

Из постановления Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 13 июля 2000 года № 26(218) «О результатах проверки эффективности и законности использования средств федерального бюджета, выделяемых для погашения задолженности Российской Федерации перед иностранными государствами путем товарных поставок за период 1995-1998 годы в Минфине России, Внешэкономбанке, ОАО "Авиакор", ФРЦ ОАО "Авиакор", ЗАО "Цветметэкспорт", ОАЗТ "Компания "Росуглесбыт", ФГПУ ГК МАПО "МИГ", ФГУП "ГК "Росвооружение"»:

Утвердить отчет о результатах проверки.

Направить представление Счетной палаты Правительству Российской Федерации, информационные письма и отчет - Председателю Государственной Думы и Председателю Совета Федерации, информационное письмо и копии актов проверок - Генеральному прокурору Российской Федерации.

ОТЧЕТ

о результатах проверки эффективности и законности использования средств федерального бюджета, выделяемых для погашения задолженности Российской Федерации перед иностранными государствами путем товарных поставок за период 1995-1998 годы в Минфине России, Внешэкономбанке, ОАО "Газпром", КБ "Второй Банк", ОАО "Авиакор", ЗАО "Цветметэкспорт", ОАЗТ "Компания "Росуглесбыт", ФГПУ ГК МАПО "МИГ", ФГУП "ГК "Росвооружение"

Основание для проведения проверки:

1. План работы Счетной палаты Российской Федерации на 1999 г. (п.5.34).

2. План работы Счетной палаты Российской Федерации на 2000 год (п.5.190).

Цель: проверка эффективности и законности использования средств федерального бюджета, выделяемых для погашения задолженности Российской Федерации перед иностранными государствами путем товарных поставок за период 1995-1998 годы.

Сроки проведения проверки: с 5 января по 14 апреля 2000 года.

Проверяемый период: 1995-1998 годы.

Объекты проверки: Минфин России, Внешэкономбанк, ФГУП «ГК «Росвооружение», ОАО «Газпром», ФГПУ ГК МАПО «МИГ», ОАО «Авиакор», ФРЦ ОАО «Авиакор», АОЗТ «Компания «Росуглесбыт», ЗАО «Цветметэкспорт», КБ «Второй Банк».

Предмет проверки: первичные бухгалтерские, финансовые, договорные документы за 1995-1998 годы.

1. Общие положения

В целях повышения эффективности использования бюджетных средств, выделяемых на погашение и обслуживание государственного

внешнего долга России, Правительством Российской Федерации, начиная с 1993 года, проводится работа по совершенствованию системы управления государственным внешним с ориентацией на товарные схемы погашения задолженности бывшего СССР перед странами - бывшими членами СЭВ, а также рядом других государств, не входящих в Парижский Клуб.

Постановлениями Совета Министров - Правительства Российской Федерации от 23 апреля 1993 г. № 364 "О порядке продолжения работы по реструктуризации внешней задолженности бывшего СССР" и Правительства Российской Федерации 1996 года № 1460 «Об урегулировании задолженности бывшего СССР перед странами-членами Парижского клуба и другими официальными кредиторами» была определена целесообразность использования товарных схем погашения государственного внешнего долга.

При этом товарные поставки рассматривались как эффективный инструмент погашения внешнего долга, так как наряду с экономией бюджетных средств обеспечивали спрос на отечественную продукцию на мировом рынке и необходимые налоговые поступления в бюджет.

За период 1995-1998 годы внешний долг Российской Федерации вырос со 120,4 млрд. долл. США по состоянию на 1 января 1996 года до 156,6 млрд. долл. США по состоянию на 1 января 1999 года, или на 30,1 процента.

При этом в целом за проверяемый период погашение внешнего долга в основном осуществлялось посредством новых внешних заимствований, то есть его рефинансирования.

Погашение внешнего долга за счет использования собственных средств в 1995-1998 годах имело место только в случае его погашения товарными поставками, размер которых составил 2.181,3 млн. долл. США в части обязательств бывшего СССР по кредитам правительств иностранных государств, не входящих в Парижский клуб, за исключением Финляндии.

Выбор объектов данной проверки осуществлялся проверяющими, исходя из доли участия в товарных поставках внешнеторговых объединений и предприятий-изготовителей на основании данных об объемах их финансирования Минфином России.

Сведения об объемах финансирования Минфином России товарных поставок в счет погашения внешнего государственного долга за период 1995-1998 гг. с распределением по экспортерам представлены в таблице № 1.

Таблица № 1

Финансирование Минфином России товарных поставок в счет погашения внешнего государственного долга за период 1995-1998 гг. с распределением по экспортерам

Организация	Сумма в млн. долл. США	Удельный вес (%)
ГК «Росвооружение»	769,3	41,5
РАО «Газпром»	152,4	8,2
КБ Приборстроения (г. Тула)	8,3	0,4
ЗАО «Метровагонмаш»	6,0	0,3
АО «Техноснабэкспорт»	40,5	2,2
ОАО «Авиакор»	83,6	4,5
ФРЦ «Авиакор»	16,8	0,9
АО «Компания Трансуголь»	3,3	0,2
МАПО «МИГ»	131,0	7,1
АО «АОЗТ «Череповец»	10,0	0,6
Ростсельмаш (АО «Тракторэкспорт»)	15,4	0,8
АО «Кузбасс «Кентек»	25,6	1,4
АО «Фосфорит»	4,0	0,2
Международный учебно-научный Лазерный центр МГУ	1,9	0,1
АОВО «Атомэнергоэкспорт»	0,7	0,0
АО «Энергомашэкспорт»	12,0	0,6
«Фонд Ресурсы Кузбасса»	2,1	0,1
Российское космическое агентство	4,8	0,3
З-д светотехнической арматуры	8,3	0,5
Туимский з-д ОЦМ	3,9	0,2
Саратовский авиационный завод	39,7	2,2
АО «Воскресенские мин. Удобрения»	22,7	1,2
ОАО «Минеральные удобрения»	10,8	0,6
Горно-рудная компания «Хрустальная»	6,0	0,3
«ИНТАЙМ» (В/О «Внештехника»)	18,7	1,0
ТМЗ «Сервис»	2,45	0,1
Братский ЛПК	69,8	3,8
ОА «Росэкспортлес»	3,3	0,2
«Машиноэкспорт»	33,8	1,8
Глав УПДК	0,1	0,0
«Росуглесбыт»	80,6	4,3
Судозэкспорт	34,1	1,8
АМО «ЗиЛ»	75	0,4
АО «Москвич»	8,5	0,5
ЗАО «Вагон Лизинг»	23,4	1,3
Асоц. «Военные мемориалы»	2,9	0,2
АО «Липецкий тракторный завод»	0,4	0,0
Кумертауское авиационное ПП	34,7	1,9
АО «Цветметэкспорт»	77,2	4,2
«Уралмаш»	29,2	1,6
ОАО «Текстильмаш»	22,5	1,2
ОАО «ГАЗ»	24,4	1,3
ИТОГО:	1853,3	100,0

Как видно из таблицы, в соответствии с осуществленными Минфином России в 1995-1998 годах объемами финансирования, большая часть поставок товаров в счёт погашения государственного внешнего долга производилась ФГУП ГК «Росвооружение» (41,5%), РАО «Газпром» (8,2%), МАПО «МИГ» (7,1%), ОАО «Авиакор» (4,5%), АОЗТ «Компания «Росуглесбыт» (4,3%), АО «Цветметэкспорт» (4,2%), которые наряду с Минфином России, Внешэкономбанком были выбраны в качестве объектов проверки.

