

Из постановления Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 24 октября 1997 года № 34(105) "О результатах проверки эффективности действия механизма финансирования расходов федерального бюджета посредством привлечения кредитов коммерческих банков под гарантии и поручительства Минфина России от имени Правительства Российской Федерации":

С учетом обсуждения и поправок, внесенных членами Коллегии, утвердить отчет о результатах проверки эффективности действия механизма финансирования расходов федерального бюджета посредством привлечения кредитов коммерческих банков под гарантии и поручительства Минфина России от имени Правительства Российской Федерации.

Согласиться с предложением Аудитора Счетной палаты Э. В. Митрофановой о направлении:

- представления Счетной палаты Председателю Правительства Российской Федерации В. С. Черномырдину;

- писем Счетной палаты Председателю Совета Федерации Е. С. Строеву, Председателю Государственной Думы Г. Н. Селезневу, Генеральному прокурору Российской Федерации Ю. И. Скуратову и Главному военному прокурору Российской Федерации Ю. Г. Демину.

Отчет по итогам проверки эффективности действия механизма финансирования расходов федерального бюджета посредством привлечения кредитов коммерческих банков под гарантии и поручительства Минфина России от имени Правительства Российской Федерации

В соответствии с планом работы Счетной палаты Российской Федерации на 1997 г. специалистами Направления по контролю за государственным долгом и банковской системой проведены проверки эффективности действия механизма финансирования расходов федерального бюджета посредством привлечения кредитов коммерческих банков под гарантии и поручительства Минфина России от имени Правительства Российской Федерации.

Цель проверки:

1. Анализ государственных гарантий и поручительств как разновидности государственного внутреннего долга в сопоставлении с основными макроэкономическими показателями.

2. Степень обоснованности нормативно-правового обеспечения финансирования расходов федерального бюджета под гарантии и поручительства Минфина России от имени Правительства Российской Федерации в 1995-1997 гг.

3. Анализ организации процесса финансирования расходов федерального бюджета посредством привлечения кредитов коммерческих банков под гарантии и поручительства Минфина

России от имени Правительства Российской Федерации.

4. Соблюдение законности предоставления Минфином России государственных гарантий и поручительств от имени Правительства Российской Федерации.

5. Анализ финансовой отчетности о предоставлении Минфином России государственных гарантий и поручительств по кредитам коммерческих банков за 1995-1997 годы.

6. Выполнение Минфином России своих обязательств в соответствии с условиями договоров поручительства с коммерческими банками.

7. Анализ эффективности механизма финансирования расходов федерального бюджета посредством привлечения кредитов коммерческих банков под гарантии и поручительства Минфина России от имени Правительства Российской Федерации.

Объекты проверки:

Министерство финансов Российской Федерации (Минфин России), Министерство обороны Российской Федерации (Минобороны Рос-

сии), АКБ "Московский национальный банк", АКБ "Нефтехимбанк".

Материалы проверок оформлены соответствующими актами. Представленные в ходе проверок замечания учтены при составлении отчета.

1. Анализ государственных гарантий и поручительства как разновидности государственного внутреннего долга в сопоставлении с основными макроэкономическими показателями

Для осуществления финансирования текущих расходов федерального бюджета в пределах размера государственного внутреннего долга, установленного федеральным бюджетом на соответствующий год, в 1995-1997 гг. действовал механизм прямого заимствования средств у коммерческих банков под поручительства Минфина России от имени Правительства Российской Федерации. При этом суммы, предусмотренные договорами поручительства Минфина России на период с момента вступления в силу указанных договоров до даты завершения действия этих договоров, включались в состав государственного внутреннего долга, а фактические расходы по исполнению указанных поручительств осуществлялись за счет ассигнований получателей бюджетных средств, предусмотренных соответствующими статьями федерального бюджета, с частичным отнесением затрат по выплатам процентов за счет обслуживания государственного долга.

