.	Пшеница 4-го кл.	Пшеница 5-го кл.	Рожь гр. «А»	Кукуруза	Ячмень
Абсолютный максимум	6850	6250	5450	3900	4000	3800
Средневзвешенная цена	5845	5102	4046	3888	3991	3724
Абсолютный минимум	5000	4300	3000	3650	3800	2990

На 9 ноября 2009 года средневзвешенная цена за тонну актива составляла на пшеницу 3-го класса 3934 рубля, пшеницу 4-го класса - 3414 рублей и пшеницу 5-го класса - 2510 рублей.

В настоящее время в запасах интервенционного фонда заложено 2421,3 тыс. тонн пшеницы 3-го класса, 2035,1 тыс. тонн пшеницы 4-го класса и 1761 тыс. тонн пшеницы 5-го класса. Таким образом, по среднерыночной цене при реализации всего объема закупленных активов указанных видов (80 % запасов интервенционного фонда) потери для федерального бюджета составят около 10356,3 млн. рублей, в том числе: по пшенице 3-го класса - около 4627,1 млн. рублей, пшенице 4-го класса - 3435,2 млн. рублей и пшенице 5-го класса - 2294 млн. рублей.

До конца 2009 финансового года расходы федерального бюджета на обеспечение формирования и обслуживания запасов интервенционного фонда (в дополнение к затраченным 38,6 млрд. рублей) составят около 8,3 млрд. рублей, включая затраты на вознаграждение агента, оплату услуг хранителей и страховых организаций, процентные платежи по кредитам.

При этом если при закладке запасов интервенционного фонда стоимость расходов на зерно ограничивается только оплатой услуг хранителей, то в течение года данная сумма увеличивается за счет оплаты сопутствующих хранению расходов, что приводит, например, по зерну, закупленному в рамках интервенций 2008 года, к росту расходов на хранение запасов интервенционного фонда на 26,6 рубля.

Если кредиты 2008-2009 годов выдавались государственным агентом под 6,5 % годовых, то новые кредитные линии в размере до 9 млрд. рублей, открываемые с целью проведения закупочных интервенций 2009-2010 годов, будут предоставляться по ставке 12 %. В итоге это приведет к ежегодному увеличению (с 2124,9 млн. рублей до 3225 млн. рублей (расчетно) объемов платежей федерального бюджета по покрытию процентных платежей в случае сохранения текущей ситуации.

В связи с рассмотрением вопроса бюджетной эффективности использования финансовых средств, выделяемых на проведение закупочных интервенций, следует отметить, что малые объемы закупочных интервенций до декабря 2008 года - января 2009 года не только ограничивали положительный эффект от проведения закупочных интервенций в части стабилизации рыночных цен, но и приводили к размещению средств на счетах финансирующего банка (ОАО «Россельхозбанк») без использования их в интересах проведения закупочных интервенций.

Динамика выделения средств в рамках закупочных интервенций представлена в следующей таблице:

Период проведения закупочных интервенций	Стоимость закупленного зерна по актам сдачи-приемки
Сентябрь 2008 г.	136251,5
Октябрь 2008 г.	953588,1
Ноябрь 2008 г.	2321088,4
Декабрь 2008 г.	7834117,5
Январь 2009 г.	6041954,3
Февраль 2009 г.	5714866,8
Март 2009 г.	4490832,7
Апрель 2009 г.	5331753,4
Май 2009 г.	2798473,9
Июнь 2009 г.	2776344,4
Июль 2009	199632,6
Всего	38598905,0

(тыс. руб.)

Согласно полученным в рамках контрольной деятельности Счетной палаты Российской Федерации сведениям от 28 августа 2008 года с целью финансирования закупочных интервенций 2008 года на корреспондентский счет ОАО «Россельхозбанк» были зачислены средства в объеме 36111,4 млн. рублей. Таким образом, полномасштабное финансирование закупочных интервенций было возможно уже в сентябре 2008 года. Однако, как представлено в вышеприведенной таблице, использовать эти средства в должном объеме для финансирования закупочных интервенций стали не ранее декабря 2008 года.

