

Из решения Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 2 марта 2012 года № 10К (843) «О результатах экспертно-аналитического мероприятия «Мониторинг предоставления в 2011 году государственных гарантий Российской Федерации в целях реализации инвестиционных проектов юридическим лицам, отобранным в порядке, установленном Правительством Российской Федерации»:

Утвердить отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия.

Направить информационные письма в Министерство финансов Российской Федерации, Министерство экономического развития Российской Федерации.

Направить отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

ОТЧЕТ

о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Мониторинг предоставления в 2011 году государственных гарантий Российской Федерации в целях реализации инвестиционных проектов юридическим лицам, отобранным в порядке, установленном Правительством Российской Федерации»

Основание для проведения мероприятия: пункт 2.1.1.24 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2011 год.

Предмет мероприятия

1. Законодательные, нормативные правовые, внутриведомственные документы, регламентирующие процесс предоставления государственных гарантий Российской Федерации юридическим лицам в целях реализации инвестиционных проектов.

2. Лимиты использования государственных гарантий для реализации инвестиционных проектов, установленные федеральным законом о федеральном бюджете на 2010 и 2011 годы.

3. Деятельность уполномоченных федеральных органов исполнительной власти и организаций по предоставлению государственных гарантий в целях реализации инвестиционных проектов.

4. Деятельность организаций - претендентов на получение государственных гарантий в части реализации условий предоставления государственных гарантий.

5. Организационные, распорядительные, финансовые, отчетные, статистические, справочные и информационные материалы по предоставлению государственных гарантий в целях реализации инвестиционных проектов.

Цели мероприятия

Цель 1. Оценить уровень достаточности нормативно-правовой и методической баз для эффективного регулирования процесса предоставления государственных гарантий юридическим лицам в целях реализации инвестиционных проектов.

Цель 2. Оценить достаточность и востребованность государственной поддержки инвестиционных проектов в форме предоставления государственных гарантий.

Цель 3. Оценить объективность и прозрачность деятельности уполномоченных федеральных органов исполнительной власти и организаций по реализации установленного порядка предоставления государственных гарантий юридическим лицам в целях реализации инвестиционных проектов.

Объекты мероприятия

Министерство финансов Российской Федерации, Министерство экономического развития Российской Федерации, Министерство промышленности и торговли Российской Федерации, Государственная корпорация «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)», юридические лица - претенденты на получение государственной гарантии (выборочно по запросу), кредитные организации (выборочно по запросу).

Исследуемый период: 2010-2011 годы.

Сроки проведения мероприятия: с февраля 2011 года по март 2012 года.

Результаты мероприятия

Цель 1. Оценить уровень достаточности нормативно-правовой и методической баз для эффективного регулирования процесса предоставления государственных гарантий юридическим лицам в целях реализации инвестиционных проектов

Вопрос 1. Проверить полноту (избыточность) отражения в нормативных правовых актах и методических документах механизмов, регламентирующих порядок предоставления государственных гарантий юридическим лицам в целях реализации инвестиционных проектов

Основной целью проведения радикальной экономической реформы в последнее время в России было создание реальных рыночных стимулов к развитию производства и ликвидации дефицита товаров и услуг. Для реализации этой цели предполагалось увеличить долю частных инвестиций при одновременном снижении централизованных капитальных вложений. В условиях реформы действительно наметилась устойчивая тенденция децентрализации инвестиционного процесса: если в 1990 году удельный вес государственных инвестиций в их общем объеме достигал 80 %, то в 1996 году он составил 21 %, в 2000 году - 11 %, в 2006 году - 9 %, в 2011 году - не более 7 %. Однако этот процесс не сопровождался ростом реальных вложений частного капитала. Главная трудность данного этапа преобразований заключалась в ограниченной возможности внутренних накоплений в стране и неспособности частных инвесторов в полной мере компенсировать нехватку капиталовложений для преодоления экономического спада. Высокая инфляция обусловила норму процента,

намного превышающую предполагаемую рентабельность большинства производственных проектов. Это сделало недоступными средне- и, тем более, долгосрочные кредиты.

В этих условиях вновь созданные институты рыночной экономики не смогли оказать благоприятное влияние на оживление инвестиционного процесса. Возникло противоречие между необходимостью структурной перестройки экономики, для которой нужны инвестиции в новые жизнеспособные предприятия, и низким уровнем инвестиций из-за слишком высокой цены на инвестиционные ресурсы, которые делают практически любое долгосрочное вложение средств невыгодным. Кроме этого, к числу факторов, препятствующих реализации инвестиционного процесса, можно отнести неопределенность прав собственности (на землю и основные фонды), неустойчивость внешнеторгового режима, высокие и часто изменяющиеся налоговые ставки, а также произвол и коррупцию, поразившие часть государственного аппарата, и неспособность последнего справиться с нашествием криминальных структур.

Все это время государство осуществляло активное вмешательство в экономику страны, в том числе осуществлялись действия по целенаправленному регулированию инвестиционного процесса. Однако государственная деятельность в этом направлении не привела к оживлению инвестиционной активности.

В целом государственное регулирование инвестиционного процесса может включать в себя несколько направлений: во-первых, это государственное воздействие на общие условия инвестирования - формирование благоприятного инвестиционного климата; во-вторых, осуществление мер по целенаправленному регулированию инвестиций.

В России острота инвестиционного спада и осознание ключевой роли инвестиций привели к тому, что государство пыталось объединить указанные меры: стимулировать частные инвестиции, финансировать инвестиции в социальную сферу, предоставлять льготное финансирование и государственные гарантии частным инвестиционным проектам. Другими словами, вместо того, чтобы в ситуации, когда инвесторы предпочитают вкладывать средства в более доходные финансовые и денежные активы, создавать условия для повышения привлекательности вложений в реальный сектор экономики, государство пытается, как и в прежние времена, взять на себя обязательства по финансированию капитальных вложений в экономику. Инвестиционный бюджет страны включает инвестиции в коммунальное хозяйство, инфраструктуру, отрасли социальной сферы, агропромышленный комплекс, металлургию, лесное хозяйство, космос и фундаментальную науку, конкурсные быстро окупающиеся коммерческие проекты. То есть, для решения принципиально новых задач по оживлению инвестиционного процесса в рыночной экономике применялись старые методы по осуществлению капитальных вложений в экономику. Ситуация усугубляется еще и тем, что финансирование бюджетных расходов на инвестиционные цели проводилось по остаточному принципу, следствием чего стала нарастающая из

года в год кредиторская задолженность в инвестиционной сфере, а объем реально осуществляемых инвестиций в производство постоянно сокращался.

Иначе говоря, вместо создания условий для эффективной реализации инвестиционного процесса правительство стремилось преодолеть инвестиционный кризис с помощью увеличения бюджетных расходов на обеспечение гарантий и прямого финансирования капитальных вложений.

Государственная гарантия Российской Федерации представляет собой отдельный вид долгового обязательства, влекущий возникновение государственного долга Российской Федерации.

Механизм предоставления государственных гарантий следует рассматривать в качестве правового средства обеспечения исполнения обязательств. Гражданскому законодательству известна аналогичная конструкция, к которой, в частности, относится поручительство. В соответствии с положениями статьи 361 Бюджетного кодекса Российской Федерации по договору поручительства поручитель обязывается перед кредитором другого лица отвечать за исполнение последним его обязательства полностью или частично. Разновидностью поручительства фактически является банковская гарантия, в силу которой банк, иное кредитное учреждение или страховая организация (гарант) дают по просьбе другого лица (принципала) письменное обязательство уплатить кредитору принципала (бенефициару) в соответствии с условиями даваемого гарантом обязательства денежную сумму по представлении бенефициаром письменного требования о ее уплате.

В целом, проявляя сходство с указанными гражданско-правовыми способами обеспечения исполнения обязательств, гарантия, предусмотренная бюджетным законодательством, характеризуется рядом существенных особенностей.

В соответствии с пунктом 1 статьи 115 Бюджетного кодекса Российской Федерации государственная гарантия обеспечивает надлежащее исполнение принципалом его обязательства перед бенефициаром (основного обязательства) и возмещение ущерба, образовавшегося при наступлении гарантийного случая некоммерческого характера.

При этом государственная гарантия может предоставляться для обеспечения как уже возникших обязательств, так и обязательств, которые возникнут в будущем. Другими словами, в силу гарантии Российская Федерация как гарант обязуется при наступлении предусмотренного в гарантии события (гарантийного случая) уплатить лицу, в пользу которого предоставлена гарантия (бенефициару), по его письменному требованию определенную в обязательстве денежную сумму за счет средств федерального бюджета в соответствии с условиями даваемого гарантом обязательства отвечать за исполнение третьим лицом (принципалом) его обязательств перед бенефициаром. Гарант по государственной гарантии несет субсидиарную ответственность дополнительно к ответственности должника по гарантированному им обязательству. Предусмотренное государственной гарантией обязательство гаранта перед третьим лицом ограничивается уплатой суммы, соответствующей объему обязательств по гарантии. Гарант, исполнивший

обязательство получателя гарантии, имеет право потребовать от последнего возмещения сумм, уплаченных третьему лицу по государственной гарантии, в полном объеме в порядке, предусмотренном гражданским законодательством.

Предоставление государственных гарантий от имени Российской Федерации осуществляется в соответствии с программами на очередной финансовый год.

В соответствии со статьей 116 Бюджетного кодекса Российской Федерации Правительство Российской Федерации вправе принимать решения в форме акта Правительства Российской Федерации о предоставлении государственных гарантий Российской Федерации в соответствии с федеральным законом о федеральном бюджете на соответствующий год и плановый период. Министерство финансов Российской Федерации вправе принимать решения о предоставлении государственных гарантий Российской Федерации в размере и в случаях, установленных федеральным законом о федеральном бюджете на соответствующий год и плановый период и принятыми в соответствии с ним актами Правительства Российской Федерации.

В акте Правительства Российской Федерации (акте Министерства финансов Российской Федерации) о предоставлении государственной гарантии Российской Федерации должны быть указаны:

- лицо, в обеспечение исполнения обязательств которого предоставляется государственная гарантия Российской Федерации;
- предел обязательств по государственной гарантии Российской Федерации;
- основные условия государственной гарантии Российской Федерации.

Министерство финансов Российской Федерации в соответствии с актом Правительства Российской Федерации (актом Министерства финансов Российской Федерации) от имени Российской Федерации заключает договоры о предоставлении государственных гарантий Российской Федерации, об обеспечении исполнения принципалом его возможных будущих обязательств по возмещению гаранту в порядке регресса сумм, уплаченных гарантом во исполнение (частичное исполнение) обязательств по гарантии, о переуступке гаранту прав требования бенефициара к принципалу, иные договоры (соглашения) в соответствии с актом Правительства Российской Федерации (актом Министерства финансов Российской Федерации) и выдает государственные гарантии Российской Федерации.

Порядок и сроки возмещения принципалом гаранту в порядке регресса сумм, уплаченных гарантом во исполнение (частичное исполнение) обязательств по гарантии, определяются договором между гарантом и принципалом. При отсутствии соглашения сторон по этим вопросам удовлетворение регрессного требования гаранта к принципалу осуществляется в порядке и сроки, указанные в требовании гаранта.

Государственные гарантии Российской Федерации не могут предоставляться для обеспечения исполнения обязательств государственных или муниципальных унитарных предприятий, за исключением федеральных государственных унитарных предприятий.

Общая сумма обязательств, вытекающих из государственных гарантий Российской Федерации в валюте Российской Федерации, включается в состав государственного внутреннего долга Российской Федерации как вид долгового обязательства.

Предоставление и исполнение государственной гарантии Российской Федерации подлежат отражению в Государственной долговой книге Российской Федерации.

Министерство финансов Российской Федерации ведет учет выданных государственных гарантий Российской Федерации, сокращения государственного долга в случае исполнения принципалами либо третьими лицами обязательств принципала, обеспеченных государственными гарантиями Российской Федерации, а также в случае осуществления гарантом платежей по выданным государственным гарантиям Российской Федерации.

С целью оказания государственной гарантийной поддержки инвестиционной деятельности Президентом Российской Федерации и Правительством Российской Федерации были приняты следующие нормативные документы:

- Указ Президента Российской Федерации от 17 сентября 1994 года № 1928 «О частных инвестициях в Российской Федерации»;

- Указ Президента Российской Федерации от 23 июля 1997 года № 773 «О предоставлении гарантий и поручительств по займам и кредитам»;

- постановление Правительства Российской Федерации от 22 ноября 1997 года № 1470 «Об утверждении Порядка предоставления государственных гарантий на конкурсной основе за счет средств Бюджета развития Российской Федерации и Положения об оценке эффективности инвестиционных проектов при размещении на конкурсной основе централизованных инвестиционных ресурсов Бюджета развития Российской Федерации» (далее - Постановление № 1470, Порядок № 1470);

- постановление Правительства Российской Федерации от 12 ноября 1999 года № 1249 «Об утверждении Положения о предоставлении государственных гарантий под инвестиционные проекты социальной и народно-хозяйственной значимости» (далее - Постановление № 1249, Положение № 1249);

- постановление Правительства Российской Федерации от 5 марта 2010 года № 128 «О предоставлении в 2010-2011 годах государственных гарантий Российской Федерации в валюте Российской Федерации по облигационным займам, привлекаемым юридическими лицами на осуществление инвестиционных проектов» (далее - Постановление № 128, Правила № 128);

- постановление Правительства Российской Федерации от 12 апреля 2010 года № 223 «О предоставлении в 2010-2011 годах государственных гарантий Российской Федерации по кредитам, привлекаемым юридическими лицами, зарегистрированными и осуществляющими свою основную уставную деятельность на территории Чеченской Республики, на реализацию инвестиционных проектов на территории Чеченской Республики» (далее - Постановление № 223, Правила № 223);

- постановление Правительства Российской Федерации от 14 декабря 2010 года № 1016 «Об утверждении Правил отбора инвестиционных проектов и принципов для предоставления государственных гарантий Российской Федерации по кредитам либо облигационным займам, привлекаемым на осуществление инвестиционных проектов» (далее - Постановление № 1016, Правила № 1016);

- постановление Правительства Российской Федерации от 14 декабря 2010 года № 1017 «О порядке предоставления в 2011 году государственных гарантий Российской Федерации по кредитам либо облигационным займам, привлекаемым юридическими лицами, отобранными в порядке, установленном Правительством Российской Федерации, на осуществление инвестиционных проектов» (далее - Постановление № 1017, Правила № 1017);

- постановление Правительства Российской Федерации от 4 мая 2011 года № 338 «О предоставлении в 2011 году государственных гарантий Российской Федерации по кредитам, привлекаемым юридическими лицами, зарегистрированными и осуществляющими свою основную уставную деятельность на территории Северо-Кавказского федерального округа, на реализацию инвестиционных проектов на территории Северо-Кавказского федерального округа» (далее - Постановление № 338, Правила № 338).

