

Из решения Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 29 февраля 2008 года № 10К (587) «О результатах контрольного мероприятия «Проверка вопросов предоставления и осуществления расчетов по государственным гарантиям Российской Федерации, предоставленным в валюте Российской Федерации, за 2005-2007 годы в Министерстве финансов Российской Федерации»:

Утвердить отчет о результатах контрольного мероприятия.

Направить информационное письмо в Правительство Российской Федерации.

Направить информационные письма с приложением отчета о результатах контрольного мероприятия в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

ОТЧЕТ

о результатах контрольного мероприятия «Проверка вопросов предоставления и осуществления расчетов по государственным гарантиям Российской Федерации, предоставленным в валюте Российской Федерации, в Министерстве финансов Российской Федерации»

Основание для проведения контрольного мероприятия: пункт 3.4.12 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2007 год, пункт 3.4.3 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2008 год.

Цели контрольного мероприятия

Проверка обоснованности операций, связанных с предоставлением государственных гарантий Российской Федерации в валюте Российской Федерации, расчетов по обязательствам, возникшим при предоставлении государственных гарантий, достоверности их учета и отчетности, использования средств, полученных под государственные гарантии Российской Федерации.

Предмет контрольного мероприятия

Операции, связанные с предоставлением государственных гарантий Российской Федерации в валюте Российской Федерации, использованием средств, полученных под государственные гарантии Российской Федерации, и расчеты по обязательствам сторон на основании полученных в ходе контрольного мероприятия нормативных правовых, договорных, финансовых и других документов.

Объект контрольного мероприятия

Министерство финансов Российской Федерации.

Проверяемый период деятельности: с 1 января 2005 года по 31 декабря 2007 года.

Срок проведения контрольного мероприятия: с 10 октября 2007 года по 30 января 2008 года.

Результаты контрольного мероприятия

1. Анализ нормативных правовых документов, регулирующих вопросы предоставления государственных гарантий Российской Федерации в валюте Российской Федерации

1.1. В проверяемом периоде вопросы предоставления и осуществления расчетов по государственным гарантиям Российской Федерации, выраженным в валюте Российской Федерации, регулировались, главным образом, соответствующими положениями Бюд-

жетного кодекса Российской Федерации, а также положениями федеральных законов о федеральном бюджете на соответствующий год. Указанные документы в значительной мере обеспечивали реализацию возложенной на Министерство финансов Российской Федерации функции по управлению государственным долгом.

Вместе с тем анализ содержания нормативных правовых актов свидетельствует о наличии в них отдельных положений, в определенной мере препятствующих осуществлению Минфином России указанной выше функции.

Так, пунктом 4 статьи 116 действовавшей до 1 января 2008 года редакции Бюджетного кодекса Российской Федерации предусмотрено, что «в случае предоставления государственной гарантии Российской Федерации Министерство финансов Российской Федерации либо иной уполномоченный Правительством Российской Федерации орган исполнительной власти обязаны провести проверку финансового состояния получателя государственной гарантии Российской Федерации».

Вместе с тем в федеральных законах о федеральном бюджете на 2005-2007 годы ежегодно предусматривались положения о наделении Правительством Российской Федерации Министерства финансов Российской Федерации правом предоставления государственных гарантий Российской Федерации по отдельным направлениям гарантирования, предусмотренным в программах государственных внутренних заимствований на соответствующий год, без проверки финансового состояния получателя государственной гарантии Российской Федерации.

Отсутствие необходимости проверки финансового состояния получателя государственной гарантии Российской Федерации, то есть предоставления государственных гарантий без учета платежеспособности заемщика, в дальнейшем может отрицательно отразиться на обеспечении им своевременных и полных расчетов по привлеченным под государственную гарантию средствам.

Ситуация осложнялась наличием в 2005-2007 годах в текстовых статьях федеральных законов о федеральном бюджете на соответствующий год положений о том, что предоставление государственных гарантий Российской Федерации в валюте Российской Федерации осуществляется «без последующего предъявления эквивалентных требований к лицу, по обязательствам которого предоставлена государственная гарантия Российской Федерации», то есть без предъявления регрессных требований со стороны гаранта.

Отсутствие у гаранта в лице Российской Федерации возможности предъявления эквивалентных требований к заемщику является по экономическому содержанию бюджетным финансированием дополнительных расходов этого заемщика.