В ходе проведения контрольного мероприятия по каждому объекту были составлены отдельные акты проверки.

2. Нормативно-правовое обеспечение использования товарных поставок для погашения государственного внешнего долга

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 2 ноября 1995 года № 1527-р был установлен порядок погашения государственного долга Российской Федерации странам – членам бывшего СЭВ товарными поставками, которым регламентируется весь комплекс рассматриваемых вопросов, включая выбор товаров и оценку эффективности их экспорта, конкурсный отбор предприятий-изготовителей и внешнеторговых объединений - экспортеров, порядок финансирования, порядок списания суммы задолженности.

В соответствии с межправительственными соглашениями Правительства Российской Федерации с правительствами стран-кредиторов определялся размер задолженности Российской Федерации перед этими странами, погашаемый товарными поставками, а также график погашения, количество и вид поставляемых товаров.

В период с 17 июня 1994 года по 13 ноября 1996 года между Правительством Российской Федерации и правительствами 15 иностранных государств, не входящих в Парижский клуб (кроме Финляндии) были заключены межправительственные соглашения и меморандум,

в соответствии с которыми общая задолженность Российской Федерации перед иностранными государствами, погашаемая товарными поставками, составила 10.738,9 млн. долл. США. Большая часть этой задолженности состояла из задолженности перед Чехией – 32,7%, Китаем – 16,62%, Словакией – 15,74% и Венгрией – 15,6 процента. При этом суммарная задолженность Российской Федерации, погашаемая товарными поставками, составила 52,5% от общей величины задолженности перед этими государствами (по состоянию на 1 января 1996 года).

Порядок расчетов по погашению внешней задолженности регулировался межбанковскими соглашениями между Внешэкономбанком и национальными банками стран-кредитов.

Финансирование и производство экспорта продукции в счет погашения задолженности перед иностранными государствами регулировалось постановлениями и распоряжениями Правительства Российской Федерации, на основании которых между Минфином России и внешнеторговыми объединениями (предприятиями-изготовителями) заключались соответствующие соглашения о финансировании применительно к товарным поставкам и странам - кредиторам. Данными соглашениями определялись контрактная стоимость и график бюджетного финансирования товарных поставок, его размер в процентном отношении к контрактной стоимости, а также порядок расчетов и учета погашаемой задолженности.

3. Анализ динамики погашения задолженности Российской Федерации перед иностранными государствами путем товарных поставок за период 1995-1998 годы

Задолженность Российской Федерации перед иностранными государствами, погашаемая товарными поставками в соответствии с заключенными межправительственными соглашениями, по данным Внешэкономбанка, приведена в таблице № 2. Эти данные были перепроверены инспекторами.

Таблица № 2

Задолженность Российской Федерации перед иностранными государствами, погашаемая в соответствии с межправсоглашениями товарными поставками в 1995-1998 годах

№№	Страна	Задолженность, погашаемая в соответствии с межправительственными соглашениями (млн. долл. США)		
		Всего	В том числе задолженность, планируемая к погашению в 1995-1998 гг.	
			Сумма	% к общей сумме задолженности
1.	Болгария	100,00	-	-
2.	Венгрия	1 703,00	638,69	37,5
3.	Иран	195,50	-	-
4.	Китай	1 782,09	275,00	15,4
5.	ОАЭ	558,90	215,65	38,6
6.	Польша	20,00	-	-
7.	Румыния	21,70	-	-
8.	Словакия	1 691,00	697,40	41,2
9.	Тайланд	79,80	-	-

10.	Турция	370,90	100,00	26,4
11.	Уругвай	54,10	8,51	15,7
12.	Финляндия	195,50	195,50	100
13.	Чехия	3 509,30	140,00	3,9
14.	Южная Корея	457,11	352,00	77,0
Всего по странам		10738,9	2.622,75	24,4

Как видно из таблицы № 2, задолженность Российской Федерации перед иностранными государствами в соответствии с межправительственными соглашениями погашаемая товарными поставками составила 10.738,9 млн. долл. США, из которых задолженность, погашаемая в 1995-1998 гг.

составила 2.622,75 млн. долл. США, или 24,4% от общей величины.

Динамика погашения задолженности Российской Федерации перед иностранными государствами товарными поставками в 1995-1998 гг. по данным Внешэкономбанка представлена в таблице № 3.

Таблица № 3

Динамика погашения задолженности перед иностранными государствами товарными поставками в 1995-1998 годах

(млн. долл. США)

Страна	Погашение в 1995 г.		Погашение в 1996 г.		Погашение в 1997 г.		Погашение в 1998 г.		Погашение в 1995-1998 гг.	
	Поставлено товаров	Погашено товарными поставками	Поставлено товаров	Погашено товарными поставками	Поставлено товаров	Погашено товарными поставками	Поставлено товаров	Погашено товарными поставками	Поставлено товаров	Погашено товарными поставками
Болгария	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Венгрия	57,50	35,25	175,70	104,69	231,90	236,73	247,34	262,03	712,44	638,69
Китай			275,00	275,00	-	-	-	-	275,00	275,00
ОАЭ					67,64	0,00	50,49	0,00	118,13	0,00
Словакия	172,20	167,40	327,70	252,60	91,10	116,30	106,4	131,00	697,40	667,30
Турция	60,00	60,00			34,00	34,00	6,00	6,00	100,00	100,00
Уругвай							8,51	8,51	8,51	8,51
Финляндия					188,42	188,42			188,42	188,42
Чехия	5,4	5,4	39,6	39,6	31,1	24,1	42,5	37,1	118,6	106,2
Южная Корея	14,83	14,83	190,80	85,98	49,42	146,81	48,03	48,67	296,58	296,29
Всего по странам:	309,93	282,88	1008,1	757,87	687,08	746,36	509,27	493,31	2515,08	2 280,42

Как видно из таблицы № 3, в течение 1995-1998 гг. общий объем поставок с целью погашения государственной внешней задолженности составил 2.515,08 млн. долл. США. Однако, фактически было погашено поставками только 2.280,042 млн. долл. США внешней задолженности, или 90,7% от объема произведенных поставок вследствие

неурегулированности взаимных расчетов на уровне межправительственных отношений.

Фактическое погашение задолженности относительно планируемой величины погашения, предусмотренной межправительственными соглашениями, в 1995-1998 гг., отражено в таблице №4.

Таблица № 4

Фактическое погашение задолженности Российской Федерации перед иностранными государствами путем товарных поставок относительно планируемой величины погашения задолженности в 1995-1998 годах, определенной межправительственными соглашениями

(млн. долл. США)

№	Страна	Планируемая величина погашения задолженности в 1995-98 гг. в соотв. с м/п соглашениями	Фактически поставлено товаров	Фактически погашено долга	
				Сумма	% погашения от плана
1	Болгария	-	-	-	-
2	Венгрия	638,69	712,44	638,69	100
3	Иран	-	-	-	-
4	Китай	275,0	275,0	275,0	100
5	ОАЭ	215,65	118,13	0,0	0,0
6	Польша	-	-	-	-
7	Румыния	-	-	-	-
8	Словакия	697,4	697,4	667,3	95,7
9	Таиланд	-	-	-	-
10	Турция	100,0	100,0	100,0	100

11	Уругвай	8,51	8,51	8,51	100
12	Финляндия	195,5	188,42	188,42	96,4
14	Чехия	140,0	118,6	106,2	75,9
15	Южная Корея	352,0	296,58	296,29	84,2
	Итого:	2.622,75	2.515,08	2.280,42	86,9

В соответствии с таблицей № 4 в 1995-1998 гг. произведено погашение задолженности в размере 2.280,42 млн. долл. США, или 86,9% от планируемой величины погашения, определенной межправительственными соглашениями. При этом практически полностью выполнены запланированные объемы погашения внешней задолженности по Венгрии, Китаю, Турции, Уругваю.