Применительно к анализируемому периоду были задействованы Правила предоставления государственных гарантий Российской Федерации и Правила отбора инвестиционных проектов и принципалов для предоставления государственных гарантий Российской Федерации, утвержденные Постановлениями № 128 и № 1016. В соответствии с Постановлением № 128 были предоставлены 10 государственных гарантий.

Выписки из Государственной долговой книги Российской Федерации в части государственных гарантий, обеспечивающих обязательства в валюте Российской Федерации за 2010-2011 годы, показали, что государственные гарантии в рамках Правил № 1017, № 223 и № 338 не предоставлялись.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 5 марта 2010 года № 128 утверждены Правила предоставления в 2010-2011 годах государственных гарантий в валюте Российской Федерации по облигационным займам, привлекаемым юридическими лицами, включенными в перечень, определенный распоряжением Правительства Российской Федерации от 27 февраля 2010 года № 240-р (далее - принципалы), на срок от 4 до 20 лет на осуществление (финансирование) инвестиционных проектов на территории Российской Федерации (далее, соответственно, - инвестиционные проекты, гарантии), а также порядок и условия исполнения обязательств по гарантиям. Гарантии предоставляются в обеспечение исполнения обязательств принципалов по выплате номинальной стоимости облигаций при их погашении и дохода по облигациям в виде процентов в объеме до 100 % указанных обязательств. Гарантии предоставляются на сумму, составляющую не более 50 % стоимости осуществляемых (финансируемых) принципалами инвестиционных проектов.

В 2011 году гарантии предоставляются в обеспечение исполнения обязательств принципалов, включенных в перечень, определенный распоряжением Правительства Российской Федерации от 27 февраля 2010 года № 240-р, если такие гарантии не были предоставлены в 2010 году.

Облигационные займы, привлекаемые принципалами, являются целевыми и направляются исключительно на осуществление (финансирование) принципалами инвестиционных проектов, отобранных в соответствии с перечнем, определенным распоряжением Правительства Российской Федерации от 27 февраля 2010 года № 240-р. Контроль за целевым использованием облигационных займов, обеспеченных гарантиями, за исполнением принципалами обязательств по облигационным займам осуществляет Министерство транспорта Российской Федерации в установленном им порядке на основании сведений (отчетов), представляемых принципалами.

Анализ Правил предоставления в 2010-2011 годах государственных гарантий Российской Федерации, утвержденных Постановлением № 128, показал достаточную степень организации механизма, регламентирующего порядок предоставления государственных гарантий юридическим лицам в целях реализации инвестиционных проектов с использованием облигационного займа, обеспеченного государственной гарантией.

Тем не менее, отсутствие в Правилах № 128 прямого поручения Министерству финансов Российской Федерации производить анализ финансового состояния принципала в целях предоставления государственной гарантии Российской Федерации не может быть одобрено.

Анализ Правил отбора инвестиционных проектов и принципалов для предоставления государственных гарантий Российской Федерации по кредитам либо облигационным займам, привлекаемым на осуществление инвестиционных проектов, утвержденных Постановлением № 1016, показал, что указанными Правилами установлен порядок отбора инвестиционных проектов и принципалов для предоставления государственных гарантий Российской Федерации по кредитам либо облигационным займам, привлекаемым на осуществление инвестиционных проектов. Отбору подлежат инвестиционные проекты (включая взаимосвязанные проекты), осуществляемые в рамках модернизации российской экономики, имеющие общегосударственное значение, соответствующие Основным направлениям деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2012 года, утвержденным распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 года № 1663-р, и направленные на создание новых и (или) на реконструкцию существующих социальных, агропромышленных, промышленных, коммунальных и транспортных объектов и их последующую эксплуатацию, которые реализуются коммерческой организацией, в том числе специально созданной в целях реализации проекта, а также проекты в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности в сфере

жилищно-коммунального хозяйства и в сфере промышленности, реализуемые в рамках государственной программы Российской Федерации «Энергосбережение и повышение энергетической эффективности на период до 2020 года», утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 27 декабря 2010 года № 2446-р.

Правилами № 1016 анализ Министерством финансов Российской Федерации финансового состояния принципала в целях предоставления государственной гарантии Российской Федерации не предусмотрен.

Правилами № 1016 предусмотрено, что для участия в отборе проект должен иметь заключения уполномоченного финансового консультанта (пункт 12 настоящих Правил).

Уполномоченный финансовый консультант выбирается принципалом из числа уполномоченных финансовых консультантов, соответствующих требованиям, предусмотренным пунктами 9, 10 настоящих Правил. Его кандидатура согласовывается с Минэкономразвития России на предмет соответствия указанным в настоящих Правилах критериям.

Уполномоченный финансовый консультант с привлечением при необходимости экспертов, специализирующихся в сфере реализации проекта, на основании договора с принципалом проводит анализ проекта и оценивает возможные риски. Уполномоченный финансовый консультант также проводит экспертизу инвестиционного меморандума проекта.

Стоимость услуг финансового консультанта по подготовке и выдаче указанных заключений для проектов в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности в сфере жилищно-коммунального хозяйства и в сфере промышленности не может составлять более 0,7 % размера государственной гарантии.

Уполномоченный федеральный орган в течение 30 дней со дня представления принципалом документов рассматривает вопрос о соответствии проекта и принципала критериям, указанным в пунктах 3, 4 Правил, и направляет свое заключение в межведомственную комиссию.

Межведомственная комиссия в течение 3 месяцев со дня получения документов рассматривает вопрос о соответствии проекта и принципала требованиям настоящих Правил, а проекта критериям финансовой, бюджетной и экономической эффективности в соответствии с методическими рекомендациями, утверждаемыми совместно Минэкономразвития России, Минфином России и другими заинтересованными федеральными органами исполнительной власти, а также на предмет допустимости рисков.

В случае если стоимость проекта составляет свыше 10 млрд. рублей (свыше 350 млн. долл. США), межведомственная комиссия представляет в Правительственную комиссию следующие документы: протокол заседания межведомственной комиссии о результатах рассмотрения вопроса об отборе проекта

и принципала; заключения уполномоченного финансового консультанта; краткое описание проекта; инвестиционный меморандум проекта; заключение по проекту, представленное уполномоченным федеральным органом; проект решения Правительственной комиссии. Правительственная комиссия на основании представленных документов принимает решение об отборе проекта и принципала в течение 30 дней со дня представления документов.

Из изложенного следует, что принципал должен заплатить финансовому консультанту значительную сумму денежных средств (для проектов стоимостью от 10,0 млрд. рублей порядка 52,0 млн. рублей) до принятия Правительственной комиссией решения об отборе инвестиционного проекта для предоставления государственной гарантии, не имея ясности, будет ли такое решение положительным или отрицательным, а также найдется ли банк, готовый предоставить кредит для финансирования данного инвестиционного проекта, обеспеченного государственной гарантией Российской Федерации.

Анализ Правил предоставления в 2011 году государственных гарантий Российской Федерации по кредитам либо облигационным займам, привлекаемым юридическими лицами, отобранными в порядке, установленном Правительством Российской Федерации, на осуществление инвестиционных проектов, утвержденных Постановлением № 1017, показал, что указанными Правилами установлен порядок и условия предоставления в 2011 году государственных гарантий Российской Федерации по кредитам либо облигационным займам, привлекаемым российскими юридическими лицами, отобранными в соответствии с Правилами № 1016, в валюте Российской Федерации или иностранной валюте на срок от 4 до 20 лет на осуществление (финансирование) инвестиционных проектов на территории Российской Федерации, а также порядок и условия исполнения обязательств по гарантиям.

Гарантии предоставляются в обеспечение исполнения обязательств принципалов по возврату суммы кредита (по выплате номинальной стоимости облигаций при их погашении) и уплате процентов за пользование кредитом (по выплате дохода по облигациям в виде процентов) в объеме до 100 % названных обязательств. Гарантии предоставляются на сумму, составляющую не более 50 % стоимости инвестиционных проектов, осуществляемых (финансируемых) принципалами.

Общий объем (доля) государственной поддержки, оказываемой Российской Федерацией и (или) субъектами Российской Федерации принципалу по осуществляемому (финансируемому) им инвестиционному проекту в различных формах (заключение концессионных соглашений, внесение взносов в уставный капитал принципала, субсидирование процентных ставок по привлекаемым принципалом кредитам (облигационным займам), предоставление государственных гарантий субъекта Российской Федерации и др.), включая участие государственной корпорации «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)», в финансировании соответствующего инвестиционного проекта и ока-

зании государственной гарантийной поддержки в соответствии с настоящими Правилами, не должен превышать 75 % стоимости инвестиционного проекта, осуществляемого (финансируемого) этим принципалом.

Пунктом 11 Правил № 1017 предусмотрено, что «при предоставлении гарантии анализ финансового состояния принципала Министерством финансов Российской Федерации не осуществляется».

Анализ Порядка предоставления государственных гарантий на конкурсной основе за счет средств Бюджета развития Российской Федерации, утвержденного Постановлением № 1470, показал, что «критерием отбора инвестиционных проектов для оказания государственной поддержки является величина дохода, который получит государство в результате реализации проекта. Принятые к рассмотрению проекты ранжируются в соответствии с показателем бюджетной эффективности. Этот показатель определяется как отношение суммы дисконтированной величины налоговых поступлений и обязательных платежей к размеру государственной гарантии».

При этом, несмотря на то, что гарантия является обязательством (реальные денежные средства из Бюджета развития не перечисляются), Порядком № 1470 не учитывалась социальная значимость объекта инвестирования, например, налоговые поступления от инвестиций в строительство казино будут выше налоговых поступлений от инвестиций в строительство социально значимых объектов.

Порядком № 1470 было установлено, что размер государственных гарантий, выдаваемых кредиторам, составляет до 40 % от фактически предоставляемых ими средств для реализации конкретного инвестиционного проекта, что не является стимулом для предоставления кредитными организациями кредитов на финансирование инвестиционных проектов по льготной процентной ставке, так как не снижает риск невозврата кредита в полном объеме, и, следовательно, стоимость обслуживания данных кредитов для принципалов остается высокой.

Порядком № 1470 предусматривалось, что в случае реализации государственной гарантии кредитор передает в Министерство экономики Российской Федерации документы, удостоверяющие требования к заемщику и права, обеспечивающие эти требования в объеме, в котором удовлетворены требования кредитора.

Министерство экономики Российской Федерации для защиты интересов государства обязано было в месячный срок после реализации государственной гарантии обратиться в арбитражный суд с иском о банкротстве заемщика, если оно не было осуществлено на основании исковых требований кредитора.

Средства, полученные Министерством экономики Российской Федерации в целях удовлетворения требований к заемщику, должны были быть зачислены в Бюджет развития Российской Федерации.

При этом механизм регресса государства к заемщику в случае реализации государственной гарантии Порядком № 1470 определен не был.

При анализе условий Положения о предоставлении государственных гарантий под инвестиционные проекты социальной и народно-хозяйственной значимости, утвержденного Постановлением № 1249, установлено, что указанным Положением риск исполнения государственной гарантии был переложено на бюджеты субъектов Российской Федерации.

Положением № 1249 предусматривалось, что Министерство финансов Российской Федерации на основании решения Правительства Российской Федерации заключает с кредитором договор поручительства на предоставление государственной гарантии.

Одновременно Министерство финансов Российской Федерации заключает с органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации соглашение о контргарантии, предусматривающее безусловное возмещение в полном объеме расходов федерального бюджета, связанных с исполнением обязательств по договору поручительства. В случае отказа органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации заключить с Министерством финансов Российской Федерации соглашение о контргарантии, договор поручительства с кредитором не заключается.

Возмещению по государственной гарантии подлежала сумма долга без начисленных на нее процентов, пеней и штрафов.

При исполнении Министерством финансов Российской Федерации обязательства, предусмотренного государственной гарантией, кредитор в трехдневный срок со дня его исполнения должен был передать в Министерство финансов Российской Федерации документы, удостоверяющие требование к должнику.

Министерство финансов Российской Федерации для защиты интересов государства обязано было в месячный срок после реализации государственной гарантии принять меры по исполнению органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации соглашения о контргарантии.

Таким образом, при неисполнении принципалом своих обязательств по кредитному договору перед бенефициаром исполнение гарантии должно было осуществляться за счет бюджета субъекта Российской Федерации.