В течение 1995-1996 гг. прямое заимствование средств у коммерческих банков под гарантии и поручительства Минфина России от имени Правительства Российской Федерации перестало быть исключительным случаем, как это предусматривалось директивными документами, и превратилось, наряду с государственными ценными бумагами, в один из главных источников финансирования текущих расходов федерального бюджета, не обеспеченных соответствующими доходами, заняв прочное положение в структуре государственного внутреннего долга. Объем государственного внутреннего долга за счет государственных гарантий и поручительств в соответствии с прогнозом на 1997 г. по состоянию на 1 января 1998 года должен составить 80 трлн руб. При этом величина внутреннего долга за счет государственных гарантий и поручительств (80 трлн руб.) в 1,6 раза превысит существующий объем внутренних источников финансирования и составит 83,8% от величины дефицита федерального бюджета. По сути дела, происходит вытеснение системы прямого финансирования бюджетополучателей системой финансирования расходов (текущих расходов в 1995-1997 гг., расходов по бюджету развития в 1998 г.), не обеспеченных доходами, за счет кредитов коммерческих банков под гарантии и поручительства Минфина России от имени Правительства Российской Федерации.

2. Степень обоснованности нормативно-правового обеспечения финансирования расходов федерального бюджета под гарантии и поручительства Минфина России от имени Правительства Российской Федерации в 1995-1997 гг.

Анализ действующего нормативно-правового обеспечения финансирования расходов федерального бюджета под гарантии и поручительства Минфина России от имени Правительства Российской Федерации в 1995-1997 гг. показывает, что оно противоречиво и не соответствует как действующей законодательной базе государственного внутреннего долга и бюджетного законодательства, так и нормам Гражданского кодекса Российской Федерации.

Гражданским кодексом Российской Федерации в главе 23 "Обеспечение исполнения обязательств", параграф 5 "Поручительства" (статьи 361-367) установлены нормы, регламентирующие предоставление банками кредитов заемщику под поручительство третьего лица, они носят сугубо практический характер и распространяются только на хозяйствующие субъекты. В случае, когда "Поручителем" является Минфин России от лица Правительства Российской Федерации, нет оснований для применения статьи ГК Российской Федерации.

Законом Российской Федерации от 13.11.92 г. № 3877-1 «О государственном внутреннем долге Российской Федерации» (ст. 2) предусмотрено включение в состав государственного внутреннего долга «долговых обязательств, гарантированных Правительством Российской Федерации», т. е. конкретных сумм возникших задолженностей, а не «гарантий», которые как таковые долгом не являются и учитываются на забалансовых счетах.

Включение сумм, предусмотренных договорами поручительства Минфина России на период с момента вступления в силу указанных договоров до даты завершения действия этих договоров, в состав государственного внутреннего долга противоречит необходимости соблюдения предела государственного внутреннего долга, установленного ст. 54 Федерального закона от 31.03.95 г. № 39-ФЗ "О федеральном бюджете на 1995 год" и ст. 61 Федерального закона от 31.12.95 г. № 228-ФЗ "О федеральном бюджете на 1996 год". В то же время само включение сумм, предусмотренных договорами поручительства Минфина России, в состав государственного внутреннего долга при необходимости осуществления расходов и исполнения указанных поручительств за счет ассигнований, предусмотренных соответствующими статьями федерального бюджета получателям бюджетных средств, не имеет достаточных оснований.

Вместе с тем, согласно Федеральному закону от 15.08.96 г. № 115-ФЗ «О бюджетной классификации Российской Федерации» (приложение 8) с 1.01.97 г. государственные га-

рантии законодательно включаются в состав государственного внутреннего долга.

3. Анализ организации процесса финансирования расходов федерального бюджета посредством привлечения кредитов коммерческих банков под гарантии и поручительства Минфина России от имени Правительства Российской Федерации

В 1995-1997 гг. предоставление гарантий и поручительств Минфином России от имени Правительства Российской Федерации по кредитам коммерческих банков осуществлялось на основании специальных отдельных нормативных актов (постановлений, распоряжений, решений) Правительства Российской Федерации.

В этих нормативных актах Правительства Российской Федерации определялись направления использования средств федерального бюджета, финансируемых за счет привлечения кредитов, объемы предоставляемых поручительств, виды средств, за счет которых осуществлялось погашение и обслуживание привлекаемых кредитов, а также характер участия коммерческих банков (конкурсный или неконкурсный). Поскольку в большей части этих актов Правительства Российской Федерации на необходимость проведения конкурсов не указывалось, то, как правило, они не проводились.