В то же время в данный период ставка рефинансирования Банка России составляла 11 % годовых до 11 ноября 2008 года и 12 % годовых до начала декабря 2008 года. В случае размещения данного свободного объема средств федерального бюджета Минфином России на депозитах даже по ставке 11 % годовых доход федерального бюджета составил бы не менее 993,1 млн. рублей за три месяца.

Следует отметить, что также неэффективна была степень охвата сельхозпроизводителей, обеспечение поддержания уровня доходов которых (в соответствии со статьей 14

Федерального закона от 29 декабря 2006 года № 264-ФЗ) является основной задачей государственных закупочных интервенций.

Представленные в следующей таблице данные показывают рост аккредитованных для участия в государственных закупках сельхозпроизводителей и достаточный охват регионов только в декабре 2008 года- январе 2009 года:

Период проведения закупочных интервенций	Количество аккредитованных сельхозпроизводителей	Количество участвующих субъектов Российской Федерации
Сентябрь-октябрь 2008 г.	62	16
Ноябрь 2008 г.	141	20
Декабрь 2008 г.	939	30
Январь 2009 г.	1495	35
Февраль 2009 г.	1662	35
Март 2009 г.	1867	38
Май 2009 г.	2147	38
Июнь 2009 г.	2153	38

Отдельно следует отметить, что в рамках обслуживания закупленных объемов запасов интервенционного фонда оплата за хранение составляет значительную долю расходов федерального бюджета и в 2009 году достигнет 5141,1 млн. рублей (до 62,5 %). Данные средства, в свою очередь, играют значительную роль в поддержке инфраструктуры зернового хранения в Российской Федерации за счет постоянного притока средств элеваторам, которые могут использовать их для развития своих мощностей, текущего обслуживания. В таблице представлено распределение запасов по элеваторным мощностям, которое отражает достаточно равномерный охват элеваторных мощностей по регионам:

Федеральный округ	(тыс. тонн)		
	Общая емкость зернохранилищ	Свободная емкость зернохранилищ	Количество отобранных элеваторов, шт.
Центральный	2169	158	102
Северо-Западный	268	22	12
Южный	4306	2026	117
Приволжский	4126	2060	137
Уральский	513	356	20
Сибирский	2700	1090	91

В 2008-2009 годах объем охвата элеваторов был наибольшим (481) из всех периодов проведения закупочных интервенций (в 2002-2003 годах - 114, в 2005 году - 184).

Однако эффект от предоставления постоянного источника дохода для элеваторов и, таким образом, положительный эффект от проведения государственных интервенций был нарушен двумя факторами.

Первый - серьезная задержка в размещении запасов интервенционного фонда. В соответствии с договорами хранения элеваторы обязуются обеспечить резервирование площадей под хранение запасов интервенционного фонда, что, в случае задержек с поставками активов, является источником упущенной выгоды для хранителей.

Согласно представленной информации динамика наполнения элеваторов отражена в следующей таблице:

Месяц	Количество элеваторов	Заложено зерна, тонн
Сентябрь 2008 г.	4	32940
Октябрь 2008 г.	21	234870
Ноябрь 2008 г.	54	490378
Декабрь 2008 г.	136	1578917
Январь 2009 г.	172	1297821
Февраль 2009 г.	225	1263729
Март 2009 г.	233	982579
Апрель 2009 г.	253	1098351
Май 2009 г.	176	539802
Июнь 2009 г.	138	511394
Июль 2009 г.	21	34099
Всего	414	8064880

Кроме этого, наблюдались серьезные сроки задержки по поставкам активов (до половины договоров поставки имели просрочки по срокам размещения продукции на хранение), доходившие до 60 дней. Все это повышало размеры упущенной выгоды хранителей.

Второй фактор - это задержки в оплате услуг хранителей, что также приводило к серьезным потерям для хранителей, которые были не в состоянии обеспечивать финансирование своей деятельности.