На период проверки по ОАЭ внешняя задолженность Российской Федерации, несмотря на произведенные товарные поставки, не была погашена в связи с неурегулированностью взаимных расчетов на уровне

межправительственных соглашений. Задолженность перед Чехией погашена лишь на 75,9% от запланированной величины.

4. Финансирование Минфином России товарных поставок в счёт погашения государственного внешнего долга за период 1995-1998 гг.

Сведения об объемах финансирования Минфином России товарных поставок в счет погашения государственного внешнего долга по организациям - экспортерам в разрезе стран - кредиторов представлены в таблицах № 1 и № 5.

Таблица № 5

Финансирование Минфином России товарных поставок в счет погашения государственного внешнего долга за период 1995-1998 гг. с распределением по странам-кредиторам

№№	Страна	Сумма в млн. долл.	
		США	% Удельный вес
1.	Болгария	29,15	1,6
2.	Венгрия	578,1	31,2
3.	Китай	158,5	8,6
4.	ОАЭ	112,35	6,1
5.	Словакия	354,77	19,1
6.	Турция	34,39	1,9
7.	Уругвай	6,95	0,3
8.	Финляндия	144,28	7,8
9.	Чехия	224,95	12,1
10.	Южная Корея	209,83	11,3
	ИТОГО:	1853,29	100,00

Как видно из таблицы № 5, наибольшие объемы финансирования приходятся на товарные поставки, произведенные в Венгрию (31,2%), Словакию (19,1%), Чехию (12,1%).

Исполнение Минфином России обязательств по финансированию товарных поставок, произведенных в счет погашения государственного внешнего долга, анализировалось в ходе проверки на примере финансирования товарных поставок ГК «Росвооружение».

Как показали результаты проверки, общая сумма задолженности Минфина России перед ГК «Росвооружение» за период 1995-1998 гг., включая задолженность по авансу, достигла 222,65 млн. долл. США, или 28,9% от общей суммы финансирования за данный период, определенных соглашениями с Минфином России (769,3 млн. долл. США). Это заметно осложнило возможности исполнения ГК «Росвооружение» своих обязательств по товарным поставкам.

5. Методические вопросы проверки эффективности и законности использования

средств федерального бюджета, выделяемых для погашения задолженности Российской Федерации перед иностранными государствами путем товарных поставок

5.1. Косвенная эффективность использования средств федерального бюджета для погашения задолженности Российской Федерации перед иностранными государствами путем финансирования товарных поставок связана, прежде всего, с экономической поддержкой отечественных товаропроизводителей, сохранением устойчивых позиций страны на мировом рынке, а также с увеличением налоговых поступлений в бюджеты всех уровней.

5.2. Прямая эффективность использования средств федерального бюджета для погашения задолженности Российской Федерации перед иностранными государствами посредством финансирования товарных поставок связана с размером финансирования за счет средств федерального бюджета в процентном отношении к контрактной стоимости товарных поставок,

устанавливаемым соответствующими постановлениями и распоряжениями Правительства Российской Федерации, а также соглашениями о финансировании с Минфином России.

Как показала проверка, нормативы финансирования товарных поставок устанавливались Минфином России без анализа калькуляции затрат на производство и реализацию поставляемой продукции и учета рентабельности товарных поставок, что делало отдельные контракты практически убыточными и невыгодными для поставщиков и производителей, а другие – необоснованно сверхрентабельными.

В связи с этим в рамках данной проверки проверяющими определялся экономически обоснованный нормативный уровень финансирования отдельных товарных поставок в процентах от их контрактной стоимости, исходя из необходимости обеспечения экономически обоснованного предельного уровня рентабельности экспортируемой продукции и необходимости перечисления сверхприбыли в государственный бюджет.

Поскольку предельный уровень рентабельности по всем видам поставляемой продукции в настоящее время нормативно не устанавливается, его размер был принят проверяющими ориентировочно на уровне 25%, исходя из предельного уровня рентабельности, устанавливаемого при определении цен в отношении продукции военного назначения, предусмотренной оборонным заказом (постановление Правительства Российской Федерации от 14 мая 1998 г. № 316 «Об установлении предельных цен на работы (услуги), выполняемые (оказываемые) федеральными государственными унитарными предприятиями»).

С учетом вышеизложенного, необходимый нормативный уровень финансирования товарных поставок в зависимости от их рентабельности, определялся проверяющими, по формуле:

$$Нф = \frac{1,25 \times 100\%}{1 + 0,01Рп}$$

где Нф – необходимый экономически обоснованный нормативный уровень финансирования товарных поставок в процентах от контрактной стоимости поставок;

Рп – фактический уровень рентабельности товарных поставок в процентах к себестоимости их производства и экспорта.

При проведении проверки планируемый (установленный в соответствии с соглашением о финансировании с Минфином России) и фактически сложившийся уровни финансирования товарных поставок сравнивались с необходимым экономически обоснованным нормативным уровнем, что позволяло сделать выводы о

недофинансировании или перефинансировании товарных поставок.

5.3. Размер финансирования товарных поставок в процентах от их контрактной стоимости является лишь относительной характеристикой эффективности использования бюджетных средств, так как отражает уровень затрат, а не уровень эффективности.

В связи с этим прямая эффективность использования бюджетных средств на финансирование товарных поставок в счет погашения государственного внешнего долга в рамках проводимой проверки определялась соотношением результата (величины экономии бюджетных средств на погашение государственного внешнего долга) и произведенных затрат (величины фактических расходов по финансированию производства и экспорта товаров), то есть рентабельностью товарных поставок относительно произведенных бюджетных расходов по формуле:

$$Эб = \frac{(Пд - Рб) \times 100\%}{Рб}$$

где Эб – эффективность использования бюджетных средств в процентах;

Пд – величина погашения внешнего долга;

Рб – расходы бюджетных средств на погашение товарных поставок.

Поскольку нормативный уровень эффективности использования бюджетных средств в настоящее время не устанавливается, за ориентировочный экономически обоснованный допустимый уровень эффективности в рамках данной проверки также принимался предельный уровень рентабельности цен на работы (услуги), выполняемые (оказываемые) в отношении продукции военного назначения, предусмотренной государственным оборонным заказом – 25% себестоимости этих работ (услуг).

Эффективность использования бюджетных средств определялась посредством сравнения их фактического и нормативного (25%) уровней.

5.4. Прямая эффективность использования бюджетных средств зависит не только от соотношения полученного результата и произведенных затрат, но и от временного интервала (лага) между произведенными затратами и полученными результатами, вызванного как задержкой финансирования товарных поставок, так и его опережением со стороны Минфина России по отношению к фактически произведенным поставкам.

Задержка финансирования товарных поставок Минфином России объясняется недостатком финансовых средств.

Проверка показала, что опережение финансирования товарных поставок Минфином России относительно полученного результата – погашения внешней задолженности имело место по следующим причинам:

- необходимость авансирования Минфином России производства и экспорта товаров;

- необоснованно избыточное и опережающее финансирование Минфином России производства и экспорта товаров;

- несвоевременное освоение экспортерами и производителями финансовых средств и, как следствие, отставание производства и экспорта товаров от их финансирования;

- задержки в списании государственного внешнего долга банками стран-кредиторов вследствие претензий к качеству продукции, а также отсутствия межправительственных соглашений и согласованной методологии расчетов.