В целях реализации нормативных актов Правительства Российской Федерации издавались приказы Министра финансов Российской Федерации, определяющие:

- состав рабочих комиссий по отбору коммерческих банков для привлечения средств, направляемых на финансирование соответствующих расходов бюджетополучателей;
- порядок проведения конкурса по привлечению кредитных ресурсов коммерческих банков в вексельной (денежной) форме для финансирования соответствующих расходов;
- сроки направления информационных писем коммерческим банкам об условиях и сроках проведения конкурса.

Заявки с предложениями по условиям предоставления кредитных ресурсов направлялись коммерческими банками в адрес комиссии по проведению конкурса (в Министерство финансов Российской Федерации) с указанием предлагаемых объемов кредитных ресурсов с обязательным выделением кредитных ставок по срокам погашения кредитов.

В соответствии с установленным Минфином России порядком проведения конкурса по привлечению кредитных ресурсов коммерческие банки, помимо заявок, обязывались предоставлять информацию о своем финансовом состоянии.

Собственно вопрос участия коммерческих банков в финансировании расходов федерального бюджета посредством привлечения кредитов коммерческих банков под гарантии и поручительства Минфина России от имени Правитель-

ства Российской Федерации в Минфине России не был отработан, а выбор банков из числа уполномоченных осуществлялся соответствующим отраслевым департаментом Минфина России (Департамент оборонного комплекса и др.) и Главным управлением федерального казначейства Минфина России (ГУФК) без необходимых экономических обоснований. Представленные на конкурс отчетные данные коммерческих банков Минфином России не проверялись. Так, в ходе проверки не были представлены балансы банков на момент проведения конкурса.

Проверкой установлено, что письменные предложения Минфина России об участии в конкурсе вручались представителям банков в департаментах Минфина, а не отправлялись почтой, как это было предусмотрено установленным порядком проведения конкурсов.

Департаментами Минфина России также не предоставлялись экономические обоснования о необходимости заимствований в определенную дату кредитов коммерческих банков для финансирования расходов из федерального бюджета, а ГУФК Минфина России не учитывались реальные остатки бюджетных средств на банковских счетах.

Проверкой установлено, что более половины гарантий и поручительств предоставлялись Минфином России при наличии денежных средств, достаточных для финансирования бюджетополучателей без привлечения кредитов коммерческих банков.

Получатели бюджетных средств не являлись инициаторами в кредитном процессе. Они практически ставились перед фактом необходимости заключения соответствующих кредитных договоров на условиях, установленных Минфином России (сроки, объемы, процентные ставки), с коммерческими банками, определяемыми на конкурсной основе. В соответствии с приказами, издаваемыми Минфином России, получатели бюджетных средств, как правило, даже не включались в состав рабочих комиссий для рассмотрения заявок коммерческих банков на участие в конкурсах.

4. Соблюдение законности предоставления Минфином России гарантий и поручительств от имени Правительства Российской Федерации

Как установлено в ходе проведенной проверки, в ряде случаев гарантии и поручительства предоставлялись Минфином России в нарушение существующего законодательства.

Пунктом 4 постановления Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 17 мая 1996 г. № 357-ПГД "О ходе исполнения Федерального закона "О федеральном бюджете на 1996 год" было предложено Правительству Российской Федерации исключить практику привлечения кредитов коммерческих банков с оплатой расходов по обслуживанию указанных кредитов за счет привлечения ассиг-

нований, установленных прямым получателям средств из федерального бюджета. Однако привлечение кредитов коммерческих банков под гарантии и поручительства Минфина России от имени Правительства Российской Федерации было только ограничено.

