

Из решения Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 31 октября 2008 года № 46К (623) «О результатах контрольного мероприятия «Проверка расчетов и урегулирования обязательств по государственному внешнему долгу Российской Федерации перед Объединенными Арабскими Эмиратами за 2007 год в Министерстве финансов Российской Федерации и государственной корпорации «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)»:

Утвердить отчет о результатах контрольного мероприятия.

Направить информационное письмо Министру финансов Российской Федерации.

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

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

ОТЧЕТ

о результатах контрольного мероприятия «Проверка расчетов и урегулирования обязательств по государственному внешнему долгу Российской Федерации перед Объединенными Арабскими Эмиратами за 2007 год в Министерстве финансов Российской Федерации и государственной корпорации «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)»

Основание для проведения контрольного мероприятия: пункт 3.4.9 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2008 год.

Цель контрольного мероприятия

Проверка расчетов и урегулирования обязательств Российской Федерации по государственному внешнему долгу перед Объединенными Арабскими Эмиратами, проверка достоверности и полноты учета задолженности.

Предмет контрольного мероприятия

Расчеты по урегулированию государственного долга Российской Федерации перед Объединенными Арабскими Эмиратами, нормативные, договорные, финансовые и другие документы по вопросам погашения и обслуживания обязательств Российской Федерации перед Объединенными Арабскими Эмиратами.

Объекты контрольного мероприятия

Министерство финансов Российской Федерации; Государственная корпорация «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)» (далее - Внешэкономбанк).

Проверяемый период деятельности: 2007 год.

Сроки проведения контрольного мероприятия

С 30 января по 24 октября 2008 года.

Результаты контрольного мероприятия

1. Задолженность бывшего СССР перед Объединенными Арабскими Эмиратами (далее - ОАЭ) возникла в результате заключения 18 сентября 1991 года Национальным Банком Абу-Даби и Госбанком СССР кредитного соглашения о предоставлении послед-

нему финансового кредита на общую сумму 500 млн. долл. США. В 1992 году Банк России прекратил обслуживание данного кредита, вследствие чего было временно прекращено осуществление платежей в погашение и обслуживание задолженности по кредиту.

В целях урегулирования долга 16 марта 1994 года Правительство Российской Федерации и Правительство Объединенных Арабских Эмиратов подписали двусторонний Меморандум о взаимопонимании, предусматривающий погашение долга поставками специального имущества и оказанием услуг.

Несмотря на отсутствие межправительственного соглашения об урегулировании задолженности бывшего СССР, определяющего конкретные объемы задолженности и условия ее погашения, в период с 1996 по 2003 год во исполнение вышеуказанного Меморандума российской стороной осуществлялись товарные поставки в счет погашения долга перед ОАЭ. Однако списание долга не производилось из-за отсутствия межбанковского соглашения, определяющего технический порядок списания задолженности, что, в свою очередь, было связано с отсутствием межправительственного соглашения. В дальнейшем данное соглашение было заключено, что будет подробно освещено ниже.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 8 сентября 2007 года № 1187-р «О подписании Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Объединенных Арабских Эмиратов об урегулировании задолженности бывшего СССР» был одобрен представленный Минфином России согласованный с федеральными органами исполнительной власти и организациями и предварительно проработанный с эмиратской стороной проект Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством ОАЭ об урегулировании задолженности бывшего СССР. Указанным распоряжением Минфину России поручалось провести совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти и организациями переговоры с эмиратской стороной и, по достижении договоренности, подписать от имени Правительства Российской Федерации указанное Соглашение, разрешив вносить в прилагаемый проект изменения, не имеющие принципиального характера.

В соответствии с вышеуказанным распоряжением Правительства Российской Федерации 10 сентября 2007 года в Абу-Даби подписано межправительственное Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Объединенных Арабских Эмиратов об урегулировании задолженности бывшего СССР (далее - Соглашение).

Правительством Российской Федерации 31 октября 2007 года № 1520-р издано распоряжение об исполнении Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством ОАЭ об урегулировании задолженности бывшего СССР от 10 сентября 2007 года.