Анализ Правил предоставления в 2010-2011 годах государственных гарантий в валюте Российской Федерации по кредитам, привлекаемым юридическими лицами, зарегистрированными и осуществляющими свою основную уставную деятельность на территории Чеченской Республики, на реализацию инвестиционных проектов на территории Чеченской Республики, утвержденных Постановлением № 223, показал, что указанными Правилами был определен порядок и условия предоставления в 2010-2011 годах государственных гарантий Российской Федерации по кредитам, привлекаемым юридическими лицами, зарегистрированными и осуществляющими свою основную уставную деятельность на территории Чеченской Республики, на реализацию инвестиционных проектов на территории Чеченской Республики, а также порядок исполнения обязательств по гарантиям.

Причем в 2011 году гарантии могли предоставляться по кредитам, привлекаемым принципалами, отобранными только в 2010 году в установленном порядке для целей оказания государственной гарантийной поддержки в соответствии с настоящими Правилами, если такие государственные гарантии Российской Федерации не были предоставлены в 2010 году. Отбор принципалов в 2011 году для целей оказания государственной гарантийной поддержки в соответствии с настоящими Правилами не осуществлялся.

Гарантия могла предоставляться в обеспечение исполнения обязательств принципала в части возврата суммы кредита (погашения основного долга) по кредиту, привлеченному принципалом на срок до 10 лет (со сроком погашения основного долга не ранее 1 января 2011 года) на реализацию инвестиционных проектов. Гарантия не предоставляется в обеспечение исполнения иных обязательств принципала по кредиту (кредитному договору), в том числе по уплате процентов за пользование кредитом, иных процентов, комиссий, неустойки (штрафов и пеней), по досрочному исполнению обязательств принципала по кредитному договору, в том числе в случае предъявления принципалу требований об их досрочном исполнении, а также ответственности принципала за неисполнение или ненадлежащее исполнение своих обязательств по кредитному договору и причинение убытков. Гарантии могли предоставляться по кредитам российских банков, имеющих генеральную лицензию Центрального банка Российской Федерации на осуществление банковских операций, государственной корпорации «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)», иностранных банков, а также международных финансовых организаций (далее - кредиторы). Гарантии предоставляются без взимания вознаграждения гаранта.

Исполнение гарантии влекло к возникновению права Российской Федерации в лице Министерства финансов Российской Федерации требовать от принципала в порядке регресса возмещения сумм, уплаченных кредитору по гарантии.

Отбор принципалов и инвестиционных проектов для оказания государственной гарантийной поддержки в соответствии с настоящими Правилами должно было осуществлять Правительство Чеченской Республики в установленном им порядке. По результатам проведенного отбора Правительство Чеченской Республики должно было принять акт об отборе принципалов и инвестиционных проектов и представить его в Министерство финансов Российской Федерации вместе с заключениями Правительства Чеченской Республики о целесообразности (необходимости) и финансовой окупаемости инвестиционных проектов (отдельно в отношении каждого инвестиционного проекта).

Правилами № 223 анализ Министерством финансов Российской Федерации финансового состояния принципала в целях предоставления государственной гарантии Российской Федерации не предусматривался.

Анализ Правил предоставления в 2011 году государственных гарантий Российской Федерации по кредитам, привлекаемым юридическими лицами, зарегистрированными и осуществляющими свою основную уставную деятельность на

территории Северо-Кавказского федерального округа, на реализацию инвестиционных проектов на территории Северо-Кавказского федерального округа, утвержденных Постановлением № 338, показал, что указанными Правилами определены порядок и условия предоставления в 2011 году государственных гарантий Российской Федерации по кредитам, привлекаемым юридическими лицами, зарегистрированными и осуществляющими свою основную уставную деятельность на территории Северо-Кавказского федерального округа, на реализацию инвестиционных проектов на территории Северо-Кавказского федерального округа, а также порядок исполнения обязательств по гарантиям.

Гарантия предоставляется в обеспечение исполнения обязательств принципала по возврату суммы кредита (погашению основного долга) в части, составляющей до 70 % фактически предоставленной принципалу суммы кредита (основного долга), привлекаемого принципалом на срок от 3 до 10 лет на реализацию (финансирование) инвестиционных проектов на территории Северо-Кавказского федерального округа. Гарантия предоставляется в обеспечение исполнения обязательств принципала по возврату суммы кредита (погашению основного долга), срок исполнения которых в соответствии с условиями кредитного договора наступает после 1 января 2014 года. Гарантия не предоставляется в обеспечение исполнения иных обязательств принципала по кредиту (кредитному договору), в том числе обязательств принципала по возврату суммы кредита (погашению основного долга), срок исполнения которых в соответствии с условиями кредитного договора наступает ранее 1 января 2014 года, по уплате процентов за пользование кредитом, иных процентов, комиссий, неустойки (штрафов и пеней), по досрочному исполнению обязательств принципала по кредитному договору, в том числе в случае предъявления принципалу требований об их досрочном исполнении, а также ответственности принципала за неисполнение или ненадлежащее исполнение своих обязательств по кредитному договору и причинение убытков.

Гарантии предоставляются по кредитам российских банков, имеющих генеральную лицензию Центрального банка Российской Федерации на осуществление банковских операций, государственной корпорации «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)», иностранных банков, а также международных финансовых организаций.

Гарантия предоставляется без взимания вознаграждения гаранта.

Отбор принципалов и инвестиционных проектов для оказания государственной гарантийной поддержки в соответствии с настоящими Правилами осуществляет Министерство регионального развития Российской Федерации в установленном им порядке при условии представления заключения кредитора, содержащего выводы о возможности (способности) принципала надлежащим образом исполнять свои обязательства (включая обязательства перед кредитором по кредитному договору) самостоятельно, без учета предоставляемого обеспечения исполнения обязательств принципала по кредитному договору, в том числе гарантии.

Решение об отборе принципалов и инвестиционных проектов Министерство регионального развития Российской Федерации представляет в Министерство финансов Российской Федерации.

Принципалы, в отношении которых Министерством регионального развития Российской Федерации принято решение об отборе, представляют в Министерство финансов Российской Федерации документы, предусмотренные пунктом 2 приложения № 1 к Правилам, не позднее 1 сентября 2011 года включительно.

Решение о предоставлении гарантии принимает Правительство Российской Федерации.

Пунктом 16 Правил № 338 было определено, что «при предоставлении гарантии анализ финансового состояния принципала Министерством финансов Российской Федерации не осуществляется».

Анализ всех приведенных выше Правил показал, что при наличии определенных системных недостатков, касающихся осуществления государственного контроля (рассмотрены в вопросе 3), установленные вышеуказанными нормативными документами регламенты отбора инвестиционных проектов и принципалов и предоставления государственных гарантий Российской Федерации имели достаточный пакет необходимых требований и условий для организации механизма государственной гарантийной поддержки юридических лиц.

Следует отметить, что постановлением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2011 года № 1249 «О мерах по реализации Федерального закона «О федеральном бюджете на 2012 год и на плановый период 2013 и 2014 годов» действие Постановлений № 223, № 338 и № 1017 продлено на 2012 год.

Вопрос 2. Проанализировать нормативные правовые акты и методические документы, регламентирующие порядок предоставления государственных гарантий юридическим лицам в целях реализации инвестиционных проектов на наличие в них противоречий, взаимоисключающих норм и условий, а также терминов, не определенных действующим законодательством

Проведенный анализ всех вышеперечисленных нормативных документов (Правил) показал следующее.

Ни в одном из анализируемых нормативных документов при отборе инвестиционных проектов и принципалов при предоставлении гарантии Российской Федерации анализ финансового состояния принципала Министерством финансов Российской Федерации не предусматривался.

Причем в Правилах № 1017 и № 338 было категорично определено, что «при предоставлении гарантии анализ финансового состояния принципала Министерством финансов Российской Федерации не осуществляется».

В этой связи необходимо отметить, что отсутствие в Правилах указанного положения противоречит пункту 3 статьи 115.2 Бюджетного кодекса Российской Федерации, согласно которому «анализ финансового состояния принципала в целях предоставления государственной гарантии Российской Федерации осу-

ществляется Министерством финансов Российской Федерации в установленном им порядке».

Пунктом 12 Правил № 1017 предусматривалось, что «исполнение в полном объеме или в какой-либо части гарантии ведет к возникновению права Российской Федерации в лице Министерства финансов Российской Федерации требовать от принципала в порядке регресса возмещения сумм, уплаченных кредитору (владельцам облигаций) по гарантии. Предоставление принципалом обеспечения исполнения обязательств по удовлетворению регрессных требований к нему в связи с исполнением в полном объеме или в какой-либо части гарантии не требуется».

В результате такого положения имел место риск при выполнении гарантийных обязательств неисполнения принципалом регрессных требований к нему со стороны Российской Федерации в лице Министерства финансов Российской Федерации по причинам возможного наличия обязательств принципала по отношению к иным кредиторам. Имущество принципала могло оказаться в залоге у иных кредиторов. Так как анализ финансового состояния принципала в целях предоставления государственной гарантии Российской Федерации Министерством финансов Российской Федерации не проводился, могла возникнуть ситуация когда у Российской Федерации осталось бы только право регрессных требований без реального их удовлетворения.

Кроме того, анализ Правил № 1017 (до внесения в них изменений от 11 марта 2011 года) показал, что указанные Правила содержали невыполнимые для принципала условия по предоставлению необходимых документов для получения государственной гарантийной поддержки. Так, указанные Правила предусматривали, что полный комплект документов должен быть представлен принципалом в Министерство финансов Российской Федерации не позднее 15 декабря 2010 года, т.е. на следующий день после утверждения Правил (пункт 9 Правил № 1017).

Другие несоответствия, противоречия, взаимоисключающие нормы и условия, а также термины, не определенные действующим законодательством, в анализируемых нормативных документах в процессе экспертно-аналитического мероприятия не установлены.

Вопрос 3. Проанализировать достаточность предусмотренных в нормативных правовых актах, регламентирующих порядок предоставления государственных гарантий юридическим лицам в целях реализации инвестиционных проектов, норм, обеспечивающих полноценный государственный контроль за данной деятельностью

Анализ Порядка № 1470, Положения № 1249, Правил № 128, № 223, № 1016, № 1017, № 338 отбора проектов и принципалов и порядка предоставления государственных гарантий при реализации юридическими лицами инвестиционных проектов, государственная поддержка которых предусматривает использование государственных гарантий Российской Федерации, показал, что вышеперечисленные нормативные документы имеют общие подходы к организации государственного контроля за данной деятельностью, имея в виду схожий набор требуемых документов и условий отбора принципалов и предостав-

ления государственных гарантий, а также контроля за целевым использованием средств, привлеченных под эти гарантии.

В связи с изложенным представляется целесообразным рассмотреть риски, которые могли возникнуть при предоставлении государственных гарантий Российской Федерации и которые, так или иначе, свидетельствуют о недостатках в организации государственного контроля при осуществлении гарантийной поддержки либо вовсе находятся вне этого контроля:

1. Риск предоставления государственной гарантии Российской Федерации юридическим лицам с неудовлетворительным финансовым состоянием.

Рассмотренными Правилами предоставления государственных гарантий Российской Федерации анализ финансового состояния принципала в целях предоставления государственной гарантии Российской Федерации не предусматривался.

Как было отмечено в пункте 3 статьи 115.2 Бюджетного кодекса Российской Федерации, анализ финансового состояния принципала в целях предоставления государственной гарантии Российской Федерации осуществляется Министерством финансов Российской Федерации в установленном им порядке.

При этом в противоречие требованиям Бюджетного кодекса Российской Федерации Правилами № 1017 и № 338 было установлено, что «при предоставлении гарантии анализ финансового состояния принципала Министерством финансов Российской Федерации не осуществляется».

2. Риск «потери обеспечения» при регрессном требовании Российской Федерации в лице Министерства финансов Российской Федерации к принципалу в связи с исполнением в полном объеме или в какой-либо части гарантии.

Поскольку рассмотренными Правилами государственные гарантии предоставляются не на полную сумму стоимости инвестиционных проектов, могла возникнуть ситуация, когда имущество принципала окажется в залоге у банка по кредиту, не обеспеченному государственной гарантией. При регрессном требовании Российской Федерации в лице Министерства финансов Российской Федерации к принципалу в связи с исполнением в полном объеме или в какой-либо части гарантии взыскать с принципала будет нечего.

3. Риск использования гарантии в связи с неисполнением принципалом обязательств по кредитному договору, обусловленного высокой процентной ставкой по кредиту.

Правилами предоставления государственных гарантий Российской Федерации предусмотрено, что «гарантия предоставляется в обеспечение исполнения обязательств принципала по кредиту, привлеченному принципалом в российском банке».

Ситуация с процентными ставками в российских банках и последующих в связи с этим выводах изложена в вопросе, касающемся анализа деятельности кредитных учреждений.

4. Риск исполнения Российской Федерацией в лице Министерства финансов Российской Федерации в полном объеме или в какой-либо части государственной

гарантии в связи с невозвратом принципалом кредита по причине превышения реального периода окупаемости инвестиционного проекта, срока возврата кредита бенефициару.

5. Риск исполнения Российской Федерацией в лице Министерства финансов Российской Федерации в полном объеме или в какой-либо части государственной гарантии в связи с невозвратом принципалом кредита по причине недостаточности у принципала денежных средств для финансирования инвестиционного проекта.

Согласно рассмотренным Правилам предоставления государственных гарантий Российской Федерации кредиты и денежные средства, полученные от размещения облигационных займов, обеспеченные государственной гарантией-поддержкой, являются целевыми и направляются только на финансирование инвестиционных проектов.