Так, в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 17 июля 1996 г. № 805 в целях упорядочения работы по предоставлению Министерством финансов Российской Федерации поручительств по кредитам коммерческих банков, привлекаемым получателями средств федерального бюджета, и ограничения в 1996 году расходов федерального бюджета по их погашению и обслуживанию пункт 15 постановления Правительства Российской Федерации от 21 марта 1996 г. № 309 был признан утратившим силу, за исключением предоставления гарантий и поручительств по кредитам коммерческих банков, привлекаемым получателями средств федерального бюджета для финансирования расходов, связанных с государственной финансовой поддержкой завоза продукции (товаров) в районы Крайнего Севера и приравненные к ним местности с ограниченными сроками навигации, золотодобывающей промышленности, закупкой вооружения и военной техники по государственному заказу, финансированием в агропромышленном комплексе.

Таким образом, можно констатировать, что гарантии и поручительства от имени Правительства Российской Федерации по кредитам коммерческих банков, начиная с 21 марта 1996 г. по 17 июля 1996 г., могли предоставляться получателям бюджетных средств в соответствии с постановлениями Правительства Российской Федерации от 21 марта 1996 г. № 309 и от 6 июня 1996 г. № 652.

Одновременно предоставление гарантий и поручительств от имени Правительства Российской Федерации по кредитам коммерческих банков в период до 21 марта 1996 г. и после 17 июля 1996 г. юридически могло осуществляться только на основании отдельных решений Правительства Российской Федерации.

Однако проверкой установлено, что в ряде случаев договоры поручительства между Министерством финансов Российской Федерации и коммерческими банками и соответствующие кредитные договоры между коммерческими банками и получателями бюджетных средств заключались в указанный период без юридически необходимых постановлений Правительства Российской Федерации. Всего только за июль 1996 года было заключено Минфином России 25 договоров поручительства от имени Правительства Российской Федерации без необходимых специальных решений Правительства Российской Федерации на 1108,6 млрд рублей.

Министерством финансов Российской Федерации также не был выполнен Указ Президента Российской Федерации от 12 мая 1997 г.

№ 467 "О прекращении предоставления гарантий и поручительств за счет средств федерального бюджета", и задним числом Минфином России было подписано 14 договоров поручительства с коммерческими банками на общую сумму 2031,2 млрд рублей.

5. Анализ финансовой отчетности о предоставлении гарантий и поручительств Минфина России по кредитам коммерческих банков за 1995-1997 годы

Объем предоставленных поручительств в 1996 году возрос по отношению к 1995 году с 16409 млрд руб. до 39710 млрд руб., или в 2,4 раза. За прошедший период 1997 года объем предоставленных поручительств составил 11419,8 млрд руб., что связано с выходом Указа Президента Российской Федерации от 12 мая 1997 г. № 467 "О прекращении предоставления гарантий и поручительств". В 1995 г. большая часть гарантий и поручительств предоставлялась по кредитам в денежной форме (13876 млрд руб., или 84,7%), в 1996 г. преобладали кредиты в вексельной форме (25011 млрд руб., или 62,9%). В 1997 г. объем вексельных кредитов снизился до 3401,7 млрд руб., или до 29,7% от общей суммы госгарантий.

Например, по Минобороны России объем предоставленных поручительств в 1996 году возрос по отношению к 1995 году с 2625,9 до 6951 млрд руб., или в 2,6 раза.

Объем погашенных кредитов и процентов по ним возрос в 1996 году по отношению к 1995 году с 1956,5 млрд руб. до 6675,66 млрд руб., или в 3,4 раза. За 1997 год этот показатель составил 405,05 млрд рублей. При этом если в 1995 году кредитование осуществлялось и в вексельной, и в денежной формах, то в 1996 и 1997 годах практически использовалась только вексельная форма кредитования.

В 1996-1997 гг. изменился характер средств, направляемых на погашение основного долга (без учета сумм процентов, направляемых на обслуживание госдолга). Если в 1995 году весь основной долг гасился за счет бюджетных ассигнований (сметы) Минобороны России, то впоследствии его погашали частично (на 1046,8 млрд руб., или на 16,2% от общей суммы погашения за 1996 год) за счет средств федерального бюджета, направляемых на погашение государственного внутреннего долга. В то же время погашение расходов на обслуживание государственных обязательств (процентов за пользование кредитом) большей частью осуществлялось в 1995-1996 гг. за счет бюджетных ассигнований Министерства обороны Российской Федерации, т. е. за счет расходов, отражаемых в отчетности по исполнению федерального бюджета как выделение ассигнований на национальную оборону, происходило формирование прибыли коммерческих кредитных учреждений. Всего расходы Минобороны России на уплату процентов за пользование кре-

дитами за 1995-1997 годы составили 405,02 млрд руб., в т. ч. за счет бюджетных ассигнований на национальную оборону - 266,91 млрд руб., или 65,9% от общей суммы.