Выводы

1. Проведение закупочных интервенций в отношении зерна урожая 2008 года в части соотношения достигнутого результата по стабилизации цен и объема средств федерального бюджета, затраченных на цели интервенций, было неэффективным вследствие несвоевременного начала их проведения Минсельхозом России. Кроме того, крайне низкий уровень охвата сельхозпроизводителей в первые три месяца проведения интервенций в отношении зерна урожая 2008 года не обеспечил полноценной реализации задачи по поддержанию уровня их доходов.

2. Эффективность использования средств, выделенных на цели финансирования закупочных интервенций в отношении зерна урожая 2008 года, была низкой, так как средства в размере 36111,4 млн. рублей, зачисленные в августе 2008 года на корреспондентский счет ОАО «Россельхозбанк», начали использоваться в должных объемах лишь в декабре 2008 года. Таким образом, средства федерального бюджета, направленные в уставный капитал кредитной организации для проведения закупочных интервенций в отношении зерна урожая 2008 года, более трех месяцев использовались неэффективно. В результате федеральный бюджет понес убыток в форме недополученного дохода от возможного размещения Минфином России свободных средств на депозитах в размере не менее 993,1 млн. рублей.

3. Минсельхоз России как орган исполнительной власти, ответственный за выработку государственной политики и нормативно-правовое обеспечение агропромышленного комплекса в части регулирования рынка сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, неэффективно проводит работу по формированию нормативной и правовой базы, определяющей порядок проведения государственных интервенций.

4. Минсельхоз России фактически самоустранился при проведении закупочных интервенций в отношении зерна урожая 2008 года от возложенных на него функций по управлению закупочными интервенциями. Вследствие отсутствия системного подхода к планированию необходимых объемов закупочных интервенций и оценке эффективности их проведения объемы итоговых закупок превысили 8 млн. тонн, что почти в 6 раз больше максимальных объемов закупочных интервенций предыдущих лет. Обслуживание такого объема запасов интервенционного фонда зерна только в 2009 году обойдется федеральному бюджету более чем в 8 млрд. рублей. Проведение же в настоящее время товарных интервенций создает дисбаланс на зерновом рынке Российской Федерации и приведет к потерям от продаж заложенного зерна в размере не менее 10,1 млрд. рублей.

5. Низкое качество планирования Минсельхозом России проведения закупочных интервенций в отношении зерна урожая 2008 года привело к дефициту необходимых средств федерального бюджета для обслуживания формируемого интервенционного фонда и к задержке оплаты услуг организаций-хранителей, что имело для них серьезные социально-экономические последствия. Кроме того, несвоевременное перечисление средств за оплату услуг страховых компаний привело к приостановлению действия отдельных договоров страхования и лишило имущество интервенционного фонда статуса застрахованного.

6. Отсутствие со стороны руководства Минсельхоза России должного контроля за организацией закупочных интервенций привело к проведению с января 2009 года операций закупочных интервенций в отношении зерна урожая 2008 года на основании нелегитимных приказов Минсельхоза России (не прошедших в установленном порядке регистрацию Минюста России). Общая сумма затраченных средств на проведение за-

купочных интервенций по ценам, превышающим допустимые и установленные недействительным приказом Минсельхоза России от 31 декабря 2008 года № 596, составила более 970 млн. рублей. Кроме того, цены, введенные другими приказами Минсельхоза России, начинали применяться до официального вступления в силу самих приказов.

7. Определенная постановлением Правительства Российской Федерации от 3 августа 2001 года № 580 «Об утверждении Правил осуществления государственных закупочных и товарных интервенций для регулирования рынка сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия» система финансирования через заимствование средств в ОАО «Россельхозбанк» крайне неэффективна с точки зрения федерального бюджета. Фактически кредитная организация, получившая средства федерального бюджета безвозмездно в форме вноса в свой уставный капитал, в дальнейшем предоставляет их самому государству в рамках финансирования закупочных интервенций под значительный процент. В настоящее время только на обеспечение оплаты процентов расходы федерального бюджета составляют 2,14 млрд. рублей.