Указанные выше положения федеральных законов о федеральном бюджете на соответствующий год в дальнейшем трансформировались в соответствующую редакцию введенного с 1 января 2008 года Бюджетного кодекса Российской Федерации, еще более обострив данную проблему. Так, пунктом 1 статьи 115.2 «Порядок и условия предоставления государственных и муниципальных гарантий» Бюджетного кодекса Российской Федерации предусмотрено, что при предоставлении государственной гарантии без права регрессного требования анализ финансового состояния принципала может не проводиться.

При отсутствии в 2005-2007 годах расходов за счет средств федерального бюджета на исполнение обязательств по государственным гарантиям Российской Федерации, предоставленным без права регрессного требования гаранта, в 2003 году указанные расходы составляли 3,6 млрд. рублей.

В связи с тем, что в течение последних 3 лет величина текущей задолженности по государственным гарантиям в валюте Российской Федерации возросла в 3,5 раза и составила на 1 января 2008 года 46,7 млрд. рублей, учитывая указанные выше обстоятельства, сроки действия государственных гарантий, а также наличие в Бюджетном ко-

дексе Российской Федерации соответствующих положений, велика степень вероятности возникновения в дальнейшем существенных расходов федерального бюджета по государственным гарантиям, предоставленным без права регрессного требования гаранта в лице Российской Федерации.

Положение осложняется отсутствием нормативного правового акта, определяющего условия предоставления государственных гарантий без права регрессного требования или с наличием этого права.

2. Проверка механизма предоставления государственных гарантий Российской Федерации в валюте Российской Федерации и соответствия операций, связанных с предоставлением государственных гарантий, требованиям действующего законодательства и других нормативных правовых документов

Выполнение программ государственных внутренних заимствований Российской Федерации на 2005-2007 годы, утвержденных федеральными законами о федеральном бюджете на соответствующий год, характеризуются следующими данными:

Предоставление государственных гарантий по направлениям	2005 г.		2006 г.		2007 г.	
	План	Факт (% выполнения)	План	Факт (% выполнения)	План	Факт (% выполнения)
Всего	32,9	7,4 (22,5 %)	62,0	16,1 (26,0 %)	62,4	16,0 (25,6 %)
в том числе						
по страхованию военных рисков, рисков угона и других подобных рисков ответственности авиаперевозчиков перед третьими лицами	25,5	-	25,5	-	25,5	-
по заимствованиям, осуществляемым для реализации проекта создания российского регионального самолета	2,7	2,7 (100 %)	-	-	-	-
по заимствованиям ОАО «Агентство по ипотечному жилищному кредитованию»	4,7	4,7 (100 %)	14,0	14,0 (100 %)	16,0	16,0 (100 %)
по заимствованиям, осуществляемым на обеспечение земельных участков инженерной инфраструктурой и модернизацию ЖКХ в целях жилищного строительства	-	-	12,5	2,1 (16,8 %)	17,5	-
на реализацию инвестиционных проектов в рамках инвестиционного фонда	-	-	10,0	-	-	-
по заимствованиям, осуществляемым ОАО «Ангстрем-Т» на реализацию проекта по созданию контрактного производства субмикронных полупроводниковых изделий	-	-	-	-	3,4	-

Как было установлено проверкой, Минфином России в 2005-2007 годах было обеспечено предоставление в полном объеме гарантий Российской Федерации в валюте Российской Федерации только по заимствованиям ОАО «Агентство по ипотечному жилищному кредитованию», а также по заимствованиям, осуществляемым для реализации проекта создания российского регионального самолета.

Наряду с этим, данные таблицы свидетельствуют о неполном выполнении Министерством финансов Российской Федерации права по предоставлению государственных гарантий Российской Федерации.

Наивысший уровень реализации заданий по указанному показателю был достигнут Минфином России в 2006 году, составив лишь 26,0 % при наличии права предоставить гарантии на сумму 62,0 млрд. рублей. Фактически гарантии были предоставлены Минфином России только в объеме 16,1 млрд. рублей, или на 45,9 млрд. рублей меньше.