В связи с вышеизложенным, либо произведенные затраты, либо полученный результат выходят за рамки проверяемого периода - 1995-1998 годы.

По этой причине прямая интегральная эффективность использования средств федерального бюджета для погашения задолженности перед иностранными государствами путем товарных поставок за 1995-1998 годы определялась, исходя из совокупных затрат и совокупных результатов за проверяемый период без их отнесения к определенным поставкам товаров в соответствии с конкретными контрактами и соглашениями.

В то же время, помимо прямой интегральной эффективности использования бюджетных средств,

в рамках данной проверки отдельно рассчитывались потери бюджетных средств и потери экспортеров товаров, вызванные как опережением финансирования товарных поставок, так и его задержкой со стороны Минфина России, исходя из сроков опережения (задержки) финансирования относительно фактически произведенных товарных поставок, а также действующих в этот период процентных кредитных ставок.

6. Оценка эффективности использования средств федерального бюджета, выделяемых для погашения задолженности Российской Федерации перед иностранными государствами посредством товарных поставок за период 1995-1998 годы

6.1. Оценка прямой эффективности использования средств федерального бюджета

Расчет прямой эффективности использования средств федерального бюджета, выделяемых для погашения внешней задолженности путем товарных поставок за 1995-1998 годы, осуществлялся согласно методологии, принятой в данной проверке, (раздел 5) в целом по Российской Федерации с распределением по странам-кредиторам (таблица № 6); по отдельным странам-кредиторам с распределением по экспортерам товаров; по отдельным экспортерам товаров.

Таблица № 6

Расчет эффективности использования средств федерального бюджета, выделяемых для погашения внешней задолженности путем товарных поставок за период 1995-1998 гг.

(млн. долл. США)

№	Страна-кредитор	Погашение внешней задолженности товарными поставками за период 1995-1998 гг.		Платежи по финансированию товарных поставок в счет погашения внешней задолженности за период 1995-1998 гг.	Разница между погашением внешней задолженности и платежами по финансированию товарных поставок – экономия бюджетных средств	Эффективность средств федерального бюджета, выделяемых для погашения внешней задолженности путем товарных поставок
		Поставлено товаров	Погашено внешней задолженности			
1.	Болгария	0,00	0,00	29,151	-29,151	-100,0
2.	Венгрия	712,443	638,698	572,2	66,498	11,6
3.	Китай	275,00	275,00	158,5	116,5	78,5
4.	ОАЭ	118,13	0,00	112,40	-112,35	-100,0
5.	Словакия	697,40	667,30	354,77	312,53	88,0
6.	Турция	100,00	100,00	34,39	66,00	191,9
7.	Уругвай	8,51	8,51	6,95	1,56	22,4
8.	Финляндия	188,42	188,42	144,28	44,14	30,6
9.	Чехия	118,60	106,20	224,95	-118,75	-52,8
10.	Южная Корея	296,58	296,29	209,83	86,96	41,4
Итого:		2515,083	2280,418	1847,4	433,018	23,44

Как видно из таблицы № 6, в течение 1995-1998 гг. эффективность использования средств федерального бюджета на погашение государственного внешнего долга за счёт товарных поставок составила в целом 23,44%, что несколько

ниже необходимого условного нормативного уровня 25%, принятого для данных расчетов.

Снижение фактического уровня эффективности относительно нормативного уровня вызвано абсолютной отрицательной эффективностью по

товарным поставкам в Объединенные Арабские Эмираты (-100%) в связи с непогашением долга при произведенных поставках (в связи с неурегулированностью взаиморасчетов на межправительственном уровне), а также относительной отрицательной эффективностью по товарным поставкам в Чехию (-52,8%) в связи со значительным опережением финансирования относительно произведенных поставок.

Эффективность использования средств федерального бюджета, выделяемых для погашения задолженности перед Китайской Народной Республикой путем товарных поставок за период 1995-1998 гг., составляет 42%, что заметно выше среднесложившегося уровня (23,44%) и принятого нормативного уровня (25%).

Эффективность использования средств федерального бюджета, выделяемых для погашения задолженности перед Венгерской Республикой путем товарных поставок за период 1995-1998 гг., составляет лишь 11,64%, что значительно ниже как среднего сложившегося (23,44%), так и принятого нормативного (25%) уровней.

6.2. Определение экономически обоснованного нормативного уровня финансирования отдельных товарных поставок за счет средств федерального бюджета в счет погашения государственного внешнего долга

Как уже указывалось в разделе 5, нормативы финансирования товарных поставок в процентах от их контрактной стоимости устанавливались распоряжениями Правительства Российской Федерации и соглашениями о финансировании с Минфином России независимо от себестоимости затрат на производство и экспорт продукции и учета ее рентабельности.

Так, при проверке в ООО «Финансово-расчетный центр «Авиакор» (г. Самара) было установлено, что рентабельность произведенной продукции по различным контрактам значительно отличается и колеблется в интервале 0,9-33,9 процента. Однако, несмотря на различную рентабельность производства продукции финансирование Минфином России по всем контрактам, заключенным с ООО ФРЦ «Авиакор», осуществлялось по единому нормативу (80% от контрактной стоимости).

Результаты проверки РАО «Газпром» показали, что средняя рентабельность экспорта природного газа в 1996-1998 гг. составила 166,9% при экономически обоснованных нормативах рентабельности, принятых в проверке, 25% (раздел 5).

При финансировании Минфином России поставок природного газа в размере установленного норматива 75% от его контрактной стоимости рентабельность поставляемого газа, (т.е. фактически проданного РАО «Газпром» государству в лице Минфина России по более низкой цене - 75% от контрактной цены) составила более 100%. Это

говорит о значительном завышении установленного норматива финансирования (75%) относительно допустимого уровня норматива, обеспечивающего предельный уровень рентабельности (25%).

Расчет экономически обоснованного нормативного уровня финансирования поставок природного газа в счет погашения государственного внешнего долга осуществлялся проверяющими в соответствии с методологией, по формуле:

$$H_p = \frac{1,25 \times 100\%}{1+0,01 \times 166,9} = 47\%$$

Таким образом, фактически установленный Минфином России норматив финансирования поставок природного газа в размере 75% от контрактной стоимости был завышен на 28% (75% - 47%), что привело к перефинансированию поставок товарного газа и соответственно переплате РАО «Газпром» в 1996-1998 гг. в размере 56,9 млн. долл. США, что составляет 37,3% от общего объема финансирования.

6.3. Определение финансовых потерь экспортеров товаров и потерь бюджетных средств вследствие задержки и опережения финансирования Минфином России относительно фактически произведенных товарных поставок

В ходе проверки ГК «Росвооружение» было установлено, что в проверяемом периоде имела место длительная задержка финансирования Минфином России товарных поставок спецтехники в Китайскую Народную Республику в соответствии с Соглашением о финансировании между ГК «Росвооружение» и Минфином России от 31 июля 1996 года.

При этом длительность временной задержки складывалась из временного интервала, начиная с момента подписания Соглашения - 31 июля 1996 года до начала фактического поступления бюджетных средств из Минфина России в ГК «Росвооружение» - 13 марта 1997 года (7 месяцев, 12 дней), а также временного интервала, связанного с поэтапным поступлением бюджетных средств, начиная с 13 марта 1997 года по 21 марта 1998 года (10 месяцев и 10 дней).