8. Советом директоров ОАО «Россельхозбанк» было принято решение о повышении процентных ставок по кредитам, предоставляемым банком для финансирования закупочных интервенций, с 6,5 % до 12 %, что приведет к увеличению затрат федерального бюджета и составит (по прогнозным расчетам) не менее 3,2 млрд. рублей ежегодно, что противоречит государственным интересам.

9. Соглашения об открытии кредитных линий, заключенные ОАО «ОЗК» и ОАО «Россельхозбанк», нарушают принципы кредитования в части возвратности из-за наличия у обеих сторон соглашения информации о возможности неполного исполнения условий договора в части возвратности.

10. Правительство Российской Федерации, утвердив постановлением от 3 августа 2001 года № 580 «Об утверждении Правил осуществления государственных закупочных и товарных интервенций для регулирования рынка сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия» механизм проведения закупочных и товарных интервенций, одновременно ограничило доступ государственного агента к различным источникам финансирования интервенционных операций, что является нарушением норм антимонопольного законодательства Российской Федерации и затрудняет проведение очередных закупочных интервенций.

11. Отсутствие должного контроля со стороны ОАО «ОЗК» при организации и проведении биржевых торгов привело к тому, что к участию в них допускались предприятия и организации различных форм собственности (заявители), не соответствовавшие установленным требованиям, а также проводились спекуляционные операции в части торговли участниками торгов зерновыми культурами не собственного производства, а приобретенными у третьих лиц. Основными поставщиками зерна в рамках закупочных интервенций в отношении зерна урожая 2008 года были группа «Разгуляй» (до 700 тыс. тонн), Международный холдинг «Иволга-Центр» (до 380 тыс. тонн), «Продовольственная корпорация +» и группа «Гелио-Пакс», поставившие до 235 тыс. тонн каждая, что составляет до 20 % всего зерна, закупленного в рамках интервенций 2008 года.

12. Низкое качество организации торгов в отношении зерна урожая 2008 года приводило к тому, что систематически в торгах принимали участие аффилированные по отношению к одному холдингу лица, наибольшая доля мини-сессий приходилась на торги с участием всего двух организаций, а большинство сделок заключались по максимально допустимой цене, в связи с чем не обеспечивалась требуемая конкурентоспособность торгов.

13. Недостатки в работе ОАО «ОЗК» в части обеспечения контроля количественной и качественной сохранности запасов интервенционного фонда привели к большому количеству случаев нарушения режимов хранения, ухудшению качества и потерям зерна интервенционного фонда.

14. В нарушение государственного контракта ОАО «ОЗК» делегировало свои полномочия по обеспечению сохранности количества и качества размещенных на хранение зерновых сюрвейерским компаниям без согласия государственного заказчика - Минсельхоза России. В общей сложности за проверяемый период деятельности сюрвейерским компаниям было перечислено около 324,5 млн. рублей. В то же время контроль за деятельностью субподрядчиков со стороны государственного агента ограничен, реализуемые процедуры контроля крайне формализованы и не захватывают существенных аспектов контроля качества хранения.

15. ОАО «ОЗК» не в полной мере обеспечил исполнение своих функций по агентскому договору от 18 августа 2006 года № 1103/22, заключенному в рамках реализации межправительственного соглашения о поставках продовольственной пшеницы между Правительством Российской Федерации и Правительством Монголии. По состоянию на 1 декабря 2009 года ОАО «ОЗК» не произвело перечисление в доход федерального бюджета средств за оплату договора по поставке пшеницы монгольской стороне и пени за просрочку.

16. Затягивание со стороны Росимущества процедуры выбора оценщика рыночной стоимости акций и отсутствие информации о состоянии имущества, находящегося в федеральной собственности, привели к срыву сроков, установленных Указом Президента Российской Федерации от 20 марта 2009 года № 290 «Об открытом акционерном обществе «Объединенная зерновая компания», в части передачи в форме вклада Российской Федерации в уставный капитал ОАО «ОЗК» находящихся в федеральной собственности акций открытых акционерных обществ (31 акционерное общество), задействованных в хранении и перевалке зерновых, в порядке оплаты размещаемых ОАО «ОЗК» дополнительных акций в связи с увеличением его уставного капитала.