Таким образом, к ноябрю 2007 года было обеспечено формирование необходимой нормативной базы по урегулированию государственных обязательств перед ОАЭ.

2. В Соглашении между Правительством Российской Федерации и Правительством ОАЭ об урегулировании задолженности бывшего СССР от 10 сентября 2007 года зафиксированы условия урегулирования российской задолженности перед эмиратской стороной.

Задолженность по данному Соглашению включила в себя:

- неурегулированный по состоянию на 16 марта 1994 года (дату подписания Меморандума о взаимопонимании между Правительством Российской Федерации и Правительством ОАЭ) остаток основного долга по Кредитному соглашению от 18 сентября 1991 года в размере 500000000,00 долл. США;

- контрактные проценты, начисленные по указанному Кредитному соглашению по состоянию на 16 марта 1994 года, в объеме 58975260,41 долл. США.

Вышеуказанные суммы консолидируются в размере 558975260,41 долл. США по состоянию на 16 марта 1994 года (дата консолидации). Консолидируемая сумма зачислена на специальный консолидационный счет, открываемый уполномоченными банками сторон.

Часть консолидированной суммы и процентов за отсрочку по условиям Соглашения от 10 сентября 2007 года считается оплаченной посредством поставок товаров и услуг, которые осуществлены в рамках Меморандума от 16 марта 1994 года в период 1996-2003 годов. Списание задолженности Российской Федерации перед ОАЭ в счет произведенных товарных поставок осуществлялось соответствующими датам поставок датами валютирования, то есть на сумму осуществленных поставок проценты не начислялись, начиная с даты валютирования.

Начисление процентов за отсрочку платежей на консолидируемую сумму с 16 марта 1994 года до даты окончательного урегулирования долга осуществлялось на полугодовой основе по ставке предложения 6-месячных депозитов в долларах США (LIBOR) плюс маржа 0,5 %. Начисленные таким образом проценты зачислялись на специальный процентный счет, открываемый уполномоченными банками сторон. Указанные проценты накапливались, но не капитализировались, т. е. на эти проценты не начислялись проценты за отсрочку. Всего, таким образом, за период с 16 марта 1994 года по 2 ноября 2007 года (дата погашения задолженности) были начислены проценты в сумме 236809937,07 долл. США. Расчеты по Соглашению от 10 сентября 2007 года приведены в следующей таблице:

(долл. США)

Подлежало погашению				
Основной долг		Проценты		Итого
Консолидированная сумма долга в соответствии с условиями Соглашения от 10.09.2007 г.	558975260,41	Начислено процентов в соответствии с условиями Соглашения от 10.09.2007 г.	236809937,07	795785197,48
Фактически погашено				
Погашено путем зачета ранее произведенных товарных поставок	100990727,90	Погашено путем зачета ранее произведенных товарных поставок	132173489,10	233164217,00
Погашено наличным денежным платежом	457984532,51	Погашено наличным денежным платежом	104636447,97	562620980,48
Всего погашено	558975260,41		236809937,07	795785197,48

Таким образом, задолженность погашена по основному долгу и начисленным процентам путем товарных поставок и наличного платежа в сумме 795787197,48 долл. США.

В целях технической реализации вышеуказанного Соглашения Внешэкономбанк и Национальный банк Абу-Даби (далее - НБАД), являясь уполномоченными агентами российской и эмиратской сторон, соответственно, подписали межбанковский договор от 10 сентября 2007 года.

В соответствии с поручением Минфина России (письмо от 1 ноября 2007 года № 04-03-01/7210) Внешэкономбанк перевел средства с корреспондентского счета Внешэкономбанка на корреспондентский счет НБАД в объеме 562620980,48 долл. США. Подтверждение проведения вышеуказанных операций НБАД произвел письмом от 4 ноября 2007 года. В результате выполнения вышеуказанных операций задолженность Российской Федерации перед ОАЭ была погашена в полном объеме, что подтверждается выписками Внешэкономбанка по лицевым счетам по учету задолженности по основному долгу и процентам.