По оценке проверяющих, в данном случае можно констатировать незаконную длительную задержку поступлений бюджетных средств из Минфина России в ГК «Росвооружение», приведшую к значительным материальным потерям заводоизготовителей. Величина этих материальных потерь, определяющаяся как значительным размером несвоевременно поступивших от Минфина России средств (148,5 млн. долл. США) и длительностью задержки финансирования, так и сложившейся на соответствующий период времени процентной ставкой по рублевым кредитам коммерческих банков (150%-40%) с учетом необходимости конвертации долларов в рубли, составила, по расчетам проверяющих, 125,8 млн. долл. США.

В результате заводы-изготовители были вынуждены отвлекать значительную часть своих оборотных средств на длительный период и фактически кредитовать Минфин России на беспроцентной основе.

Имело место значительное опережение финансирования АОЗТ Компания «Росуглесбыт» в соответствии с Соглашением с Минфином России от 1 ноября 1995 г. относительно фактически произведенных поставок.

Так, перечисление средств АОЗТ Компания «Росуглесбыт» было осуществлено Минфином России 23 ноября 1995 г. (13,2 млн. долл. США) и 4 декабря 1995 г. (25,0 млн. долл. США). При этом имело место беспроцентное кредитование Минфином России АОЗТ Компании «Росуглесбыт» в размере 38,2 млн. долл. США на период 240 дней при действующих в то время ставках рефинансирования 202-180 процентов, что привело, по расчетам проверяющих, к потерям федерального бюджета в размере около 90 млн. долл. США.

Как показала проверка, Минфином России было осуществлено в 1995-1998 гг. перефинансирование ЗАО «Цветметэкспорт-Холдинг» на сумму 17,62 млн. долл. США со значительным опережением финансирования относительно фактически произведенных поставок. В соответствии с обязательствами ЗАО «Цветметэкспорт-Холдинг» в Республику Корея в 1999 году должна была осуществляться дополнительная поставка 1.4010,3 тонн алюминия на сумму 22,3 млн. долл. США. Однако даже в случае выполнения данных обязательств будут иметь место значительные потери бюджетных средств, связанные с необоснованным их отвлечением, в размере 17,62 млн. долл. США на длительный период, начиная с 30 декабря 1995 года по 31 декабря 1998 года, при условии действующей в 1996 году высокой ставки рефинансирования (150-200 процентов). По расчетам проверяющих величина бюджетных потерь при этом составляет 100 млн. долл. США.

7. Анализ механизма погашения задолженности Российской Федерации перед иностранными государствами путём товарных поставок в 1995-1998 годах

Как показала проведенная проверка, фактический механизм погашения государственной внешней задолженности путем товарных поставок осуществлялся по следующей схеме:

1. Заключение межправительственных соглашений между Российской Федерацией и странами-кредиторами, определяющих размер задолженности Российской Федерации перед этими странами, погашаемой товарными поставками.

2. Заключение межбанковских соглашений между Внешэкономбанком и национальными банками стран-кредиторов, регулирующих порядок расчетов по погашению задолженности.

3. Заключение контрактов между российскими экспортерами товаров и уполномоченными организациями стран-кредиторов на основании заключенных межправительственных соглашений между Россией и странами-кредиторами и Межбанковских соглашений о погашении задолженности, заключенных между Внешэкономбанком и Национальными банками стран-кредиторов.

4. Принятие постановлений и распоряжений Правительства Российской Федерации о финансировании производства и экспорта продукции в счет погашения задолженности перед иностранными государствами.

5. Заключение соглашений о финансировании производства и экспорта продукции в счет погашения задолженности перед иностранными государствами между экспортерами товаров и Минфином России в соответствии с распоряжениями Правительства Российской Федерации.

6. Финансирование Минфином России поставок товаров в счёт погашения государственного внешнего долга.

7. Осуществление поставок заводами – изготовителями и внешнеторговыми объединениями – экспортерами товаров.

8. Направление актов о поставках товаров экспортерами товаров в соответствии с контрактами уполномоченным организациям стран-кредиторов и во Внешэкономбанк.

9. Подтверждение о списании внешнего долга на величину контрактной стоимости поставленных товаров национальными банками стран-кредиторов.

10. Учет погашения государственного внешнего долга Внешэкономбанком на сумму поставленных товаров.

11. списание государственного внешнего долга Минфином России с отражением проведенных расходов на внешних источниках финансирования дефицита федерального бюджета.

В ходе проведения проверки установлено, что согласно вышеприведенной схеме, в соответствии с межправительственными и межбанковскими соглашениями Российской Федерации со странами-кредиторами, российские экспортеры товаров, а также уполномоченные организации стран-кредиторов, заключали контракты на поставку товаров в счёт погашения государственного внешнего долга.

Условия финансирования соответствующих экспортеров (внешнеторговых организаций и заводов-изготовителей) определялись постановлениями и распоряжениями Правительства Российской Федерации, которыми регламентировались размеры финансирования в процентном отношении к контрактной стоимости (от 54,0 до 85,0%), размеры комиссионного вознаграждения внешнеторговых объединений (1,5%) и в ряде случаев - источники финансирования накладных расходов, связанных с транспортом, страхованием и оформлением

таможенных документов. На основании распоряжений Правительства Российской Федерации между Минфином России и экспортерами заключались соглашения об их финансировании, в которых отражались условия финансирования, определенные этими распоряжениями.

Согласно приведенной схеме, Минфин России на основании соглашений с экспортерами товаров финансировал поставки товаров, а учет и ведение расчетов по погашению задолженности осуществлялись в соответствии с межбанковскими соглашениями, подписанными Внешэкономбанком с уполномоченными банками стран-кредиторов.

Окончательные расчеты по каждой поставке товаров предусматривалось приводить после предоставления от экспортеров товаров в Минфин России документов, подтверждающих её исполнение, в разрезе предприятий-изготовителей и предоставления от Внешэкономбанка данных о размере списанной задолженности.

Результаты проведенного анализа эффективности механизма погашения задолженности Российской Федерации перед иностранными государствами путём поставок товаров в 1995-1998 годах позволяют сделать следующие выводы:

1. В соответствии с Федеральным законом от 27 декабря 1995 г. № 213-ФЗ «О государственном оборонном заказе» (с изменениями от 26 февраля 1997 г., 6 мая 1999 г.) государственный оборонный заказ является правовым актом, предусматривающим как поставку продукции для федеральных государственных нужд, так и экспортно-импортные поставки в области военно-технического сотрудничества Российской Федерации с иностранными государствами в соответствии с международными договорами Российской Федерации. В качестве государственного заказчика оборонного заказа предусматривался федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий заказы на разработку, производство, поставки продукции (работ, услуг) по оборонному заказу (МВЭС России, Минторг России) в рамках государственного контракта, заключаемого с головным исполнителем (ГК «Росвооружение»). При этом финансирование оборонного заказа предусматривалось за счет федерального бюджета посредством выделения Минфином России ассигнований государственному заказчику.

Однако на практике применительно к поставкам товаров в счет погашения задолженности перед иностранными государствами сложилась система, при которой финансирование ГК «Росвооружение» осуществлялось непосредственно Минфином России, минуя специализированного государственного заказчика, путем заключения соответствующих соглашений. В результате такие основополагающие категории оборонного заказа, как государственный заказчик, головной

исполнитель, государственный заказ утратили своё значение.

2. Отсутствует четкая система финансирования товарных поставок в счет погашения государственного внешнего долга, обеспечивающая эффективное использование бюджетных средств на основе утвержденных нормативов бюджетной эффективности и нормативов предельной рентабельности товарных поставок.