Предложения

1. Направить представление Счетной палаты Российской Федерации Министру сельского хозяйства Российской Федерации Е. Б. Скрынник, в котором предложить:

- обеспечить повышение эффективности проведения закупочных интервенций за счет построения системы прогнозирования развития рынка сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, а также оценки необходимых объемов закупочных интервенций, средств, требуемых для обслуживания запасов интервенционного фонда, прозрачности информации путем ее доведения до всех субъектов рынка;

- осуществлять равномерное и своевременное проведение закупочных и товарных интервенций в течение очередного сельскохозяйственного года, ориентируясь в первую очередь на региональные зерновые рынки и экспорт зерновых культур;

- повысить уровень контроля за действиями департаментов Минсельхоза России в части обеспечения регулирования закупочных интервенций на основании обеспечения легитимности регулирующих государственных интервенции приказов;

- обеспечить работу по законодательному урегулированию правовых коллизий нормативных правовых актов, связанных со статусом запасов интервенционного фонда, рассмотрев возможность возврата ему статуса федерального имущества, что позволило бы существенно повысить эффективность проведения интервенционных операций;

- рассмотреть вопросы повышения бюджетной эффективности проведения закупочных интервенций за счет применения прямого финансирования, практиковавшегося ранее. До момента восстановления данной системы рассмотреть вопрос о допуске государственного агента к привлечению кредитных ресурсов от других государственных банков, что позволило бы решить сложившиеся проблемы с нормативами Банка России без отвлечения средств, зарезервированных для реализации антикризисных мероприятий.

2. Направить представление Счетной палаты Российской Федерации генеральному директору ОАО «Объединенная зерновая компания» С. Л. Левину, в котором предлагается:

- усилить контроль при допуске участников к биржевым торгам при проведении государственных товарных и закупочных интервенций на рынках сельскохозяйственной

продукции, сырья и продовольствия с учетом соблюдения всеми участниками этого процесса обязательных требований, предусмотренных Правилами биржевых торгов;

- обеспечить повышение качества организации и проведения биржевых торгов путем недопуска к участию в них аффилированных лиц;

- исключить возможность проведения закупочных интервенций на рынках сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, основанных на нелегитимных приказах Минсельхоза России как государственного заказчика, а также рассмотреть необходимость повышения степени ответственности за принимаемые решения в части проведения данных интервенционных операций;

- провести полную ревизию всех договорных отношений государственного агента с третьими лицами, задействованными в проведении государственных интервенций, с целью внесения соответствующих доработок в документы, позволяющие избавиться от несоответствий и нарушений порядка исполнения государственным агентом своих функций;

- документально оформить право делегирования полномочий по приемке зерновых и обеспечению сохранности запасов третьим лицам с дальнейшей работой по снижению стоимости их услуг;

- рассмотреть вопрос о повышении регулярности и глубины проводимых проверок качественной и количественной сохранности запасов интервенционного фонда, что позволит исключить случаи нарушения режимов хранения, ухудшения качества и потери зерна интервенционного фонда;

- обеспечить исполнение обязательств по защите интересов Российской Федерации в части возврата средств за поставленную в Монголию в 2006 году из интервенционного фонда продовольственную пшеницу. Истребованные с монгольской стороны средства (с учетом начисленных пеней за просрочку платежей) в установленном порядке перечислить в доход федерального бюджета.

3. Направить информационное письмо Председателю Правительства Российской Федерации В. В. Путину.

4. Направить информационное письмо руководителю Федерального агентства по управлению государственным имуществом Ю. А. Петрову.

5. Направить информационное письмо руководителю Федеральной антимонопольной службы И. Ю. Артемьеву.

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

М. В. ОДИНЦОВ