Для долгосрочных инвестиционных проектов (срок реализации инвестиционных проектов согласно Правилам № 128 и № 1017 - от 4 до 20 лет, согласно Правилам № 223 и № 338 - до 10 лет) при процентной ставке по кредиту 15-16 % годовых (привлечение денежных средств от размещения облигационных займов с доходностью 15-16 % годовых) через 6-7 лет все полученные по кредиту (облигационному займу) денежные средства будут направлены на выплату процентов по кредиту (на выплату купонного дохода).

Таким образом, для последующего финансирования инвестиционного проекта принципалу необходимо будет либо осуществлять новые заимствования, либо использовать денежные средства, полученные от иной деятельности.

Отдельно следует подчеркнуть, что во всех анализируемых нормативных документах отсутствует реальный механизм организации контроля за целевым использованием инвестиционных средств. Для обеспечения контроля конкретные функции возлагаются на федеральные органы исполнительной власти, не наделенные соответствующими полномочиями и не имеющие для этого определенного кадрового ресурса. Федеральный орган исполнительной власти, на который возлагается обязанность осуществлять контроль за целевым использованием кредитов (облигационных займов), обеспеченных государственными гарантиями Российской Федерации, определяется межведомственной комиссией или Правительственной комиссией при принятии решения об отборе проекта и принципала.

Вопрос 4. Проанализировать нормативные правовые акты и методические документы, регламентирующие порядок предоставления государственных гарантий юридическим лицам в целях реализации инвестиционных проектов, на наличие коррупционных рисков при реализации предусмотренных ими процедур по предоставлению государственных гарантий

Анализ Правил отбора инвестиционных проектов и принципалов для предоставления государственных гарантий Российской Федерации, рассматривае-

мых в рамках данного экспертно-аналитического мероприятия, показал, что в целом указанными нормативными документами предусматривался необходимый регламент организации работы по отбору инвестиционных проектов.

В соответствии с Правилами № 1016 при Минэкономразвития России была образована межведомственная комиссия по отбору проектов и принципалов для предоставления государственных гарантий Российской Федерации. Совместным приказом Минэкономразвития России и Минфина России были утверждены методические рекомендации по рассмотрению межведомственной комиссией вопроса о соответствии инвестиционных проектов критериям финансовой, бюджетной и экономической эффективности инвестиционных проектов для предоставления государственных гарантий Российской Федерации по кредитам либо облигационным займам, привлекаемым на осуществление инвестиционных проектов. Указанным документом был предусмотрен достаточный перечень критериев, позволяющий принимать обоснованные решения при отборе инвестиционных проектов.

Однако приведенные выше возможные риски в той или иной степени не исключают наличие коррупционной составляющей при предоставлении государственной гарантии. Причем основой всех возможных перечисленных рисков, в том числе коррупционной составляющей, является самоустранение Министерства финансов Российской Федерации от анализа финансового состояния принципала и стремление переложить эту работу и ответственность на уполномоченного агента Правительства Российской Федерации или кредитора.

Кроме того, анализ Правил № 1016 и документов Минэкономразвития России, касающихся организации работы межведомственной комиссии по отбору инвестиционных проектов и принципалов для предоставления государственных гарантий Российской Федерации по кредитам либо облигационным займам, привлекаемым на осуществление инвестиционных проектов, а также принятия решений указанной комиссией, показал, что процедура принятия таких решений основана на заочном голосовании членов межведомственной комиссии. Такое голосование происходит путем рассылки членам межведомственной комиссии опросных листов и последующим их представлением с отмеченными вариантами ответа «за», «против», «воздержался» по выносимым решениям обратно в межведомственную комиссию.

Положением о межведомственной комиссии такой вариант голосования не предусмотрен. Кроме того, в большинстве своем, мнение членов комиссии основано на ошибочных расчетах либо ничем не аргументировано. Следовательно, применяемая практика голосования не исключает коррупционные риски, прежде всего, ввиду непрозрачности принятия того или иного решения членами данной комиссии.

Подробно об этом изложено ниже при рассмотрении процедуры отбора проектов и принципалов.

Цель 2. Оценить достаточность и востребованность государственной поддержки инвестиционных проектов в форме предоставления государственных гарантий

Вопрос 1. Оценить объем заявок на получение государственной поддержки в форме государственной гарантии в целях реализации инвестиционных проектов, поступивших за период с 2010 по 2011 год, и уровень их удовлетворения

Предоставление государственных гарантий от имени Российской Федерации осуществляется в соответствии с программами на очередной финансовый год.

Программой государственных гарантий Российской Федерации в валюте Российской Федерации на 2010 год было предусмотрено предоставление государственных гарантий Российской Федерации:

- по кредитам либо облигационным займам, привлекаемым юридическими лицами, отобранными в порядке, установленном Правительством Российской Федерации, на осуществление инвестиционных проектов в сумме 175 млрд. рублей;

- по кредитам, привлекаемым юридическими лицами, зарегистрированными и осуществляющими свою основную уставную деятельность на территории Чеченской Республики, на реализацию инвестиционных проектов на территории Чеченской Республики в сумме 15 млрд. рублей.

Программа государственных гарантий Российской Федерации в валюте Российской Федерации на 2010 год в части предоставления государственных гарантий Российской Федерации в 2010 году по кредитам либо облигационным займам, привлекаемым юридическими лицами, отобранными в порядке, установленном Правительством Российской Федерации, на осуществление инвестиционных проектов выполнена на 20 % (в 2010 году предоставлены 7 государственных гарантий на сумму 35 млрд. рублей).

Программой государственных гарантий Российской Федерации в валюте Российской Федерации на 2011 год было предусмотрено предоставление государственных гарантий Российской Федерации:

- по кредитам либо облигационным займам, привлекаемым юридическими лицами, отобранными в порядке, установленном Правительством Российской Федерации, на осуществление инвестиционных проектов в сумме 75 млрд. рублей;

- по кредитам, привлекаемым юридическими лицами, зарегистрированными и осуществляющими свою основную уставную деятельность на территории Чеченской Республики, на реализацию инвестиционных проектов на территории Чеченской Республики в сумме 15 млрд. рублей;

- по кредитам, привлекаемым юридическими лицами, зарегистрированными и осуществляющими свою основную уставную деятельность на территории Северо-Кавказского федерального округа, на реализацию инвестиционных проектов на территории Северо-Кавказского федерального округа в сумме 50 млрд. рублей.

Программа государственных гарантий Российской Федерации в валюте Российской Федерации на 2011 год в части предоставления государственных гарантий Российской Федерации в 2011 году по кредитам либо облигационным займам, привлекаемым юридическими лицами, отобранными в порядке, установленном Правительством Российской Федерации, на осуществление инвестиционных проектов выполнена на 24,3 % (в 2011 году предоставлены 3 государственные гарантии на сумму 18,17 млрд. рублей).

В таблице приводятся общие статистические данные об исполнении программ государственных гарантий Российской Федерации в валюте Российской Федерации на 2010 и 2011 годы:

	2010 г.			2011 г.		
	план	факт	%	план	факт	%
По кредитам либо облигационным займам, привлекаемым юридическими лицами, отобранными в порядке, установленном Правительством Российской Федерации, на осуществление инвестиционных проектов	175	35	20	75	18,17	24,3
По кредитам, привлекаемым юридическими лицами, зарегистрированными и осуществляющими свою основную уставную деятельность на территории Чеченской Республики, на реализацию инвестиционных проектов на территории Чеченской Республики	15	-	-	15	-	-
По кредитам, привлекаемым юридическими лицами, зарегистрированными и осуществляющими свою основную уставную деятельность на территории Северо-Кавказского федерального округа, на реализацию инвестиционных проектов на территории Северо-Кавказского федерального округа	-	-	-	50	-	-

Анализ выписок из Государственной долговой книги Российской Федерации в части государственных гарантий, обеспечивающих обязательства в валюте Российской Федерации за период с января 2010 года по декабрь 2011 года показал, что в соответствии с рассмотренными выше Правилами предоставления государственных гарантий Российской Федерации в 2010-2011 годах были выданы только 10 государственных гарантий Российской Федерации по облигационным займам в рамках Постановления № 128 и распоряжения Правительства Российской Федерации от 27 февраля 2010 года № 240-р, определившего Перечень инвестиционных проектов сроком от 5894 до 7350 дней в общей сумме 53,17 млрд. рублей, в том числе:

- 5 государственных гарантий в общей сумме 25 млрд. рублей предоставлены ОАО «Западный скоростной диаметр»;
- 4 государственные гарантии в общей сумме 20 млрд. рублей предоставлены ООО «Северо-Западная концессионная компания»;
- 1 государственная гарантия в сумме 8,173 млрд. рублей предоставлена ОАО «Главная дорога».

Данные о предоставленных государственных гарантиях (выписки из Государственной долговой книги Российской Федерации в части государственных гарантий, обеспечивающих обязательства в валюте Российской Федерации, касающихся инвестиционных проектов (сведения за 2010 и 2011 годы) приведены в следующей таблице:

(млн. руб.)

Регистрационный номер государственной гарантии	Дата и номер государственной гарантии	Основание для предоставления государственной гарантии	Дата и номер договора о предоставлении государственной гарантии	Наименование принципала	Стоимость проекта	Объем обязательств по гарантии	Удельный вес обязательств по гарантии к стоимости проекта, %
2010 г.							
04177RMFS	09.12.2010 г. № 04-04-10/177	Федеральный закон от 02.12.2009 г. № 308-ФЗ, постановление Правительства РФ от 05.03.2010 г. № 128, распоряжение Правительства РФ от 27.02.2010 г. № 240-р, приказ Минфина России от 13.10.2010 г. № 480	09.12.2010 г. 01-01-06/04-501	ОАО «Западный скоростной диаметр»	212700,0	5000,00	11,77
04178RMFS	09.12.2010 г. № 04-04-10/178	Федеральный закон от 02.12.2009 г. № 308-ФЗ, постановление Правительства РФ от 05.03.2010 г. № 128, распоряжение Правительства РФ от 27.02.2010 г. № 240-р, приказ Минфина России от 13.10.2010 г. № 479	09.12.2010 г. 01-01-06/04-502	ОАО «Западный скоростной диаметр»		5000,00	
04181RMFS	30.12.2010 г. № 04-04-10/181	Федеральный закон от 02.12.2009 г. № 308-ФЗ, постановление Правительства РФ от 05.03.2010 г. № 128, распоряжение Правительства РФ от 27.02.2010 г. № 240-р, приказ Минфина России от 27.12.2010 г. № 603	30.12.2010 г. 01-01-06/04-685	ОАО «Западный скоростной диаметр»		5000,00	
04182RMFS	30.12.2010 г. № 04-04-10/182	Федеральный закон от 02.12.2009 г. № 308-ФЗ, постановление Правительства РФ от 05.03.2010 г. № 128, распоряжение Правительства РФ от 27.02.2010 г. № 240-р, приказ Минфина России от 27.12.2010 г. № 604	30.12.2010 г. 01-01-06/04-682	ОАО «Западный скоростной диаметр»		5000,00	
04183RMFS	30.12.2010 г. № 04-04-10/183	Федеральный закон от 02.12.2009 г. № 308-ФЗ, постановление Правительства РФ от 05.03.2010 г. № 128, распоряжение Правительства РФ от 27.02.2010 г. № 240-р, приказ Минфина России от 27.12.2010 г. № 605	30.12.2010 г. 01-01-06/04-683	ОАО «Западный скоростной диаметр»		5000,00	
04186RMFS	31.12.2010 г. № 04-04-10/186	Федеральный закон от 02.12.2009 г. № 308-ФЗ, постановление Правительства РФ от 05.03.2010 г. № 128, распоряжение Правительства РФ от 27.02.2010 г. № 240-р, приказ Минфина России от 18.11.2010 г. № 537	31.12.2010 г. 01-01-06/04-689	ООО «Северо-Западная концессионная компания»	63400,0	5000,00	15,77
04187RMFS	31.12.2010 г. № 04-04-10/187	Федеральный закон от 02.12.2009 г. № 308-ФЗ, постановление Правительства РФ от 05.03.2010 г. № 128, распоряжение Правительства РФ от 27.02.2010 г. № 240-р, приказ Минфина России от 18.11.2010 г. № 538	31.12.2010 г. 01-01-06/04-690	ООО «Северо-Западная концессионная компания»		5000,00	

Регистрационный номер государственной гарантии	Дата и номер государственной гарантии	Основание для предоставления государственной гарантии	Дата и номер договора о предоставлении государственной гарантии	Наименование принципала	Стоимость проекта	Объем обязательств по гарантии	Удельный вес обязательств по гарантии к стоимости проекта, %
2011 г.							
04192RMFS	20.07.2011 г. № 04-04-10/192	Федеральный закон от 13.12.2010 г. № 357-ФЗ, постановление Правительства РФ от 05.03.2010 г. № 128, распоряжение Правительства РФ от 27.02.2010 г. № 240-р, приказ Минфина России от 12.07.2011 г. № 254	20.07.2011 г. 01-01-06/04-147	ООО «Северо-Западная концессионная компания»	63400,0	5000,00	15,77
04193RMFS	20.07.2011 г. № 04-04-10/193	Федеральный закон от 13.12.2010 г. № 357-ФЗ, постановление Правительства РФ от 05.03.2010 г. № 128, распоряжение Правительства РФ от 27.02.2010 г. № 240-р, приказ Минфина России от 12.07.2011 г. № 255	20.07.2011 г. 01-01-06/04-148	ООО «Северо-Западная концессионная компания»		5000,00	
04194RMFS	20.10.2011 г. № 04-04-10/194	Федеральный закон от 13.12.2010 г. № 357-ФЗ, постановление Правительства РФ от 05.03.2010 г. № 128, распоряжение Правительства РФ от 27.02.2010 г. № 240-р, приказ Минфина России от 11.10.2011 г. № 364	20.10.2011 г. 01-01-06/04-390	ОАО «Главная дорога»	25600,0	8172,92	31,93

Примечание: удельный вес обязательств по гарантиям в целом по проекту ООО «Северо-Западная концессионная компания» за 2010-2011 годы составляет 31,55 процента.