6. Выполнение Минфином России своих обязательств в соответствии с условиями договоров поручительства с коммерческими банками

Среднедневные остатки на счете 129700 ГУФК Минфина России, с которого производятся расчеты по исполнению бюджетных назначений, в т. ч. по погашению задолженностей по договорам поручительства Минфина России, за проверяемый период находились в пределах 500-800 млрд рублей.

Однако в ряде случаев Минфин России не смог своевременно выполнить свои обязательства как поручителя перед кредиторами. При этом вместо выплаты предусмотренного договором штрафа в размере 0,1 процента от суммы платежа за каждый день просрочки (расчетно 36% годовых) Минфин России предлагал кредиторам заключать дополнительные соглашения к договорам поручительства и договорам вексельного кредитования, в соответствии с которыми продлевался срок возврата основного долга, что равносильно заключению дополнительных кредитных договоров в денежной форме. При этом в ряде случаев проценты за пользование дополнительными кредитами значительно (в 1,5 раза) превосходили штрафы, которые должен был бы выплатить Минфин России за несвоевременный возврат кредитов. Общий размер обслуживания вексельных кредитов для получателей бюджетных средств, производимый за счет предусмотренных им бюджетных ассигнований, становился для них дороже примерно в 2-2,4 раза.

Например, в соответствии с договором поручительства от 30.05.96 г. № 309 между Минфином России и Сбербанком России последний заключил договор вексельного кредитования от 30.05.96 г. № 047711649 с Управлением делами Президента Российской Федерации на сумму 77,0 млрд руб. под 15% годовых с погашением кредита до 8 октября 1996 года. После выполнения обязательств по договору вексельного кредитования Сбербанк России обратился в Минфин России с письмом от 7.10.96 г. № 01-4011 о перечислении 8.10.96 г. средств в уплату основного долга в сумме 77,0 млрд руб. и причитающихся процентов по договору в сумме 3,9 млрд руб. (всего на общую сумму 80,9 млрд рублей).

Остаток денежных средств на счете 129700, с которого планировалась уплата по договору поручительства от 30.05.96 г. № 309, со-

ставил на конец дня после всех необходимых платежей 163,4 млрд рублей, а 9.10.96 г. - 785,2 млрд рублей, т. е. на дату погашения платежа денежные средства для погашения основного долга и процентов банку у Минфина России имелись.

Однако Минфин России выплатил Сбербанку России 8.10.96 г. платежным поручением № 9498 только проценты за предоставленные кредиты на сумму 3,9 млрд рублей.

На оставшуюся непогашенной сумму основного долга 77 млрд руб. Минфин России подготовил дополнительное соглашение № 1 от 8.10.96 г. к договору поручительства № 309 от 30.05.96 г. и дополнительное соглашение № 1 от 8.10.96 г. к договору вексельного кредитования № 047711649 от 30.05.96 г. В соответствии с этими соглашениями Минфин России заимствовал у Сбербанка России 77 млрд рублей на 48 дней под 55% годовых с оплатой процентов за пользование кредитом в размере 5,6 млрд рублей за счет финансирования Управления делами Президента Российской Федерации.

На момент проверки дополнительные соглашения к договору поручительства не были подписаны Управлением делами Президента Российской Федерации.