3. Как отмечалось ранее, в период с 1996 по 2003 год российской стороной осуществлялись товарные поставки в счет погашения долга перед ОАЭ.

По данным проведенной Счетной палатой Российской Федерации в 2007 году проверки осуществления расчетов и организации процесса урегулирования внешней задолженности Российской Федерации за 2003-2006 годы перед государствами, не являющимися членами Парижского клуба кредиторов, включая погашение государственного внешнего долга Российской Федерации товарными поставками, было установлено, что в целях урегулирования внешнего долга перед ОАЭ товарными поставками в рамках указанного выше Меморандума были заключены и исполнены в полном объеме 3 контракта между российскими поставщиками и Генеральным штабом Вооруженных Сил ОАЭ. Условия соглашений о финансировании товарных поставок по данным 3 контрактам, заключенным между поставщиками и Минфином России, также были выполнены в полном объеме, что сопровождалось списанием указанной ранее суммы в объеме товарных поставок - 233164217 долл. США с внешней задолженности Российской Федерации перед ОАЭ.

Кроме того, в рамках исполнения Меморандума был также заключен контракт от 7 мая 2000 года № DP/A3/98/71/4/165 между Генеральным штабом Вооруженных Сил ОАЭ и ГУП «Конструкторское бюро приборостроения» (г. Тула) (далее - ГУП КБП), находящимся в настоящее время в ведении Министерства промышленности и торговли Российской Федерации, о поставках эмиратской стороне ЗРПК «Панцирь С1» в счет погашения задолженности российской стороны.

Общий объем поставок по контракту предусмотрен в размере 732,4 млн. долл. США, в том числе в счет погашения долга - 366,2 млн. долл. США.

Одновременно с контрактом было заключено соглашение о финансировании товарных поставок между Минфином России и ГУП КБП.

Поставки продукции в соответствии с условиями Соглашения о финансировании товарных поставок и контракта от 7 мая 2000 года № DP/A3/98/71/4/165 между Генеральным штабом Вооруженных Сил ОАЭ и ГУП КБП были предусмотрены по окончании НИОКР в 2004-2006 годах, при этом первая поставка должна была быть произведена до 31 декабря 2004 года. Однако, несмотря на своевременное перечисление ГУП КБП аванса в размере 73,2 млн. долл. США на проведение НИОКР в 2000-2001 годах, поставки в ОАЭ ЗРПК «Панцирь С1» в счет погашения задолженности Российской Федерации перед ОАЭ в установленные сроки предприятием осуществлены не были.

Учитывая сложившуюся ситуацию, Минфин России обращался в ГУП КБП с требованием выполнить своих обязательств, а письмом от 28 февраля 2005 года № 04-03-01/572 проинформировал предприятие о начислении в соответствии с условиями Соглашения о финансировании товарных поставок (пункт 6.3 статьи 6) штрафных процентов на ранее полученные бюджетные средства в виде авансового платежа. Однако данная ситуация не менялась, вследствие чего распоряжением Правительства Российской Федерации от 31 октября 2007 года № 1520-р было принято решение о переводе контракта № DP/A3/98/71/4/165 от 7 мая 2000 года на коммерческую основу.

В связи с тем, что поставки по контракту в счет погашения государственного долга Российской Федерации так и не были произведены, Минфин России проинформировал предприятие письмом от 5 апреля 2007 года № 04-03-01/1467 о том, что оно обязано возратить ранее полученные авансовые платежи на осуществление НИОКР в размере 73,2 млн. долл. США, а с учетом начисления штрафных процентов, предусмотренных пунктом 6.3 статьи 6 Соглашения от 27 декабря 2000 года, размер задолженности составил 79,3 млн. долл. США.

На момент окончания проверки Минфин России выдвинул к ГУП КБП финансовые претензии в общей сумме 4928110810,72 рубля (письмо от 17 сентября 2008 года № 04-03-01/3891) и направил проект Соглашения о расторжении Соглашения от 27 декабря 2000 года № 01-01-06/26-766 (письмо от 15 сентября 2008 года № 04-03-01/3846).