Согласно распоряжению Правительства Российской Федерации от 27 февраля 2010 года № 240-р в Перечень инвестиционных проектов, для реализации которых осуществляется выпуск облигаций, обеспечиваемых государственными гарантиями Российской Федерации в валюте Российской Федерации, и организаций, осуществляющих их реализацию, которым предоставляются указанные гарантии, а также условия выпуска этими организациями облигаций, были включены 3 проекта, реализуемые 3 юридическими лицами:

- инвестиционный проект «Строительство в г. Санкт-Петербурге автомобильной дороги «Западный скоростной диаметр». Организация, осуществляющая реализацию инвестиционного проекта, - открытое акционерное общество «Западный скоростной диаметр» (юридический адрес - 191011, Россия, г. Санкт-Петербург, Невский проспект, д. 44, идентификационный номер налогоплательщика - 7825392577). Стоимость инвестиционного проекта составляет 212,7 млрд. рублей.

Общий объем (доля) государственной поддержки, оказываемой организации и реализуемому (финансируемому) ею инвестиционному проекту, без учета государственной гарантии Российской Федерации составляет 49,29 %;

- инвестиционный проект «Строительство скоростной автомобильной дороги Москва - Санкт-Петербург на участке 15-й км - 58-й км». Организация, осуществляющая реализацию инвестиционного проекта, - общество с ограниченной ответственностью «Северо-Западная концессионная компания» (юридический

адрес - 123317, Россия, г. Москва, ул. Тестовская, д. 10, блок 19-2, идентификационный номер налогоплательщика - 7709756135). Стоимость инвестиционного проекта составляет 63,4 млрд. рублей.

Общий объем (доля) государственной поддержки, оказываемой организации и осуществляемому (финансируемому) ею инвестиционному проекту (включая участие государственной корпорации «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)» в финансировании этого инвестиционного проекта), без учета государственной гарантии Российской Федерации составляет 36,28 %;

- инвестиционный проект «Строительство нового выхода на Московскую кольцевую автомобильную дорогу с федеральной автомобильной дороги М-1 «Беларусь» Москва - Минск». Организация, осуществляющая реализацию инвестиционного проекта, - открытое акционерное общество «Главная дорога» (юридический адрес - 117556, Россия, г. Москва, Варшавское шоссе, д. 95, корп. 1, идентификационный номер налогоплательщика - 7726581132). Стоимость инвестиционного проекта составляет 25,6 млрд. рублей.

Общий объем (доля) государственной поддержки, оказываемой организации и осуществляемому (финансируемому) ею инвестиционному проекту (включая участие государственной корпорации «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)» в финансировании этого инвестиционного проекта), без учета государственной гарантии Российской Федерации составляет 43,03 процента.

В ходе экспертно-аналитического мероприятия было установлено, что по состоянию на 17 января 2012 года в Минэкономразвития России по вопросу отбора инвестиционных проектов в соответствии с Правилами № 1016 для получения государственных гарантий Российской Федерации в соответствии с Правилами № 1017 было зарегистрировано 58 обращений.

Из 58 обращений по 21 обращению Минэкономразвития России направило информационные письма о возможности направления заявок для участия в отборе: по 5 обращениям - ответы о согласовании финансового консультанта; по 5 проектам - ответы о несоответствии требованиям Постановления № 1017 в части привлечения кредита в банке, имеющем лицензию Центрального банка Российской Федерации; по 7 обращениям - о несоответствии критерию полной стоимости проекта (не менее 5 млрд. рублей); 3 обращения - по бюджетному финансированию проектов (механизм государственных гарантий не интересен).

Кроме того, в Минэкономразвития России было зафиксировано 12 устных обращений от возможных принципалов, финансовых консультантов и исполнительных органов власти субъектов Российской Федерации, касающихся вопросов отбора инвестиционных проектов для получения государственных гарантий Российской Федерации.

На межведомственной комиссии при Минэкономразвития России в 2011 году были рассмотрены 5 инвестиционных проектов, представленных юридическими

лицами: ОАО «Челябинский трубопрокатный завод» (далее - «ЧТПЗ»), ОАО «Магистраль», ОАО «Цемент» (ГК Импульс), ЗАО «Гражданские самолеты Сухого» (ОАК) (далее - ЗАО «ГСС»), ОАО «Ямальская железнодорожная компания».

По результатам рассмотрения межведомственной комиссией были отобраны 2 проекта. Подробно указанные проекты описаны ниже в настоящем отчете.

По кредитам, привлекаемым юридическими лицами, зарегистрированными и осуществляющими свою основную уставную деятельность на территории Чеченской Республики, на реализацию инвестиционных проектов на территории Чеченской Республики, по состоянию на 1 января 2011 года в Министерство финансов Российской Федерации для получения гарантийной поддержки в соответствии с Правилами № 223 обратился 21 принципал. Оказание соответствующей государственной гарантийной поддержки оказалось невозможным, в том числе, по причине представления принципалами неполного комплекта документов, предусмотренных Правилами предоставления в 2010-2011 годах государственных гарантий Российской Федерации по кредитам, привлекаемым юридическими лицами, зарегистрированными и осуществляющими свою основную уставную деятельность на территории Чеченской Республики, на реализацию инвестиционных проектов на территории Чеченской Республики, а также невыполнения принципалами требований Правил о предоставлении обеспечения регрессных требований Российской Федерации к принципалам в связи с неисполнением государственных гарантий Российской Федерации. В 2011 году отбор принципалов в соответствии с Правилами № 223 не производился.

По этим же причинам предоставление государственных гарантий, предусмотренных Правилами № 338, также не производилось.

Анализ всех действовавших механизмов и Правил отбора инвестиционных проектов и принципалов для предоставления государственных гарантий Российской Федерации в качестве инструмента государственной поддержки и альтернативной формы финансирования показал, что утвержденные Постановлениями №№ 1470, 1249, 128, 1016, 1017, 223 и 338 Порядок, Положение и Правила не смогли обеспечить возникновение заинтересованности у юридических лиц при реализации инвестиционных проектов в использовании заемных средств под государственные гарантии Российской Федерации в связи с неспособностью минимизировать стоимость привлечения заемных средств, в первую очередь из-за неоправданно высоких процентных ставок кредитных организаций, в следствие чего привлечение кредитных ресурсов становилось экономически невыгодным.

Этим фактором объясняется относительно небольшое количество поступивших в анализируемом периоде заявок от юридических лиц для получения государственных гарантий Российской Федерации в целях реализации инвестиционных проектов.

Вопрос 2. Проанализировать деятельность кредитных учреждений по предоставлению кредитных ресурсов на финансирование инвестиционных проектов, обеспеченных государственными гарантиями

Правилами предоставления государственных гарантий Российской Федерации было определено, что «гарантия предоставляется в обеспечение исполнения обязательств принципала по кредиту, привлеченному принципалом в российском банке».

Привлечение принципалом денежных средств у иностранных банков под государственные гарантии Российской Федерации Правилами предоставления государственных гарантий не предусматривалось.

При этом известно, что процентные ставки по кредитам иностранных банков в разы ниже процентных ставок по кредитам в российских банках.

Процентные ставки по кредитам зависят от проводимой в стране денежно-кредитной политики, в частности, от величины ставки рефинансирования.

Ставка рефинансирования Европейского центрального банка составляет 1,25 % годовых, Федеральной резервной системы США - 0,25 % годовых, Банка Англии - 0,5 % годовых, Банка Японии - 0,1 % годовых, Банка России - 8,25 % годовых.

При проводимой в стране денежно-кредитной политике, при которой ставка рефинансирования Банка России составляет 8,25 % годовых, средневзвешенная ставка по кредитам 15-16 % годовых не может способствовать улучшению инвестиционного климата. При процентной ставке по кредиту 15-16 % годовых большинство инвестиционных проектов становится экономически невыгодным. Проведенные расчеты показали, что для долгосрочных инвестиционных проектов при процентной ставке по кредиту 15-16 % годовых через 6-7 лет сумма процентов по кредиту будет сопоставима с суммой полученного кредита. И для последующего финансирования инвестиционного проекта принципалу необходимо будет или осуществлять новые заимствования, или использовать денежные средства, полученные от иной деятельности.

Например, в случае предоставления кредита на реализацию инвестиционного проекта «Строительство в г. Санкт-Петербурге автомобильной дороги «Западный скоростной диаметр» стоимостью 212,7 млрд. рублей при процентной ставке 15 % годовых ежемесячные процентные платежи по кредиту составляли бы 2,65 млрд. рублей и за 7 лет пользования кредитом составили бы 223,33 млрд. рублей, т.е. превысили бы сумму кредита (расчетно, при условии неизменности процентной ставки по кредиту).

В соответствии с Правилами предоставления государственных гарантий Российской Федерации кредиты на реализацию инвестиционных проектов являются целевыми. Срок окупаемости долгосрочных инвестиционных проектов может составлять до 20 лет.

При сложившейся практике предоставления кредитов коммерческими банками уплата процентов по кредиту заемщиками должна осуществляться ежемесячно. Поскольку финансовая отдача от вложений денежных средств в инвестиционные проекты может появиться только через несколько лет, заемщику необходимо располагать денежными средствами в значительном размере для оплаты ежемесячных процентов по кредиту коммерческому банку.

При кредите в несколько миллиардов рублей и процентной ставке 15-16 % годовых ежемесячные выплаты процентов по кредиту будут составлять несколько десятков миллионов рублей в месяц. В результате заемщику необходим иной источник финансирования для выплаты процентов по инвестиционному кредиту коммерческому банку, так как использование средств инвестиционного кредита на выплату процентов по нему будет рассматриваться как нецелевое использование.

Например, в случае предоставления кредита на реализацию инвестиционного проекта «Строительство нового выхода на Московскую кольцевую автомобильную дорогу с федеральной автомобильной дороги М-1 «Беларусь» Москва - Минск» стоимостью 25,56 млрд. рублей при процентной ставке 15 % годовых ежемесячные процентные платежи по кредиту составляли бы 319 млн. рублей. В результате заемщику потребуется дополнительный источник финансирования для выплаты процентов по инвестиционному кредиту коммерческому банку, так как использование средств инвестиционного кредита на выплату процентов по нему будет рассматриваться как нецелевое использование.

В итоге, чтобы выплачивать проценты по кредиту в размере 15-16 % годовых, а также оплачивать высокие налоги (до 80 % от заработанных средств) юридические лица вынуждены вкладывать деньги не в инвестиционные проекты со сроком окупаемости 10-20 лет, а в высокодоходные активы с коротким сроком окупаемости.

Кроме того, ситуация осложняется еще и тем, что большинство российских кредитных организаций не имеет серьезной практики кредитования долгосрочных инвестиционных проектов.

В связи с тем, что в анализируемом периоде государственные гарантии Российской Федерации на осуществление инвестиционных проектов были предоставлены только в соответствии с Правилами № 128, определившими порядок и условия предоставления в 2010-2011 годах государственных гарантий в валюте Российской Федерации по облигационным займам, привлекаемым юридическими лицами, включенными в перечень, определенный распоряжением Правительства Российской Федерации от 27 февраля 2010 года № 240-р, анализ деятельности кредитных организаций по предоставлению кредитных ресурсов на финансирование инвестиционных проектов, обеспеченных государственными гарантиями Российской Федерации, не производился.

Цель 3. Оценить объективность и прозрачность деятельности уполномоченных федеральных органов исполнительной власти и организаций по реализации установленного порядка предоставления государственных гарантий юридическим лицам в целях реализации инвестиционных проектов

Вопрос 1. Проанализировать архитектуру управления процессом предоставления государственных гарантий юридическим лицам в целях реализации инвестиционных проектов на предмет ее оптимальности, мобильности и исключения дублирования функций

Как было отмечено выше, в 2010-2011 годах были предоставлены 10 государственных гарантий Российской Федерации в соответствии с Правилами № 128 трем принципалам, перечень которых установлен распоряжением Правительства Российской Федерации от 27 февраля 2010 года № 240-р, осуществляющих реализацию трех инвестиционных проектов.

Анализ показал, что архитектура управления процессом предоставления государственных гарантий и механизм государственной гарантийной поддержки проектов, реализуемых в соответствии с указанными Правилами, четко взаимосвязаны с выпуском облигаций и прописаны не только в Правилах № 128, но и в распоряжении Правительства Российской Федерации от 27 февраля 2010 года № 240-р.

Правилами № 128 определены функциональные обязанности Минфина России, агента Правительства Российской Федерации, действующего по поручению Минфина России, в целях принятия Минфином России решения о заключении договора с принципалом о предоставлении государственной гарантии.

Кроме того, пунктом 30 Правил № 128 установлено, что Министерство транспорта Российской Федерации в установленном им порядке на основании сведений (отчетов), представляемых принципалами, осуществляет контроль за целевым использованием облигационных займов, обеспеченных гарантиями, за исполнением принципалами обязательств по облигационным займам. Соответствующие отчеты представляются затем Министерством транспорта Российской Федерации в Министерство финансов Российской Федерации.

Представляется, что для данных инвестиционных проектов определенный Постановлением № 128 механизм государственной гарантийной поддержки является оптимальным.