В большинстве случаев финансирование поставок товаров осуществлялось Минфином России без должного контроля за эффективностью использования бюджетных средств, себестоимостью, прибыльностью и рентабельностью поставляемой продукции.

При этом распоряжениями Правительства Российской Федерации и соответствующими соглашениями Минфина России с экспортерами, устанавливались нормативы финансирования товарных поставок в процентах от их контрактной стоимости без анализа калькуляции затрат на производство и реализацию поставляемой продукции и учета ее рентабельности, что делало отдельные товарные поставки убыточными для производителей-экспортеров, а другие – необоснованно сверхприбыльными.

Имели место как длительная задержка, так и заметное опережение финансирования Минфином России относительно произведенных товарных поставок, что привело к финансовым потерям производителей-экспортеров и значительным потерям бюджетных средств (см. раздел 6).

3. По ряду контрактов на основании распоряжений Правительства Российской Федерации и соответствующих соглашений с Минфином России дополнительно оплачивались накладные расходы (транспортировка, страхование, таможенные сборы, фрахт и другие), которые не включались в размер общего финансирования, определенного утвержденным нормативом в процентах от контрактной стоимости.

Так, объем финансирования ГК «Росвооружение» в соответствии с Соглашением о порядке финансирования экспорта машинотехнической продукции в Корею от 16 июня 1997 года определен в размере 71,5% от контрактной стоимости, или 24,96 млн. долл. США, в том числе комиссионное вознаграждение ГК «Росвооружение» 1,5% от контрактной стоимости, или 0,52 млн. долл. США. Кроме того, в соглашении была предусмотрена дополнительная оплата фактических расходов по транспортировке, страхованию, оплате таможенных сборов, фрахту и другим накладным расходам, которые, согласно отчету Компании, составили 3,4 млн. долл. США. С учетом указанных дополнительных затрат суммарный объём финансирования поставок товаров ГК «Росвооружение» должен был составить не 71,5%, а 82,6% от контрактной стоимости, или

28,36 млн. долл. США вместо 24,96 млн. долл. США.

Таким образом, при фактической оплате накладных расходов, независимо от норматива финансирования, установленного Минфином России в процентах от контрактной стоимости поставок, данный норматив перестает отражать реальное финансирование товарных поставок, что затрудняет контроль за эффективностью использования бюджетных средств.

4. Отсутствует должный учет погашения государственного внешнего долга за счет товарных поставок Минфином России. Это связано как с неудовлетворительной организацией системы финансирования товарных поставок, так и с несовершенством действующей Бюджетной классификации.

Система финансирования товарных поставок организована исходя из необходимости опережающего финансирования (авансирования) Минфином России экспортеров и производителей поставляемых товаров относительно ожидаемого результата – погашения соответствующей внешней задолженности. При этом неизбежно искажение учета.

В соответствии с Бюджетной классификацией, действующей в 1995-1997 годах расходы на экспортные поставки товаров в счет погашения государственного внешнего долга относились на расходы федерального бюджета по разделу «Внешнеэкономическая деятельность». В этом случае погашение внешнего долга за счет финансирования товарных поставок Минфином России формально в бюджете не отражалось.

В соответствии с Бюджетной классификацией, действующей с 1 января 1998 года, расходы на производство и экспорт товаров в счет погашения государственного внешнего долга отражались по разделу «Финансирование дефицита бюджета» по статье «Погашение основной суммы долга». В этом случае погашение государственного внешнего долга отражается Минфином России по факту произведенных затрат даже при отсутствии подтверждающих документов со стороны Внешэкономбанка о погашении внешнего долга.

Особо следует отметить, что действующая с 1 января 1998 года Бюджетная классификация и действующий с 1 января 2000 года Бюджетный Кодекс не предусматривают возможность отражения расходов по погашению основной суммы внешнего долга, осуществляемых за счет бюджетных доходов, в расходных статьях федерального бюджета. Во всех случаях, включая финансирование товарных поставок, расходы по погашению государственного внешнего долга независимо от источников их финансирования (доходов бюджета или заемных средств), отражаются в виде отрицательных источников финансирования дефицита федерального бюджета, что приводит к разбалансировке основных

бюджетных показателей (искусственно занижается дефицит федерального бюджета, искусственно завышается потребность в заемных средствах для финансирования погашения внешней задолженности).

5. Проверкой в ГК «Росвооружение» было установлено, что в соответствии с поручением Правительства Российской Федерации от 08.07.96 № ОЛ-П7-23804 на основании обращения АКБ «Московский Национальный банк» и по представлению Минфина России АКБ «Московский Национальный банк», несмотря на неустойчивое финансовое положение, был назначен уполномоченным банком по финансированию Программы погашения внешней задолженности посредством производства и экспорта военной продукции.

В результате имели место потери бюджетных средств, поступивших на счета ГК «Росвооружение» от Минфина России в АКБ «Московский национальный банк» в 1995-1998 годах на сумму 57,36 млн. долл. США, в том числе по контрактам с ОАЭ - 25,26 млн. долл. США, с Китаем - 23,69 млн. долл. США, с Венгрией – 8,27 млн. долл. США, со Словакией – 0,13 млн. долл. США и с Ираном – 0,01 млн. долл. США. При этом 20,4 млн. долл. США из данной суммы были заблокированы в АКБ «Московский Национальный банк» в результате перечислений средств Минфином России 23 и 26 января 1998 года (Венгрия – 7,291 млн. долл. США, Китай – 4,18 млн. долл. США, ОАЭ – 10,0 млн. долл. США), несмотря на просьбу ГК «Росвооружение» не перечислять бюджетные средства на счет в указанный банк в связи с его неэффективной работы.

В ряде случаев финансирование Минфином России не начиналось до тех пор, пока не принимались решения о перечислении средств бюджета через АКБ «Московский национальный банк». Так, финансирование по соглашению, заключенному между Минфином России и ГК «Росвооружение» от 31 июля 1996 года (по поставкам в Китай), через Внешторгбанк, в котором у ГК «Росвооружение» были открыты счета, не было начато до тех пор, пока в соответствии с дополнением № 1 от 5 марта 1997 года Внешторгбанк не был заменен на АКБ «Московский национальный банк» (т.е. с необоснованной задержкой финансирования на 7 месяцев). Аналогичное положение сложилось при финансировании контракта ГК «Росвооружение» с иранской стороной – в соглашении от 31 июля 1996 г. был указан Внешторгбанк, а финансирование

началось в соответствии с дополнением № 1 от 1 октября 1996 г. только после замены банка на АКБ «Московский национальный банк» (задержка финансирования составила 2 месяца).

ГК «Росвооружение» неоднократно информировала Минфин России и Администрацию Президента Российской Федерации (исх. от 07.05.98 № РВ562-1/743-1044 и от 21.07.97 № РВ5615-04/3563) о нестабильной работе АКБ «Московский национальный банк» и неблагоприятной обстановке по финансированию поставок специмущества через этот банк, а также обращалась в Минфин России с просьбой рассмотреть вопрос о замене банка-участника в расчетах, финансируемых за счет средств федерального бюджета.

Несмотря на это Минфином России продолжалось перечисление средств через АКБ «Московский национальный банк», а, кроме того, давались распоряжения ГК «Росвооружение» оставить средства на счете Компании в указанном банке до особого указания Минфина (письмо Минфина России за подписью Заместителя Министра А. В. Смирнова от 09.12.97 № 26-01-15/1571).