На момент окончания проверки ответ ГУП КБП в Минфин России не поступал.

Учитывая невыполнение ГУП КБП предусмотренных Соглашением о финансировании от 27 декабря 2000 года № 01-01-06/26-766 обязательств по поставкам в ОАЭ ЗРПК «Панцирь С1», задолженность предприятия перед федеральным бюджетом составила на 15 сентября 2007 года 4928110801,72 рубля, в том числе:

- 2078514000,00 рубля - возврат бюджетных средств, полученных предприятием по Соглашению о финансировании от 27 декабря 2000 года № 01-01-06/26-766 в виде аванса на НИОКР (рублевый эквивалент полученных бюджетных средств в размере 73,2 млн. долл. США);

- 2399873481,33 рубля - уплата суммы штрафных процентов, начисленных Минфином России по состоянию на 31 октября 2008 года на сумму осуществленных в пользу предприятия авансовых платежей в соответствии с пунктом 6.3 статьи 6 Соглашения о финансировании от 27 декабря 2000 года № 01-01-06/26-766;

- 449723320,39 рубля - возмещение суммы выплаченных эмиратской стороне процентов из средств федерального бюджета, начисленных кредитором на задолженность Российской Федерации, которая должна была погашаться поставками ЗРПК «Панцирь С1» по контракту от 7 мая 2000 года № DP/A3/98/71/4/165.

Проверкой установлен также факт отсутствия решения вопроса о правах на результаты научно-технической деятельности, возникших вследствие выполнения ГУП КБП соответствующих НИОКР.

Так, в соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 27 декабря 2000 года № 1824-рс Минфином России обеспечивалось финансирование осуществляемых ГУП КБП научно-исследовательских работ. С учетом положений статьи 769 «Договоры на выполнение научно-исследовательских работ, опытно-конструкторских и технологических работ» Гражданского кодекса Российской Федерации, согласно которой принятие и оплата научно-исследовательской работы является функцией заказчика, Министерство должно было являться заказчиком научных исследований.

При этом, учитывая требования статьи 8 Федерального закона от 23 августа 1996 года № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике» (с изменениями и дополнениями), установившей, что основной правовой формой отношений между научной организацией, заказчиком и иными потребителями научно-технической продукции, в том числе федеральными органами исполнительной власти, являются договоры (контракты) на создание, передачу и использование научно-технической продукции, финансированию Минфином России ГУП КБП в части НИОКР должно было предшествовать заключение между ними соответствующего договора (контракта).

Однако, как следует из материалов проверки, Минфин России в нарушение положений указанных нормативных правовых документов не заключил с ГУП КБП договор (контракт) на выполнение научно-исследовательских (опытно-конструкторских, технологических) работ.

В то же время необходимо учесть, что из содержания положений о Министерстве финансов Российской Федерации (как утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 6 марта 1998 года № 273 и действовавшего в период фактического финансирования, так и принятого позже постановлением Правительства Рос-

сийской Федерации от 30 июня 2004 года № 329) не следует, что Минфин России наделен правом осуществлять функции заказчика НИОКР оборонного характера, какими являлись работы ГУП КБП.

Следует отметить, что, при решении вопросов финансирования НИОКР в целях обеспечения производства и поставок специальной продукции ГУП КБП в счет погашения внешнего долга Российской Федерации перед ОАЭ был упущен вопрос закрепления прав на результаты научно-технической деятельности оборонного характера, полученные указанным предприятием вследствие выполнения указанных работ за счет средств федерального бюджета.

Данный вопрос не регулировался условиями соглашения о финансировании, заключенного Минфином России с ГУП КБП 27 декабря 2000 года № 01-01-06/26-766.

В то же время согласно пункту 1 постановления Правительства Российской Федерации от 2 сентября 1999 года № 982 «Об использовании результатов научно-технической деятельности» (с изменениями от 17 ноября 2005 года), действовавшего в период фактического финансирования Минфином России НИОКР, права на результаты научно-технической деятельности, полученные за счет средств федерального бюджета, подлежали закреплению за Российской Федерацией, в частности, в случае, если эти результаты не являлись объектами исключительных прав физических и юридических лиц.