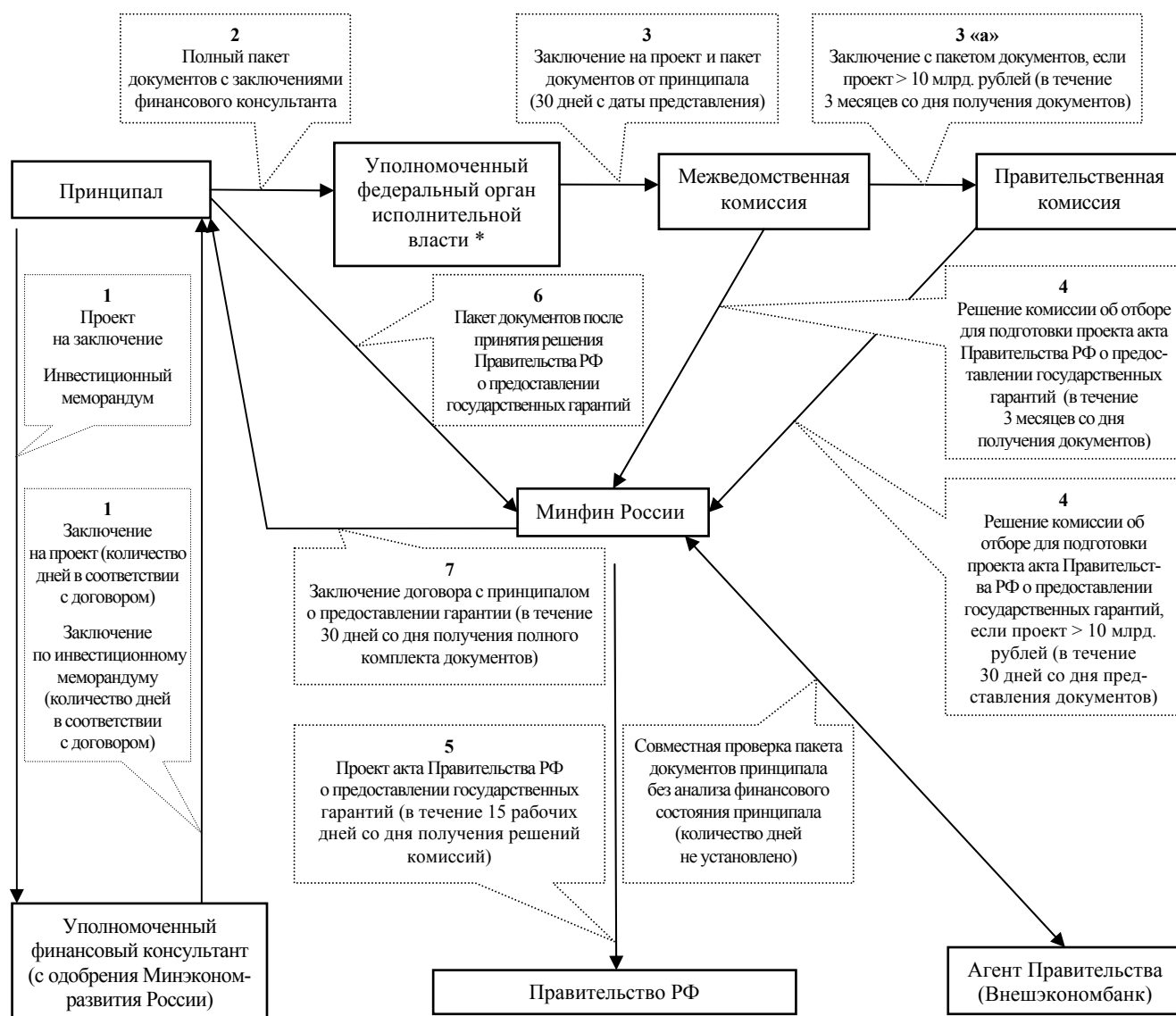
Установлено, что в анализируемом периоде, за исключением государственных гарантий Российской Федерации, предоставленных принципалам в соответствии с Правилами № 128, были отобраны 2 инвестиционных проекта в соответствии с Правилами № 1016 для предоставления принципалам государственной гарантийной поддержки в соответствии с Правилами № 1017:

- «Корпоративное жилье» принципала ОАО «Челябинский трубопрокатный завод». Полная стоимость инвестиционного проекта составляет 5 млрд. рублей, сумма предполагаемой государственной гарантии Российской Федерации - 2,5 млрд. рублей;

- «Строительство стеклотарного завода «Анжи - стекло» в Республике Дагестан» принципала ОАО «Магистраль». Полная стоимость инвестиционного проекта составляет 6,6 млрд. рублей, сумма предполагаемой государственной гарантии Российской Федерации - 3,3 млрд. рублей.

На момент завершения экспертно-аналитического мероприятия другие проекты и принципалы отобраны не были. Государственные гарантии Российской Федерации, за исключением вышеуказанных, также не оформлялись.

Архитектура управления процессом отбора инвестиционных проектов и принципалов для предоставления государственных гарантий Российской Федерации в соответствии с Правилами № 1016 и № 1017 приведена на схеме:



* Осуществляет контроль за целевым использованием средств.

Из представленной схемы следует, что отбор инвестиционных проектов и принципалов для предоставления последним государственных гарантий Российской Федерации предполагает высокую степень задействования различных

субъектов на уровне федеральных органов исполнительной власти, а также привлекаемых и организуемых ими субъектов, участвующих в процессе и наделенных определенными полномочиями для осуществления такого отбора.

Очевидно, что с одной стороны предполагаемое количество участников процесса должно означать объективность и оптимальность в принятии того или иного решения. Вместе с тем, исходя из представленной архитектуры управления процессом отбора инвестиционных проектов и принципов для предоставления государственных гарантий Российской Федерации, необходимо отметить, что освобождение Минфина России от обязанности анализировать финансовое состояние принципала до принятия решения о предоставлении государственной гарантии является необоснованным.

Присутствие в данной схеме на платной основе уполномоченного финансового консультанта со стороны принципала не дает полной уверенности в объективности выдаваемых этим консультантом заключений, поскольку Правилами № 1016 не запрещается уполномоченному финансовому консультанту одновременно выступать кредитором принципала при реализации им инвестиционного проекта с привлечением заемных средств под государственные гарантии. Именно такой случай имеет место по двум отобраным инвестиционным проектам, представленным ОАО «ЧТПЗ» и ОАО «Магистраль», когда бенефициаром и уполномоченным финансовым консультантом принципалов одновременно выступает ОАО «Сбербанк России».

Кроме того, представленный процесс отбора принципалов и проектов имеет определенные недостатки с точки зрения мобильности в принятии решений. Срок рассмотрения документов, представляемых принципалом до момента принятия решения комиссий и заключения договора с Минфином России, может составлять не менее полугода. На последнем этапе, после того, как Правительством Российской Федерации решение о предоставлении государственной гарантии уже принято, принципал вынужден повторно представлять в Минфин России значительный объем документов, ранее направленных уполномоченному федеральному органу исполнительной власти.

По вопросу контроля за целевым использованием средств, привлекаемых под государственные гарантии, было сказано выше.

Вопрос 2. Проанализировать решения, принимаемые уполномоченными федеральными органами исполнительной власти и организациями в рамках установленных им полномочий по предоставлению государственных гарантий юридическим лицам в целях реализации инвестиционных проектов, на предмет их объективности и обоснованности с точки зрения социальной и экономической значимости инвестиционных проектов, а также рисков для федерального бюджета

В целях реализации Постановления № 1016 в Минэкономразвития России был издан приказ от 18 марта 2011 года № 112 «Об образовании межведомственной

комиссии по отбору инвестиционных проектов и принципалов для предоставления государственных гарантий Российской Федерации по кредитам либо облигационным займам, привлекаемым на осуществление инвестиционных проектов». Данным приказом была образована межведомственная комиссия по отбору инвестиционных проектов и принципалов для предоставления государственных гарантий Российской Федерации по кредитам либо облигационным займам, привлекаемым на осуществление инвестиционных проектов, и утверждены Положение и состав межведомственной комиссии.

Контроль за выполнением приказа был возложен на заместителя Министра экономического развития Российской Федерации О.Г. Савельева.

Межведомственная комиссия была образована в целях обеспечения взаимодействия между федеральными органами власти и иными заинтересованными организациями при отборе инвестиционных проектов и принципалов.

В соответствии с пунктом 3 Положения основными задачами межведомственной комиссии являются:

- осуществление отбора инвестиционных проектов стоимостью от 5 млрд. рублей (от 175 млн. долл. США) до 10 млрд. рублей (до 350 млн. долл. США) включительно и принципалов для предоставления государственных гарантий Российской Федерации по кредитам либо облигационным займам;

- рассмотрение инвестиционных проектов стоимостью свыше 10 млрд. рублей;
- подготовка предложений по комплексу мер, направленных на совершенствование механизма государственной поддержки в форме предоставления государственных гарантий Российской Федерации.

В состав межведомственной комиссии входят 18 человек. Согласно Положению о межведомственной комиссии ее председателем является заместитель Министра экономического развития Российской Федерации О.Г. Савельев, заместителем председателя - заместитель Министра финансов Российской Федерации А.В. Новак.

Кроме того, в состав межведомственной комиссии входят представители:

- Министерства экономического развития Российской Федерации (2);
- Министерства регионального развития Российской Федерации;
- Министерства энергетики Российской Федерации;
- Министерства транспорта Российской Федерации;
- Министерства промышленности и торговли Российской Федерации;
- Министерства связи и массовых коммуникаций Российской Федерации;
- Министерства сельского хозяйства Российской Федерации;
- ОАО «Сбербанк России»;
- ОАО «Газпромбанк»;
- ОАО «Россельхозбанк»;
- ГК «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)»;
- ОАО «Банк ВТБ»;
- ЗАО «Инвестиционная компания «Тройка Диалог»;

- Федерального агентства по управлению государственным имуществом;
- Федеральной налоговой службы.

Решения межведомственной комиссии оформляются протоколом.

В соответствии с пунктом 6 раздела IV «Порядок проведения отбора проектов и принципалов» постановления Правительства Российской Федерации от 14 декабря 2010 года № 1016 Министерством экономического развития Российской Федерации в газете «Новые известия» от 11 апреля 2011 года № 60 опубликованы сообщение о проведении отбора, форма заявки на участие в отборе и методические рекомендации по ее заполнению, а также перечень необходимых документов и порядок их приема. Одновременно данная информация была размещена на сайте Минэкономразвития России.

По результатам рассмотрения в 2011 году пяти инвестиционных проектов межведомственной комиссией были приняты следующие решения: 1 проект - отклонен (ЗАО «Гражданские самолеты Сухого» (ОАК)), 2 проекта - отобраны (ОАО «ЧТПЗ» и ОАО «Магистраль») и по 2 проектам - заочное голосование состоится после предоставления дополнительных документов (ОАО «Цемент» и ОАО «Ямальская железнодорожная компания»).

Представленные проекты ОАО «ЧТПЗ» и ОАО «Магистраль» были рассмотрены на заседании межведомственной комиссии 10 ноября 2011 года. Проекты ОАО «Цемент», ЗАО «Гражданские самолеты Сухого» (ОАК) и ОАО «Ямальская железнодорожная компания» рассмотрены указанной комиссией 16 ноября 2011 года.

В таблице представлены сводные данные о заявленных инвестиционных проектах и состоянии дел на текущий момент:

Заявитель	Проект	Сумма проекта	Государственные гарантии		Сумма кредита	Доля господдержки, оказываемой принципалу по проекту в различных формах без учета государственной гарантии, включая Внешэкономбанк, в %	Решение об отборе проекта
			сумма	% от стоимости проекта			
ОАО «Челябинский трубопрокатный завод»	«Строительство корпоративного жилья»	5,0	2,5	50,0	4,25	нет	Проект отобран
ОАО «Магистраль» Дагестан	«Строительство стеклотарного завода Аньки - стекло»	6,6	3,3	50,0	3,5	19,57	Проект отобран
ЗАО «Гражданские самолеты Сухого» (ОАК)	«Создание и подготовка серийного производства семейства региональных самолетов Sukhoi Superjet 100 (SSJ 100)»	57,46	500,0*	26,0	500,0*	37,45	Проект отклонен
ОАО «Цемент»	«Строительство Бабиновского цементного завода в Чудовском районе Новгородской области»	14,93	7,465	50,0	7,465	нет	Предъявлены дополнительные требования по документам
ОАО «Ямальская железнодорожная компания»	«Развитие Северного широтного хода - железнодорожной линии «Обская - Салехард - Надым - Пангоды - Новый Уренгой - Корочаево»	186,661	55,0	29,5	55,0	29,00	Предъявлены дополнительные требования по документам

* Млн. долл. США.

В соответствии с пунктом 5 Правил № 1016 межведомственная комиссия 10 ноября 2011 года рассмотрела информацию и представленные материалы ОАО «ЧТПЗ» и ОАО «Магистраль» и приняла решение об отборе инвестиционных проектов:

- «Строительство стеклотарного завода «Анжи - стекло» в Республике Дагестан» принципала ОАО «Магистраль». Предоставление государственной гарантии Российской Федерации в сумме 3,3 млрд. рублей. При этом межведомственная комиссия рекомендовала: ОАО «Магистраль» и ОАО «Сбербанк России» проработать возможность снижения доли государственной гарантии, обеспечивающей обязательства принципала по кредиту; ОАО «Сбербанк России» - предоставить расчеты с обоснованием необходимой суммы государственной гарантии Российской Федерации;

- «Корпоративное жилье» принципала ОАО «ЧТПЗ». Предоставление государственной гарантии Российской Федерации в сумме 2,5 млрд. рублей.