6. Соглашениями с Минфином России о порядке финансирования производства и экспорта продукции в счет погашения задолженности перед иностранными государствами предусматривалось финансирование в рублях по курсу Центрального банка России на дату списания средств с расчетного счета Минфина России, или в валюте. Однако фактически финансирование экспортеров продукции Минфином России осуществлялось только в валюте, которая в дальнейшем конвертировалась в рубли в связи с необходимостью осуществления рублевых расчетов с предприятиями-изготовителями.

При этом оплата всех банковских комиссий, в том числе связанных с операциями по конвертации полученных от Минфина средств, а также перечислением заводам-изготовителям причитающихся им сумм, производилась за счет переводимых экспортерам на эти цели ассигнований в пределах выделенных Минфином средств, то есть за счет предприятий-изготовителей. Таким образом, вместо направления рублевых средств напрямую предприятиям-изготовителям Минфином России производилось финансирование

вышеуказанных коммерческих банков валютными средствами за счет федерального бюджета в ущерб предприятиям-изготовителям.

Так, по условиям договоров о расчетно-кассовом обслуживании, заключенных ГК «Росвооружение» с КБ «Национальный Резервный банк» и АКБ «Московский национальный банк», по операциям конвертации «валюта-рубли» Компания обязалась в соответствии с установленными тарифами уплачивать комиссионное вознаграждение независимо от суммы и вида продажи (покупки) в следующих размерах:

- АКБ «Московский национальный банк» - 0,3%;
- КБ «Национальный резервный банк» - 0,25% от суммы сделки.

По расчетам Счетной палаты Российской Федерации, потери предприятий-изготовителей в течение проверяемого периода в результате конвертации 769,26 млн. долларов США в рубли по среднему тарифу комиссионного вознаграждения (по КБ «Национальный Резервный банк» и АКБ «Московский национальный банк» в размере 0,27%) составили 2,12 млн. долл. США, и эту же сумму составили доходы соответствующих банков.

7. В ряде случаев под видом финансирования товарных поставок, производимых в счёт погашения государственного внешнего долга, Минфином России фактически осуществлялось финансирование экспорта, оплачиваемого клиринговой валютой.

Так, в соответствии с соглашениями с Минфином России от 11 июня 1996 года и от 20 августа 1998 года производство и поставка всей машинотехнической продукции ГК «Росвооружение» должны были осуществляться в счёт погашения задолженностей бывшего СССР и Российской Федерации перед Финляндской Республикой и финансироваться в размере 75% от полной контрактной стоимости произведенных поставок.

В то же время, в соответствии с межправительственным соглашением от 30 мая 1995 года только 85% стоимости поставленных товаров должно было относиться в счёт погашения задолженности Российской Федерации Финляндской Республике, а 15% стоимости поставок являлось экспортом, оплачиваемым финляндской стороной путем зачисления клиринговых долларов США на

специальный бартерный счет ГК «Росвооружение», открытый Внешэкономбанком в Банке Финляндии, средства которого могли быть использованы для закупки товаров и услуг.

Таким образом, 15% контрактной стоимости товаров, экспортируемых в Финляндию, финансировалось из федерального бюджета в счёт расходов на погашение государственного внешнего долга, хотя и не имели к нему непосредственного отношения.

В свою очередь, использование клиринговых долларов, осуществляемое Минфином России формально не отражалось на расходах федерального бюджета, что позволяло дополнительно финансировать отдельных бюджетополучателей (Управление Делами Президента Российской Федерации) сверх определенной им сметы на сумму 35 млн. долл. США.

8. В 1995-1996 годах в соответствии с соглашением с Минфином России от 30 октября 1995 года МАПО «МИГ» было перечислено 131,01 млн. долл. США, или 623,99 млрд. рублей (неденоминированных), за изготовление и поставку в Словацкую Республику специальной техники в счёт частичного погашения задолженности бывшего СССР и Российской Федерации перед Словацкой Республикой.

При этом сумма дооценки готовой продукции, изготовленной в 1991 году, до уровня цены изделия на дату её реализации составила 429,58 млрд. рублей из указанной суммы. Произведенная дооценка с согласия Первого вице-преьера Правительства России О. Н. Сосковца (письмо от 30 июля 1994 года № ОС-ПС-23627) и на основании разрешения Государственной налоговой службы Российской Федерации (письмо от 22 августа 1994 года № ВГ-8-17/342) не относилась на финансовый результат и не учитывалась при налогообложении.

В соответствии с соглашением с Минфином России от 30 октября 1995 года данную сумму дооценки относили в виде целевого финансирования на пополнение собственных оборотных средств с правом использования этих средств на цели инвестирования и хозяйственной деятельности, а также на производственные и социальные нужды.

Однако фактически из общей суммы 429,588 млрд. рублей, полученной за счет дооценки готовой продукции, 287,67 млрд. рублей (66,96%) МАПО «МиГ» было использовано с целью получения прибыли (перевод на депозиты, покупка акций, перевод из АКБ «Авиабанк» в другие банки), а не в соответствии с целевым назначением, определенным соглашением с Минфином России от 30 октября 1995 года.

При этом следует отметить, что, хотя приобретение акций, включая спекулятивные ценные бумаги, и является формально использованием бюджетных средств в целях инвестирования, фактически, учитывая многократное снижение объема производства МАПО «МиГ» в течение проверяемого периода и по настоящее время, можно констатировать

практическое отсутствие инвестиций в производственных целях.

Таким образом, исходя из фактического нецелевого использования данных бюджетных средств и неотнесения их на финансовые результаты МАПО «МиГ» при налогообложении, имели место значительные потери федерального бюджета в размере около 200 млрд. неденоминированных рублей.

9. Как показали результаты проведенной проверки, организация и порядок финансирования товарных поставок, включая порядок погашения государственного внешнего долга, недостаточно неэффективны и должны быть кардинально изменены.

При этом, по мнению проверяющих, могут быть предложены следующие принципы построения эффективной системы финансирования товарных поставок в счет погашения государственного внешнего долга:

1) Необходимо прекратить практику финансирования (авансирования) Минфином России экспортеров и производителей товаров (не являющихся бюджетополучателями), поставляемых в счет погашения государственного внешнего долга вне зависимости от фактически произведенных поставок и списания внешней задолженности. При этом вместо предварительного финансирования (авансирования) Минфин России должен оплачивать экспортерам и производителям товаров их издержки после получения конечного результата – документально подтвержденного списания внешнего долга.

2) Целесообразно наделить одну из государственных организаций координационными функциями, возложив на нее весь комплекс вопросов, связанных с организацией товарных поставок и их финансированием.

По нашему мнению, функции координатора можно было бы возложить на Внешэкономбанк, который осуществлял бы работу не только с национальными банками стран-кредиторов по погашению государственного внутреннего долга, но и решал весь комплекс вопросов, связанных с финансированием и контролем за осуществлением товарных поставок.

В таком случае вместо предварительного финансирования (авансирования) непосредственных экспортеров товаров Минфин России должен оплачивать Внешэкономбанку его издержки, включая комиссионные, после получения конечного результата – документально подтвержденного списания государственного внешнего долга.

Финансирование экспортеров и производителей товаров мог бы осуществлять Внешэкономбанк за счет собственных кредитных ресурсов с учетом нормативов финансирования в процентах от контрактной стоимости поставок, исходя из калькуляции издержек производства и реализации продукции, её прибыльности и рентабельности.

Авансирование производства и реализации товаров Внешэкономбанком должно осуществляться в режиме кредитования экспортеров и производителей.

Следует также предусмотреть в бюджете Российской Федерации выделение Внешэкономбанку средств, предназначенных для погашения внешнего долга Российской Федерации путем товарных поставок.