Принятым впоследствии постановлением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2005 года № 685 «О порядке распоряжения правами на результаты научно-технической деятельности» (пункт 4) установлено, что государственные заказчики при заключении государственных контрактов включают в них условие о закреплении прав на результаты научно-технической деятельности за Российской Федерацией или по решению государственного заказчика - за Российской Федерацией и исполнителем совместно, если данные результаты носят, в частности, оборонный характер.

В дальнейшем данный подход к решению вопроса о закреплении прав на результаты научно-технической деятельности оборонного характера, полученные за счет средств федерального бюджета, был в основном сохранен во введенной с 1 января 2008 года четвертой части Гражданского кодекса Российской Федерации.

Наличие взаимоисключающих и противоречащих друг другу положений: необходимость финансирования Минфином России НИОКР в соответствии с положениями распоряжения Правительства Российской Федерации от 27 декабря 2000 года № 1824-рс, с одной стороны, отсутствие заказчика этих работ и соответствующего договора (контракта) на их осуществление, а также неправомерность его возможного заключения Минфином России из-за отсутствия такого права в положении о министерстве, с другой стороны, явились препятствиями для решения в установленном порядке вопроса о закреплении прав на результаты научно-технической деятельности, полученные вследствие выполнения ГУП КБП научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ оборонного характера стоимостью 73,2 млн. долл. США. Возникновение такой ситуации стало возможным из-за отсутствия соответствующих вопросов в положениях распоряжения Правительства Российской Федерации от 27 декабря 2000 года № 1824-рс.

По 3 другим соглашениям, заключенным Минфином России в рамках исполнения распоряжения Правительства Российской Федерации от 27 декабря 2000 года № 1824-рс, финансирование НИОКР не проводилось.

4. Проверкой установлены недостатки ведения Минфином России Государственной долговой книги Российской Федерации (далее - Государственная долговая книга).

Так, в нарушение приказа Минфина России от 23 августа 2006 года № 107н «Об утверждении Порядка ведения Государственной долговой книги Российской Федерации

в Министерстве финансов Российской Федерации» задолженность по межправительственному Меморандуму от 16 марта 1994 года в Государственной долговой книге отражена не была.

В нарушение требований статьи 121 Бюджетного кодекса Российской Федерации в действовавшей в проверяемом периоде редакции о трехдневном сроке регистрации обязательств Соглашение от 10 сентября 2007 года об урегулировании задолженности Российской Федерации перед ОАЭ было фактически зарегистрировано в Государственной долговой книге Минфином России только 29 декабря 2007 года, или на 3,5 месяца позже установленного срока.

Имелись недостатки и при внесении данных в реквизиты регистрационной записи Государственной долговой книги. Так, в реквизите «заемщик» указано «Правительство СССР», что противоречило условиям Соглашения от 10 сентября 2007 года, поскольку в соглашении заемщиком указан Госбанк СССР. В реквизите «условия использования» неправомерно указана сумма по оригинальному кредитному соглашению от 18 сентября 1991 года - 500000000 долл. США вместо консолидированной суммы 558975260,41 долл. США по Соглашению от 10 сентября 2007 года. В реквизите «порядок погашения основного долга» указано, что долг погашается путем осуществления поставок товаров и услуг. Однако по условиям данного Соглашения наряду с товарными поставками погашение задолженности обеспечивалось также денежными средствами. Период погашения основного долга в регистрационной записи указан ошибочно - «1994-2007 годы», тогда как Соглашение об урегулировании задолженности подписано и исполнено в 2007 году, вследствие чего следовало указать «2007 год».

Таким образом, регистрация в Государственной долговой книге условий Соглашения об урегулировании задолженности от 10 сентября 2007 года произведена с многочисленными нарушениями.