В проверяемом периоде не было обеспечено ежегодное предоставление в сумме до 25,5 млрд. рублей государственных гарантий по обязательствам страхования военных рисков, рисков угона и других подобных рисков ответственности авиаперевозчиков перед третьими лицами. Основной причиной такого положения явились недостатки в работе Минтранса России: в 2005 году ведомство не обеспечило проведение конкурса на право выдачи обеспеченных государственной гарантией полисов страхования гражданской ответственности российских авиаперевозчиков перед третьими лицами по указанным рискам; в 2006 году конкурс был проведен в конце 2006 года и вследствие этого Минфин России был лишен возможности оформления соответствующих документов; в 2007 году получателем государственной гарантии не были представлены соответствующие документы в Минфин России.

Контрольным мероприятием установлено, что Минфином России в 2006-2007 годах также не было обеспечено в полном объеме предоставление государственных гарантий по займам, осуществляемым на обеспечение земельных участков инженерной инфраструктурой и модернизацию коммунальной инфраструктуры в целях жилищного строительства. Так, из 12,5 млрд. рублей, предусмотренных на указанные цели в 2006 году, фактически государственные гарантии были предоставлены в объеме 2,1 млрд. рублей, или на 10,4 млрд. рублей (83,0 %) меньше.

Основной причиной такого положения явилось непредставление в 2006 году соответствующих документов на получение государственной гарантии претендентами, утвержденными распоряжением Правительства Российской Федерации от 11 августа 2006 года № 1098-р.

В 2007 году государственные гарантии на указанные цели не были предоставлены в запланированном объеме (в размере до 17,5 млрд. рублей) вследствие поздней подготовки Минфином России соответствующего распоряжения Правительства Российской Федерации о предоставлении государственных гарантий Российской Федерации конкретным муниципальным образованиям и юридическим лицам (14 декабря 2007 года № 1820-р). Это не позволило Минфину России своевременно заключить соответствующие договоры о предоставлении государственных гарантий Российской Федерации.

К числу недостатков в работе по исполнению в 2006-2007 годах Программы государственных внутренних займов следует отнести непредоставление государственных гарантий на реализацию инвестиционных проектов в рамках Инвестиционного фонда на сумму 10,0 млрд. рублей, а также по займам, осуществляемым ОАО «Ангстрем-Т» на реализацию в 2007 году проекта по созданию контрактного производства субмикронных полупроводниковых изделий на сумму 3,4 млрд. рублей.

3. Проверка полноты и достоверности учета обязательств, возникающих при предоставлении государственных гарантий Российской Федерации в валюте Российской Федерации, в том числе своевременности отражения операций по предоставлению государственных гарантий Российской Федерации в структуре государственного внутреннего долга Российской Федерации и в Государственной долговой книге Российской Федерации. Проверка операций, связанных с осуществлением расчетов по государственным гарантиям Российской Федерации. Проверка механизма исполнения обязательств по предоставленным государственным гарантиям Российской Федерации в валюте Российской Федерации и соответствия этих операций требованиям действующего законодательства и других нормативных правовых документов

Всего в 2005-2007 годах Минфином России было предоставлено 19 государственных гарантий Российской Федерации в валюте Российской Федерации на общую сумму 39,5 млрд. рублей, в том числе в 2005 году - на сумму 7,4 млрд. рублей (4 га-

рантии), в 2006 году - на сумму 16,1 млрд. рублей (13 гарантий) и в 2007 году - на сумму 16,0 млрд. рублей (2 гарантии). Так, в 2005 году ОАО «Агентство по ипотечному жилищному кредитованию» были предоставлены 2 государственные гарантии Российской Федерации на общую сумму 4,7 млрд. рублей, в 2006 году - 3 государственные гарантии Российской Федерации на общую сумму 14,0 млрд. рублей, в 2007 году - 2 государственные гарантии Российской Федерации на общую сумму 16,0 млрд. рублей.

В обеспечение надлежащего исполнения обязательств ОАО «Сухой» перед Внешэкономбанком и Внешторгбанком в 2005 году в запланированных объемах были предоставлены 2 государственные гарантии Российской Федерации на общую сумму 2,7 млрд. рублей.

В соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 11 августа 2006 года № 1098-р (с учетом изменений, внесенных распоряжением Правительства Российской Федерации от 16 декабря 2006 года № 1744-р) было предусмотрено предоставление государственных гарантий Российской Федерации в валюте Российской Федерации 42 потенциальным получателям (15 субъектам Российской Федерации и 27 муниципальным образованиям) на общую сумму до 12,2 млрд. рублей.