3) Необходимо внести изменения в действующие Бюджетную классификацию и Бюджетный Кодекс, предусмотрев в расходах федерального бюджета расходы по погашению государственного внешнего долга, осуществляемые за счет бюджетных доходов, а не за счет рефинансирования долга.

4) Необходимо разработать систему контроля за эффективностью использования бюджетных средств, выделяемых на погашение государственного внешнего долга товарными поставками, на основании утверждаемых нормативов бюджетной эффективности и предельной рентабельности товарных поставок, а также утвердить порядок представления отчетности об использовании указанных бюджетных средств.

8. Выводы и предложения

1. Из 10.738,9 млн. долл. США государственного внешнего долга, погашаемого товарными поставками в соответствии с межправительственными соглашениями, в 1995-1998 годах предусматривалось погасить задолженность на сумму 2622,75 млн. долл. США, или 24,4% от суммы долга, из которой за указанный период фактически была погашена задолженность на сумму 2280,42 млн. долл. США, или 86,9% от суммы задолженности, предусмотренной к погашению.

Экономия бюджетных средств за счет разницы между погашением внешней задолженности и платежами по финансированию товарных поставок составила в целом за 1995-1998 годы 433,02 млн. долл. США.

2. Минфином России не создана эффективная система финансирования на основании утвержденных нормативов бюджетной эффективности и предельной рентабельности товарных поставок, обеспечивающих необходимый контроль за использованием бюджетных средств, себестоимостью и рентабельностью производимой и поставляемой продукции. При этом Минфин России, как правило, устанавливал норматив финансирования в процентах от контрактной стоимости товарных поставок независимо от рентабельности производимой и поставляемой продукции.

3. Имело место несвоевременное финансирование Минфином России товарных поставок с большим запаздыванием относительно произведенных поставок, что привело к заметному материальному ущербу, нанесенному предприятиям-изготовителям. Так, в результате несвоевременного поступления от Минфина России средств на сумму 148,5 млн. долл. США при финансировании товарных поставок ГК

«Росвооружение» в Китайскую Народную Республику материальный ущерб, нанесенный заводом-изготовителем, по расчетам Счетной палаты Российской Федерации, составил 125,8 млн. долл. США.

4. Имели место заметные потери бюджетных средств за счет их значительного и длительного отвлечения при действующих в данный период высоких ставках рефинансирования (в 1996 году ставка рефинансирования колебалась от 150 до 200 процентов). Так, бюджетные средства, перечисленные Минфином России АОЗТ «Компания «Росуглесбыт»» в размере 38,2 млн. долл. США в ноябре-декабре 1995 года, были фактически отвлечены им до августа 1996 года. За счет опережающего избыточного финансирования Минфином России ЗАО «Цветметэкспорт-холдинг» произошло отвлечение бюджетных средств в размере 17,62 млн. долл. США на длительный период, начиная с 30 декабря 1995 года по 31 декабря 1998 года, что привело к потерям федерального бюджета около 100 млн. дол. США.

5. При фактической оплате накладных расходов независимо от норматива финансирования, установленного Минфином России данный норматив перестает отражать реальное финансирование товарных поставок, что затрудняет контроль за эффективностью использования бюджетных средств.

6. Учет операций по погашению внешнего долга за счет доходов бюджета объективно не отражает произведенные затраты и фактическое погашение государственного внешнего долга.

7. Практика финансирования Минфином России товарных поставок ГК «Росвооружение» в счёт погашения задолженности перед иностранными государствами противоречит порядку, установленному законом Российской Федерации от 27 декабря 1995 г. № 213-ФЗ «О государственном оборонном заказе».

8. В соответствии с поручением Правительства Российской Федерации от 8 июля 1996 г. № ОЛ-П7-23804 на основании обращения АКБ «Московский национальный банк» и по предоставлению Минфина России для целей финансирования производства и экспорта машинотехнической продукции ГК «Росвооружение» был привлечен неэффективно работающий АКБ «Московский национальный банк», в конечном итоге оказавшийся банкротом. По данным ГК «Росвооружение», общая сумма потерь бюджетных средств, поступивших от Минфина России на счета ГК «Росвооружение» в АКБ «Московский национальный банк», составила 57,36 млн. долл. США.

9. Вместо направления Минфином России рублевых средств напрямую ГК «Росвооружение» и другим экспортерам фактически перечислялись валютные средства, которые после конвертации в коммерческих банках за счет предприятий-изготовителей направлялись последним в виде рублевых средств. В течение проверяемого периода потери предприятий-изготовителей в результате

конвертации валюты составили сумму, эквивалентную 2,12 млн. долл. США.

10. Часть контрактной стоимости товарных поставок ГК «Росвооружение» в Финляндию (15%) финансировалась из федерального бюджета в счет расходов на погашение государственного внешнего долга, хотя не имела к нему непосредственного отношения. В результате использование клиринговых долларов Минфином России не отражалось на расходах федерального бюджета, что позволяло осуществлять дополнительное финансирование отдельных бюджетополучателей (Управление Делами Президента Российской Федерации) сверх определенной им сметы на сумму 35 млн. долл. США.

11. Средства, полученные МАПО «МИГ» за счет дооценки готовой продукции, на сумму 429,58 млрд. неденоминированных рублей с согласия Первого вице-преьера Правительства России О. П. Сосковца (письмо от 30 июля 1994 года ОС-ПС-23627) и на основании разрешения Государственной налоговой службы Российской Федерации (письмо от 22 августа 1994 г. № ВГ-8-17/342) не относились на финансовый результат и не учитывались при налогообложении при условии использовании этих средств в виде целевого финансирования на инвестирование и хозяйственную деятельность, а также производственные и социальные нужды (в соответствии с соглашением с Минфином России от 30 октября 1995 года).

Однако фактически 287,67 млрд. неденоминированных рублей из указанной суммы использовались с целью получения прибыли (перевод на депозиты, покупка акций и др.), а не по предусмотренному целевому назначению, что делает незаконным неотнесение данной суммы на финансовые результаты и исключение ее из налогообложения. В результате имели место потери бюджетных средств, связанные с недополучением соответствующих налоговых платежей в результате исключения указанной суммы из налогообложения.

С учетом вышеизложенного предлагается:

1. Направить представление и отчет в Правительство Российской Федерации с предложениями:

- о рассмотрении вопроса о кардинальном изменении организации и порядка финансирования товарных поставок в счёт погашения государственного внешнего долга, включая порядок погашения государственного внешнего долга, наделив при этом одну из государственных организаций координационными функциями;

- о рассмотрении возможности внесения изменений в действующие Бюджетную классификацию и Бюджетный Кодекс, предусмотрев в расходах федерального бюджета расходы по погашению государственного внешнего долга, осуществляемые за счет бюджетных доходов, а не за счет рефинансирования долга;

- о разработке системы контроля за эффективностью использования бюджетных средств, выделяемых на погашение государственного внешнего долга товарными поставками, на основании утверждаемых нормативов бюджетной эффективности и предельной рентабельности товарных поставок, а также порядка представления отчетности об использовании указанных бюджетных средств.

- о рассмотрении возможности расширения функций Внешэкономбанка, с возложением на него не только работы с национальными банками стран-кредиторов, но и вопросов, связанных с финансированием товарных поставок в счет погашения государственного внешнего долга.

2. Направить акты проверок в Генеральную прокуратуру Российской Федерации.

3. Направить отчеты в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации и Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации.

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации
Э. В. МИТРОФАНОВА**

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации
А. Г. НОЖНИКОВ**