В ходе проверки было установлено, что взаимоотношения Минфина России и Внешэкономбанка по вопросам ведения бюджетного учета регулировались Соглашением от 23 мая 2007 года № 01-01-06/11-72 «О ведении бюджетного учета и представления бюджетной отчетности по операциям, осуществляемым Банком внешнеэкономической деятельности СССР при выполнении функций агента» (далее - Соглашение).

Пунктом 1.1.1 вышеназванного Соглашения предусмотрено, что Внешэкономбанк осуществляет функцию ведения бюджетного учета производимых им операций на основании учетных данных в соответствии с положениями Инструкции по бюджетному учету, утвержденной приказом Минфина России от 10 февраля 2006 года № 25н (далее - Инструкция № 25н), в том числе аналитический учет операций по погашению и обслуживанию внешнего долга бывшего СССР. Пунктом 2.1.1 Соглашения также определено, что Внешэкономбанк составляет и предоставляет Минфину России годовую, квартальную и месячную бюджетную отчетность по формам и в сроки, установленные Минфином России.

Как показала проверка Внешэкономбанка, им обеспечивалось предусмотренное условиями Соглашения ведение учета внешней задолженности, в том числе аналитического учета в соответствии с требованиями Инструкции № 25н. Однако, в связи с отсутствием соответствующего запроса Минфина России, имеющиеся у Внешэкономбанка данные аналитического учета внешней задолженности в Минфин России в рамках упомянутого выше Соглашения не поступали. Отсутствие в Министерстве финансов Российской Федерации данных аналитического учета внешней задолженности является нарушением положений Инструкции № 25н и не может способствовать обеспечению эффективного управления внешним долгом Российской Федерации.

Выводы

1. На основании Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Объединенных Арабских Эмиратов об урегулировании задолженности бывшего СССР от 10 сентября 2007 года Минфин России обеспечил погашение долга Российской Федерации перед ОАЭ. Долг урегулирован посредством зачета товарных поставок в объеме 233,16 млн. долл. США и наличным денежным платежом в размере 562,6 млн. долл. США.

2. С учетом положений Меморандума от 16 марта 1994 года погашение задолженности российской стороны перед ОАЭ обеспечивалось товарными поставками на основании 4 контрактов, заключенных производителями с Генеральным штабом Вооруженных Сил ОАЭ. 3 контракта выполнены в полном объеме, что сопровождалось списанием внешней задолженности Российской Федерации перед ОАЭ в сумме 233,16 млн. долл. США.

В ходе реализации четвертого контракта от 7 мая 2000 года № DP/A3/98/71/4/165 ГУП КБП поставки специальной продукции не осуществило, контракт между Генеральным штабом Вооруженных Сил ОАЭ и ГУП КБП не был выполнен.

3. В целях реализации контракта между ГУП КБП и Генеральным штабом Вооруженных Сил ОАЭ Минфин России на основании условий соглашения с ГУП КБП о финансировании товарных поставок перечислил последнему средства федерального бюджета в объеме 73,2 млн. долл. США на проведение НИОКР для дальнейшего использования результатов этих работ при производстве специальной продукции в счет товарных поставок в период 2004–2006 годов.

4. Несмотря на принятые Минфином России меры ГУП КБП не возвратило федеральному бюджету средства в сумме 4928,11 млн. рублей.

5. При финансировании Минфином России НИОКР оборонного характера стоимостью 73,2 млн. долл. США, выполняемых ГУП КБП, не был решен в установленном порядке вопрос о закреплении прав на результаты научно-технической деятельности, что стало возможным из-за отсутствия соответствующих вопросов, содержащихся в положениях распоряжения Правительства Российской Федерации от 27 декабря 2000 года № 1824-рс.

6. Установлены нарушения в ведении Минфином России бюджетного учета и порядка отражения внешней задолженности в Государственной долговой книге Российской Федерации.

Предложения

1. Направить информационное письмо в Министерство финансов Российской Федерации.

2. Направить информационное письмо в Правительство Российской Федерации.

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

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

В. П. ГОРЕГЛЯД