Минэкономразвития России согласно пункту 21 Правил № 1016 отбора проектов и принципалов для предоставления государственных гарантий Российской Федерации направило в Минфин России письма от 23 ноября 2011 года № 26018-ОС/Д01 и от 30 ноября 2011 года № 27503-ОС/Д01 о принятых межведомственной комиссией решениях об отборе инвестиционных проектов ОАО «Магистраль» и ОАО «ЧТПЗ» для предоставления государственной гарантии Российской Федерации.

Решения межведомственной комиссии были оформлены протоколами по результатам заочного голосования от 22 ноября 2011 года № 1 и от 30 ноября 2011 года № 3.

Как отмечалось выше, такая форма голосования Положением о межведомственной комиссии не предусматривалась.

В протоколе от 22 ноября 2011 года № 1, подписанном председателем межведомственной комиссии О.Г. Савельевым, зафиксировано, что по представленному инвестиционному проекту «Корпоративное жилье» принципала ОАО «ЧТПЗ» для предоставления государственной гарантии Российской Федерации принято решение - отобрать указанный инвестиционный проект.

Контроль за целевым использованием кредита, привлеченного принципалом, за исполнением принципалом обязательств по кредитному договору возлагается на Министерство регионального развития Российской Федерации.

Дополнительное условие - предусмотреть контроль со стороны Министерства регионального развития Российской Федерации за реализацией проекта в части целевого использования построенного корпоративного жилья.

За предоставление ОАО «ЧТПЗ» государственной гарантии Российской Федерации в объеме 2,5 млрд. рублей путем заочного голосования проголосовали: «за» - 8 членов, «против» - 1 член межведомственной комиссии.

В протоколе от 30 ноября 2011 года № 3, подписанном председателем межведомственной комиссии О.Г. Савельевым, зафиксировано, что по представленному

инвестиционному проекту «Строительство стеклотарного завода «Анжи - стекло» в Республике Дагестан» принципала ОАО «Магистраль» для предоставления государственной гарантии Российской Федерации принято решение - отобрать указанный инвестиционный проект.

Контроль за целевым использованием кредита, привлеченного принципалом, и исполнением принципалом обязательств по кредитному договору возлагается на Министерство регионального развития Российской Федерации.

За предоставление ОАО «Магистраль» государственной гарантии Российской Федерации в объеме 3,3 млрд. рублей путем заочного голосования проголосовали: «за» - 8 членов, «воздержался» - 1 член, «против» - 4 члена межведомственной комиссии.

Как отмечено ранее, поступившая в 2011 году в Минэкономразвития России заявка по инвестиционному проекту от ЗАО «Гражданские самолеты Сухого» (ОАК) межведомственной комиссией была отклонена.

Минэкономразвития России письмом от 6 декабря 2011 года № 27394-ОС/Д25 уведомил ЗАО «Гражданские самолеты Сухого» (ОАК) о принятом решении.

На заседании межведомственной комиссии 16 ноября 2011 года (протокол № 2, пункт I) рассматривался представленный инвестиционный проект «Создание и подготовка серийного производства семейства региональных самолетов Sukhoi Superjet 100 (SSJ 100)» принципала ЗАО «Гражданские самолеты Сухого» (ОАК) для предоставления государственных гарантий Российской Федерации с предложением представить указанный проект на рассмотрение Правительственной комиссии по экономическому развитию и интеграции.

Контроль за целевым использованием кредита, привлеченного принципалом, и исполнением принципалом обязательств по кредитному договору возлагался на Министерство промышленности и торговли Российской Федерации.

Дополнительное условие - ЗАО «Гражданские самолеты Сухого» (ОАК) совместно с ОАО «Сбербанк России» и другими банками-кредиторами представить предложения по вопросу целесообразности реструктуризации и рефинансирования текущего кредитного портфеля ЗАО «Гражданские самолеты Сухого» (ОАК) с учетом изменения сроков реализации проекта.

По итогам заочного голосования межведомственной комиссии принято решение - проект отклонить.

Согласно протоколу по результатам заочного голосования от 6 декабря 2011 года № 2 за предоставление ЗАО «Гражданские самолеты Сухого» (ОАК) государственной гарантии Российской Федерации в объеме 500,0 млн. долл. США путем заочного голосования проголосовали: «за» - 6 членов, «воздержался» - 1 член, «против» - 6 членов межведомственной комиссии. По устным разъяснениям сотрудников Минэкономразвития России решение об отклонении проекта было принято на основании отрицательного мнения председателя межведомственной комиссии, которое стало решающим. Ниже этот вопрос рассмотрен более подробно.

По представленному инвестиционному проекту «Строительство Бабиновского цементного завода в Чудовском районе Новгородской области» межведомственная комиссия 16 ноября 2011 года рассмотрела представленные ОАО «Цемент» материалы и приняла решение о необходимости представления дополнительных документов (документарное подтверждение от ОАО «Банк ВТБ» о готовности финансирования проекта, а также подтверждение оплаты дополнительной эмиссии акций ОАО «Цемент» как минимум в сумме, необходимой для выполнения критерия наличия собственных средств принципала для финансирования проекта (15 % от полной стоимости - 2235 млн. рублей), и подтверждение наличия успешного опыта реализации подобных проектов, в том числе по их выводу на плановую окупаемость, обеспечению запланированных показателей экономической эффективности у генерального подрядчика - компании с ограниченной ответственностью «Ворлина Лимитед» или ее филиала в Чудовском районе Новгородской области) в Минрегион России и Минэкономразвития России.

После предоставления указанных документов решено вынести на заочное голосование межведомственной комиссии вопрос о предоставлении на рассмотрение Правительственной комиссией по экономическому развитию и интеграции, образованной в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2009 года № 1166, инвестиционного проекта ОАО «Цемент».

Наименование федерального органа исполнительной власти, на который возлагается обязанность осуществлять контроль за целевым использованием кредита, привлеченного принципалом, за исполнением принципалом обязательств по кредитному договору определено Министерством регионального развития Российской Федерации.

По представленному инвестиционному проекту «Развитие Северного широтного хода - железнодорожной линии «Обская - Салехард - Надым - Пангоды - Новый Уренгой - Коротчаево» межведомственная комиссия 16 ноября 2011 года рассмотрела материалы и приняла решение о необходимости представления дополнительных документов (документарное подтверждение готовности инвесторов ОАО «РЖД», ОАО «Газпром» и ОАО «Корпорация Урал Промышленный - Урал Полярный» финансировать проект в сроки и объемах, представленных в Инвестиционном меморандуме проекта, подтверждение ОАО «Сбербанк России» предоставить финансирование, а также заключение Минтранса России о соответствии проекта и принципала для предоставления государственной гарантии).

После предоставления указанных документов решено вынести на заочное голосование межведомственной комиссии вопрос о предоставлении на рассмотрение Правительственной комиссией по экономическому развитию и интеграции, образованной в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2009 года № 1166, инвестиционного проекта ОАО «Ямальская железнодорожная компания».

Федеральный орган исполнительной власти, на который возлагается обязанность осуществлять контроль за целевым использованием кредита, привлеченного принципалом, за исполнением принципалом обязательств по кредитному договору, - Министерство транспорта Российской Федерации.

В ходе настоящего мероприятия установлено, что уполномоченными федеральными органами (Минрегионом России, Минпромторгом России, Минтрансом России) и финансовыми консультантами в соответствии с Правилами № 1016 направлялись в Минэкономразвития России для представления в межведомственную комиссию положительные заключения о предлагаемых инвестиционных проектах. Заключения уполномоченных федеральных органов учитывали социальную значимость предлагаемых к рассмотрению проектов. При выявлении несоответствий и недостатков в представленных заключениях и прилагаемых к проектам документам или их отсутствии Минэкономразвития России своевременно информировало об этом уполномоченные федеральные органы и принципалов для их устранения. По вышеуказанным инвестиционным проектам Минэкономразвития России в соответствии с настоящими Правилами своевременно согласовывало принципалам уполномоченных финансовых консультантов в соответствии с критериями отбора, установленными Правилами № 1016.

Согласно пункту 14 Правил № 1016 межведомственная комиссия в течение 3 месяцев со дня получения документов рассматривает вопрос о соответствии проекта и принципала требованиям настоящих Правил, а проекта на предмет соответствия критериям финансовой, бюджетной и экономической эффективности, предусмотренных методическими рекомендациями, утверждаемыми совместно Министерством экономического развития Российской Федерации, Министерством финансов Российской Федерации и другими заинтересованными федеральными органами исполнительной власти, а также на предмет допустимости рисков на основании:

- заключения по проекту, представленного уполномоченным федеральным органом;
- заключений уполномоченного финансового консультанта, указанных в пункте 12 настоящих Правил;
- инвестиционного меморандума проекта.

Пунктом 15 настоящих Правил предусмотрено, что межведомственная комиссия на основании представленных документов принимает решение:

- об отборе проекта, предусмотренного подпунктом «а» пункта 5 настоящих Правил;
- об отборе принципала;
- о результатах рассмотрения проектов стоимостью свыше 10 млрд. рублей (свыше 350 млн. долл. США).

Указанное решение оформляется протоколом.

Как следует из редакции совместного приказа Минэкономразвития России и Минфина России, настоящие методические рекомендации были разработаны

в целях создания условий для подготовки решений межведомственной комиссии об отборе инвестиционных проектов при соответствии этих проектов критериям финансовой, бюджетной и экономической эффективности.

В методических рекомендациях предусмотрена детализация определения критериев финансовой, бюджетной и экономической эффективности по рекомендуемой методике их определения и оценке в баллах с установлением минимальных значений.

В этой связи следует отметить, что из-за задержки сроков согласования, допущенной Минфином России, методические рекомендации по рассмотрению межведомственной комиссией по отбору инвестиционных проектов и принципалов для предоставления государственных гарантий Российской Федерации по кредитам либо облигационным займам, привлекаемым на осуществление инвестиционных проектов, вопроса о соответствии инвестиционного проекта критериям финансовой, бюджетной и экономической эффективности инвестиционных проектов для предоставления государственных гарантий Российской Федерации по кредитам либо облигационным займам, привлекаемым на осуществление инвестиционных проектов, были утверждены совместным приказом Минэкономразвития России и Минфина России лишь 15 сентября 2011 года № 482/111н, т.е. через 9 месяцев после принятия решения Правительством Российской Федерации об утверждении Правил № 1016 и № 1017.

Отсутствие критериев отбора явилось основной причиной того, что в течение года полноценный отбор инвестиционных проектов и принципалов для предоставления государственных гарантий Российской Федерации и предоставление принципалам государственных гарантий Российской Федерации в 2011 году не осуществлялись.

Отдельно необходимо остановиться на процедуре отбора принципалов и инвестиционных проектов для предоставления государственных гарантий Российской Федерации по кредитам либо облигационным займам, привлекаемым на осуществление инвестиционных проектов, проводимого межведомственной комиссией.

Несмотря на то, что в 2011 году были рассмотрены лишь 5 инвестиционных проектов, а отобраны только 2 проекта, анализ представленных протоколов заседаний межведомственной комиссии от 10 ноября 2011 года № 1, от 16 ноября 2011 года № 2, протоколов заочного голосования и выборочно опросных листов для заочного голосования выявил определенные недостатки как в оформлении принятых решений, так и их обоснованности.

Так, при оформлении принятого межведомственной комиссией решения об отказе в отборе инвестиционного проекта «Создание и подготовка серийного производства семейства региональных самолетов Sukhoi Superjet 100 (SSJ 100)» принципала ЗАО «ГСС» ни в протоколе от 16 ноября 2011 года № 2, ни в про-

токоле по результатам заочного голосования от 6 декабря 2011 года № 2 не было указано, что данный проект отклонен.

В протоколе от 6 декабря 2011 года № 2 по результатам заочного голосования был приведен только результат заочного голосования, из которого не следует какой-либо вывод относительно принятого решения по данному проекту. Протокол от 6 декабря 2011 года № 2 был подписан председателем межведомственной комиссии О.Г. Савельевым и ответственным секретарем О.Н. Гусевым.

Ни в одном из приведенных выше документов документального подтверждения, что данный проект не прошел отбор ввиду результатов голосования, в котором отрицательное мнение председателя межведомственной комиссии О.Г. Савельева в связи с равенством голосов «за» и «против» было решающим, не представлено. Отсутствует также обоснование принятого решения.

Данный факт ставит под сомнение итоги голосования по указанному проекту, тем более, что процедура принятия решения проходила в форме заочного голосования. Отрицательное решение межведомственной комиссии не обосновано документально.

Минэкономразвития России письмом от 6 декабря 2011 года № 27394-ОС/Д25 за подписью заместителя Министра экономического развития Российской Федерации О.Г. Савельева, направленного в адрес президента ЗАО «ГСС», проинформировало принципала о том, что членами межведомственной комиссии принято решение об отказе в отборе инвестиционного проекта «Создание и подготовка серийного производства семейства региональных самолетов Sukhoi Superjet 100 (SSJ 100)» принципала ЗАО «ГСС». Причины отказа и результаты голосования в письме указаны не были.

Таким образом, из представленных документов установить правомерность и обоснованность отказа принципалу ЗАО «ГСС» в отборе инвестиционного проекта для предоставления государственных гарантий Российской Федерации не представилось возможным.

Кроме того, в представленных выборочно ответственным секретарем комиссии опросных листах для заочного голосования членов комиссии по данному проекту имеют место несоответствия при их заполнении. Так, членом комиссии О.В. Белозеровым при определении финансовой эффективности проекта допущены несоответствия при отметке показателей двух критериев: доли собственных средств и DSCR (коэффициент покрытия выплат по кредитам и займам); членом комиссии Д.А. Левченковым неверно определен индекс бюджетной эффективности на предмет соответствия его значения по проекту требованиям методических рекомендаций.