Фактически в 2006 году было предоставлено 10 государственных гарантий Российской Федерации на общую сумму 2,1 млрд. рублей по займам, осуществляемым на обеспечение земельных участков инженерной инфраструктурой и модернизацию коммунальной инфраструктуры в целях жилищного строительства (16,8 % от суммы, определенной Программой государственных внутренних заимствований Российской Федерации на 2006 год), что нашло соответствующее отражение в Государственной книге внутреннего долга Российской Федерации.

Контрольными мероприятиями не установлены нарушения в осуществлении учета предоставленных государственных гарантий Российской Федерации в валюте Российской Федерации. В Государственной книге внутреннего долга Российской Федерации отражены все предоставленные долговые обязательства в форме государственных гарантий, соответствующие принятым в 2005-2007 годах в установленном порядке решениям по данному вопросу.

Остаток задолженности по государственным гарантиям Российской Федерации в валюте Российской Федерации, отраженный в Государственной книге внутреннего долга Российской Федерации, на 1 января 2005 года составлял 12,9 млрд. рублей, на 1 января 2006 года - 18,9 млрд. рублей, на 1 января 2007 года - 31,2 млрд. рублей и на 1 января 2008 года - 46,7 млрд. рублей.

Объем задолженности по государственным гарантиям Российской Федерации в валюте Российской Федерации за период с 1 января 2005 года по 1 января 2008 года увеличился на 33,8 млрд. рублей или более чем в 3,5 раза. При этом в 2005 году государственный долг по государственным гарантиям Российской Федерации вырос на 5,9 млрд. рублей или в 1,5 раза, в 2006 году - на 12,4 млрд. рублей или в 2,1 раза, и в 2007 году - на 15,5 млрд. рублей или в 1,5 раза.

В 2005-2007 годах было осуществлено списание (сокращение) государственного долга Российской Федерации по государственным гарантиям Российской Федерации в валюте Российской Федерации на общую сумму 5,7 млрд. рублей в связи со своевременным (досрочным) исполнением должниками своих обязательств и в одном случае - в связи с наступлением срока исковой давности. В 2005 году был уменьшен размер государственного внутреннего долга Российской Федерации на общую сумму 1,5 млрд. рублей, в 2006 году - на общую сумму 3,7 млрд. рублей, в 2007 году - на общую сумму 0,5 млрд. рублей.

В ходе проверки было установлено, что средства федерального бюджета в 2005-2007 годах на исполнение обязательств (гарантийные случаи) по государственным га-

рантиям Российской Федерации в валюте Российской Федерации не использовались, в связи с этим встречные проверки получателей государственных гарантий Российской Федерации в валюте Российской Федерации не проводились.

Выводы

1. В проверяемом периоде Министерством финансов Российской Федерации, в основном, обеспечивалась реализация функции по управлению государственным долгом в части предоставления, осуществления расчетов и ведения учета государственных гарантий Российской Федерации в валюте Российской Федерации с учетом положений соответствующих нормативных правовых документов.

2. Вместе с тем действующее нормативно-правовое обеспечение вопросов предоставления государственных гарантий Российской Федерации в валюте Российской Федерации имеет определенные недостатки. В первую очередь это относится к содержанию введенного с 1 января 2008 года Бюджетного кодекса Российской Федерации в части наличия в нем положения о возможности предоставления государственных гарантий без последующего предъявления эквивалентных требований к лицу, по обязательствам которого предоставлена государственная гарантия Российской Федерации, и без обязательной проверки финансового состояния.

Учитывая рост в течение 3 последних лет величины текущей задолженности по государственным гарантиям в валюте Российской Федерации в 3,5 раза, составившей на 1 января 2008 года 46,7 млрд. рублей, и сроки действия государственных гарантий, велика вероятность значительного увеличения расходов федерального бюджета по государственным гарантиям, предоставленным без права регрессного требования.

Положение осложняется отсутствием нормативного правового акта, определяющего условия предоставления государственных гарантий без права регрессного требования или с наличием этого права.

3. Минфин России не обеспечил в полном объеме исполнение в 2005-2007 годах Программы государственных внутренних заимствований Российской Федерации в части предоставления государственных гарантий Российской Федерации в валюте Российской Федерации. Уровень реализации заданий программ по указанному показателю составлял лишь 22,5 % в 2005 году, 26,0 % - в 2006 году и 25,6 % - в 2007 году.

Предложения

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

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

В. П. ГОРЕГЛЯД