По проекту «Строительство стеклотарного завода «Анжи - стекло» в Республике Дагестан» принципала ОАО «Магистраль» членом комиссии О.В. Белозеровым при определении критерия экономической эффективности проекта в 2,12 балла при заполнении опросного листа голосования проставлен

вариант ответа «за». При этом методическими рекомендациями определено признавать инвестиционный проект соответствующим критериям экономической эффективности в случае, если это значение будет не менее 2,5 балла. Показатель бюджетной эффективности по данному проекту определен указанным членом комиссии со ссылкой на собственные расчеты Минтранса России и указан выше показателя, представленного в опросном листе, что позволяет проекту соответствовать данному критерию в соответствии с методическими рекомендациями.

Возможные риски для федерального бюджета рассмотрены в вопросе 3 цели 1.

Вопрос 3. Проанализировать деятельность уполномоченных федеральных органов исполнительной власти и организаций по предоставлению государственных гарантий юридическим лицам в целях реализации инвестиционных проектов в рамках полномочий, закрепленных за ними нормативными правовыми актами, регламентирующими указанный процесс

На момент завершения экспертно-аналитического мероприятия государственные гарантии Российской Федерации в анализируемом периоде были предоставлены лишь в рамках Правил № 128, утвержденных Постановлением № 128, которое изначально предусматривало, что перечень принципалов определяется распоряжением Правительства Российской Федерации от 27 февраля 2010 года № 240-р и ограничивается тремя обозначенными в указанном документе принципалами, осуществляющими реализацию трех определенных инвестиционных проектов.

Другой отбор принципалов для реализации проектов, указанных в Постановлении № 128, не предусматривался.

Правилами № 128 в качестве уполномоченных федеральных органов и организаций были определены Минфин России и агент Правительства Российской Федерации, действующий по поручению Минфина России. Деятельность указанных организаций была связана с рассмотрением пакетов документов принципалов и в конечном итоге с принятием решения Минфином России о заключении договора с принципалом о предоставлении гарантии.

Пунктом 30 Правил № 128 установлено, что Министерство транспорта Российской Федерации в установленном им порядке на основании сведений (отчетов), представляемых принципалами, осуществляет контроль за целевым использованием облигационных займов, обеспеченных гарантиями, за исполнением принципалами обязательств по облигационным займам. Соответствующие отчеты представляются затем Министерством транспорта Российской Федерации в Министерство финансов Российской Федерации.

Помимо государственных гарантий, предоставленных принципалам в соответствии с Правилами № 128, в анализируемом периоде осуществлялся отбор инвестиционных проектов и принципалов в соответствии с Правилами № 1016.

Указанным документом определены следующие уполномоченные федеральные органы исполнительной власти и организации:

Наименование организации	Функции	Сроки
Уполномоченный финансовый консультант	На основании договора с принципалом проводит анализ проекта и оценивает возможные риски согласно приложению № 2 к Правилам. Также проводит экспертизу инвестиционного меморандума проекта, имеющего структуру согласно приложению № 3 к Правилам. Представляет принципалу соответствующие заключения	По договору
Уполномоченный федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере реализации проекта	Рассматривает вопрос о соответствии проекта и принципала критериям, указанным в пунктах 3 и 4 настоящих Правил, и направляет свое заключение и документы, указанные в приложении № 1 к настоящим Правилам, в межведомственную комиссию. Осуществляет контроль за целевым использованием заемных средств	В течение 30 дней со дня представления принципалом документов, указанных в приложении № 1 к настоящим Правилам
Межведомственная комиссия при Минэкономразвития России	Принимает решение об отборе проекта и принципала для предоставления гарантии или о направлении проекта в Правительственную комиссию, если стоимость проекта более 10 млрд. рублей. Направляет свое решение и пакет документов в Минфин России для подготовки проекта акта Правительства России или в Правительственную комиссию	В течение 3 месяцев со дня получения документов
Правительственная комиссия	Принимает решение об отборе проекта и принципала для предоставления гарантии. Направляет решение и пакет документов в Минфин России для подготовки проекта акта Правительства России	В течение 30 дней со дня предоставления документов
Минфин России	Подготавливает и направляет в Правительство России проект акта о предоставлении гарантии	В течение 15 рабочих дней со дня получения решений комиссий
По поручению Минфина России агент Правительства РФ (Внешэкономбанк)	Осуществляет проверку документов на предмет их соответствия требованиям Правил	В пределах сроков, установленных Минфину России
Минфин России	Принимает решение о заключении договора с принципалом на предоставление гарантии. Анализ финансового состояния принципала при предоставлении гарантии не осуществляется	В течение 30 дней со дня получения полного пакета документов

Как было отмечено выше, в числе задач, возложенных на межведомственную комиссию подпунктом «в» пункта 3 Положения о межведомственной комиссии, предусмотрена подготовка предложений по комплексу мер, направленных на совершенствование механизма государственной поддержки в форме предоставления государственных гарантий Российской Федерации.

В этой связи Минэкономразвития России, при котором создана указанная комиссия в соответствии с поручением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2011 года № ВП-П13-9369, подготовило свои предложения о повышении доступности предоставления государственных гарантий и представило их в январе 2012 года (письмо от 18 января 2012 года № 327-ОС/Д25) в Министерство финансов Российской Федерации, которое определено ответственным по исполнению данного поручения.

Предложено в целях повышения доступности государственных гарантий для инвесторов рассмотреть возможность отбора инвестиционных проектов и принципов по следующим категориям:

- инвестиционные проекты стоимостью свыше 10 млрд. рублей при соответствии следующим критериям: доля собственных средств - более 15 % от стоимости проекта, при этом 10 % подтверждено на момент отбора; инвестиционная фаза проекта - не более 7 лет; гарантия - до 50 % от стоимости проекта и может обеспечивать всю сумму кредита и процентов; срок кредитования - от 7 до 20 лет; доля государственной поддержки в любых формах - до 75 % с учетом рассматриваемой государственной гарантии;

- крупные проекты стоимостью от 1 млрд. рублей до 10 млрд. рублей при соответствии следующим критериям: доля собственных средств - не более 30 % от стоимости проекта, при этом 15 % подтверждено на момент отбора; инвестиционная фаза - не более 5 лет; гарантия - до 70 % от стоимости проекта и может обеспечивать всю сумму кредита и процентов; срок кредитования - от 3 до 10 лет;

- проекты среднего бизнеса стоимостью от 10 млн. рублей до 1 млрд. рублей при соответствии следующим критериям: доля собственных средств - более 30 % от стоимости проекта, при этом 20 % подтверждено на момент отбора; инвестиционная фаза - не более 3 лет; гарантия - до 50 % от стоимости проекта и может обеспечивать всю сумму кредита и процентов; срок кредитования - от 4 до 15 лет.

Предлагается рассмотреть возможность ограничения размера вознаграждения уполномоченного финансового консультанта в абсолютном значении или в процентах от стоимости проекта, размера процентной ставки по кредитам с учетом изменения стоимости привлечения денежных средств, а также предоставления гарантий по кредитам, привлекаемым на иные цели, в том числе на рефинансирование ранее полученных кредитов и финансирование текущей деятельности принципалов.

Кроме того, предложено предусмотреть некоторые меры по повышению эффективности предоставления государственных гарантий:

- ограничить аффилированность уполномоченного финансового консультанта принципала и банка-кредитора;

- включить в перечень необходимых для отбора документов заключение банка-кредитора о финансовом состоянии принципала и структуре кредитной сделки;

- утвердить форму заключения федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере реализации проекта;

- регламентировать процедуру внесения изменений в данный договор в случаях, не увеличивающих риски выплаты по государственной гарантии.

На момент завершения настоящего мероприятия согласованные предложения от Минфина России и Минэкономразвития России в Правительство Российской Федерации по данному вопросу не представлены.

Проведенный в процессе настоящего экспертно-аналитического мероприятия анализ деятельности уполномоченных федеральных органов исполнительной власти и организаций по предоставлению государственных гарантий юридическим лицам в целях реализации инвестиционных проектов в рамках полномочий, закрепленных за ними Правилами, показал, что их деятельность в анализируемом периоде в основном соответствовала положениям вышеуказанных нормативных документов, за исключением необоснованной задержки Минфином России сроков согласования методических рекомендаций по рассмотрению межведомственной комиссией вопроса о соответствии инвестиционного проекта критериям финансовой, бюджетной и экономической эффективности инвестиционных проектов для предоставления государственных гарантий Российской Федерации.

Выводы

1. Анализ принятых Правительством Российской Федерации нормативных актов, утвердивших Правила отбора инвестиционных проектов и принципов для предоставления государственных гарантий Российской Федерации юридическим лицам в 2010-2011 годах для осуществления инвестиционных проектов, показал, что при наличии определенных системных недостатков в области государственного контроля установленные вышеуказанными нормативными документами Правила имели достаточный пакет необходимых требований и условий для оптимальной организации процесса государственной гарантийной поддержки юридических лиц.

2. Действующие механизмы государственной гарантийной поддержки инвестиционных проектов не обеспечили заинтересованности у юридических лиц при реализации инвестиционных проектов в использовании заемных средств под государственные гарантии Российской Федерации в связи с неспособностью минимизировать стоимость привлечения заемных средств, в первую очередь из-за неоправданно высоких процентных ставок кредитных организаций, вследствие чего привлечение кредитных ресурсов становилось экономически невыгодным.

3. Денежно-кредитная политика, при которой ставка рефинансирования Банка России составляет 8,25 % годовых, средневзвешенная ставка по кредитам 15-16 % годовых не способствовала улучшению инвестиционного климата в стране.

При процентной ставке по кредиту 15-16 % годовых большинство инвестиционных проектов становится экономически нецелесообразным. Расчеты показали, что для долгосрочных инвестиционных проектов при процентной ставке по кредиту 15-16 % годовых (привлечение денежных средств от облигационных займов с доходностью 15-16 %) через 6-7 лет сумма уплаченных процентов по кредиту (купонов по облигационному займу) будет сопоставима с суммой полученного кредита (облигационного займа). И для последующего финанси-

рования инвестиционного проекта принципалу необходимо будет или осуществлять новые заимствования, или использовать денежные средства, полученные от иной деятельности.

4. В утвержденных Правительством Российской Федерации Правилах отбора инвестиционных проектов и принципалов для предоставления в 2010-2011 годах государственных гарантий Российской Федерации анализ финансового состояния принципала Министерством финансов Российской Федерации не предусматривался.

Отсутствие в Правилах указанного положения противоречит требованию пункта 3 статьи 115.2 Бюджетного кодекса Российской Федерации, согласно которому анализ финансового состояния принципала в целях предоставления государственной гарантии Российской Федерации осуществляется Министерством финансов Российской Федерации в установленном им порядке.

5. В Правилах отбора инвестиционных проектов и принципалов для предоставления в 2010-2011 годах государственных гарантий Российской Федерации юридическим лицам для осуществления инвестиционных проектов отсутствует реальный механизм организации государственного контроля за целевым использованием средств, привлекаемых под эти гарантии.

6. Анализ Правил № 1017 (до внесения в них изменений от 11 марта 2011 года) показал, что указанные Правила содержали невыполнимые для принципала условия по предоставлению необходимых документов для получения государственной гарантийной поддержки. Так, предусматривалось, что полный комплект документов должен быть представлен принципалом в Министерство финансов Российской Федерации не позднее 15 декабря 2010 года, т.е. на следующий день после утверждения Правил (пункт 9 Правил № 1017).

7. Анализ представленных документов Минэкономразвития России, касающихся организации работы межведомственной комиссии по отбору инвестиционных проектов и принципалов для предоставления государственных гарантий Российской Федерации показал, что процедура принятия решений основана на заочном голосовании членов межведомственной комиссии.

Такой способ голосования не предусмотрен Положением о межведомственной комиссии и не исключает возникновение коррупционных рисков ввиду непрозрачности принятия решений членами комиссии.

8. В связи с задержкой сроков согласования, допущенной Минфином России, методические рекомендации по рассмотрению межведомственной комиссией при Минэкономразвития России вопроса о соответствии инвестиционного проекта критериям финансовой, бюджетной и экономической эффективности инвестиционных проектов для предоставления государственных гарантий Российской Федерации по кредитам либо облигационным займам, привлекаемым юридическими лицами на осуществление инвестиционных проектов, были ут-

верждены лишь через 9 месяцев после принятия Правительством Российской Федерации решения об утверждении Правил № 1016 и № 1017.

Это послужило основным фактором отсутствия в анализируемом периоде полноценного отбора инвестиционных проектов и принципалов и, как следствие, возможности предоставления государственных гарантий Российской Федерации юридическим лицам с целью привлечения заемных средств для осуществления инвестиционных проектов.

9. Программа государственных гарантий Российской Федерации в валюте Российской Федерации в части предоставления государственных гарантий Российской Федерации в 2010 и 2011 годах по кредитам либо облигационным займам, привлекаемым юридическими лицами, отобранными в порядке, установленном Правительством Российской Федерации, на осуществление инвестиционных проектов выполнена на 20 % и 24,3 %, соответственно.

Программы государственных гарантий Российской Федерации для реализации инвестиционных проектов на территории Чеченской Республики и Северо-Кавказского федерального округа полностью не выполнены.

Предложения

1. Направить отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия в Государственную Думу и Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации.

2. Направить информационные письма в Министерство финансов Российской Федерации и Министерство экономического развития Российской Федерации.

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

М.И. БЕСХМЕЛЬНИЦЫН