Такое получение кредита Минфином России от Акционерного коммерческого сберегательного банка Российской Федерации (Сбербанка России) без согласия Управления делами Президента Российской Федерации за счет его финансирования привело к дополнительным расходам федерального бюджета на 5,6 млрд рублей. Кроме того, если бы Минфин России просто задержал выплату основного долга на 48 дней (до 26.11.96 г.), то согласно договору поручительства от 30.05.96 г. № 309 и кредитному договору № 047711649 он уплатил бы 0,1% за каждый день просрочки, или 36% годовых, а не 55%, как предусмотрено в дополнительном соглашении, т. е. на 2 млрд рублей меньше, чем фактически перечислил платежным поручением от 26.11.96 г. № 10735 в доход Сбербанка России за счет средств федерального бюджета.

Сбербанк России без согласия Управления делами Президента Российской Федерации снял с его счета 015120725 в Сбербанке России 28.11.96 г. сумму в размере 5,6 млрд руб. на свой счет 64996062.

Общий расчет суммарного недофинансирования Управления делами Президента Российской Федерации в результате привлечения вексельного кредита в соответствии с договором № 047711649 от 30.05.96 г. приведен в таблице № 1.

Таблица № 1

№№		Сумма, млрд руб.
1.	Номинальная стоимость векселей, привлеченных Управлением делами Президента Российской Федерации в соответствии с вексельным договором № 047711649 от 30.05.96 г.	77
2.	Рыночная стоимость векселей	77 x 360 ----- $(128 \times \frac{177}{100}) + 360$ 47,258
3.	Максимальные потери источников финансирования Управления делами Президента Российской Федерации при конвертации номинальной стоимости векселей в рыночную	29,742
4.	Погашено процентов за пользование кредитом за период с 30.05.96 г. по 8.10.96 г. в соответствии с договором № 047711649	3,946
5.	Погашено процентов за пользование кредитом с 8.10.96 г. по 26.11.96 г. в соответствии с дополнительным соглашением № 1 от 8.10.96 г. к договору вексельного кредитования	5,646
6.	Недофинансирование Управления делами Президента по вексельному договору № 047711649, всего	39,334
	в том числе:	
6.1.	Прямое недофинансирование Управления делами Президента РФ	9,592
6.2.	Косвенное недофинансирование Управления делами Президента РФ	29,742
7.	Недофинансирование Управления делами Президента Российской Федерации в % к номинальной стоимости вексельного кредита	51%

Как следует из таблицы № 1, суммарный размер недофинансирования достигает 39,34 млрд руб., или 51% от номинальной стоимости привлеченных векселей, т. е. в итоге более половины номинальной стоимости векселей было перечислено коммерческим банкам. Следует отметить, что большую часть суммарного недофи-

нансирования Управления делами Президента Российской Федерации составляет косвенное недополучение средств за счет конвертации номинальной стоимости векселей в рыночную стоимость (29,742 млрд рублей).

Аналогично произведен расчет суммарного недофинансирования Минобороны России в 1995-1996 гг., который приведен в таблице № 2.

Таблица № 2
(трлн руб.)

№№ п/п		1995 год	1996 год
1.	Привлечено кредитов как источников финансирования Минобороны РФ, всего	2,62	6,95
	в том числе:		
1.1	В вексельной форме	1,49	6,95
2.	Максимальные потери источников финансирования Минобороны РФ при конвертации номинальной стоимости векселей в рыночную стоимость посредством их досрочного погашения в коммерческих банках (по расчету из таблицы № 3)	0,16	3,46
3.	Погашено кредитов, всего	1,76	4,56
	в том числе:		
3.1	Кредитов, привлеченных в предыдущем году, погашаемых за счет бюджетных ассигнований Минобороны РФ текущего года	-	0,86
4.	Погашено процентов за пользование кредитом, всего	0,19	0,21
	в том числе:		
4.1	Погашено процентов за пользование кредитом за счет ассигнований Минобороны РФ	0,1	0,17
		(п. 5 = п. 2 + п. 3.1 + п. 4.1)	
5.	Недофинансирование Минобороны РФ, всего	0,26	4,49
		(п. 5.1 = п. 3.1 + п. 4.1)	
5.1	Прямое недофинансирование Минобороны РФ	0,1	1,03
		(п. 5.2 = п. 2)	
5.2	Косвенное недофинансирование Минобороны РФ	0,16	3,46

Как видно из приведенного расчета в таблице № 2, недофинансирование Минобороны России из-за использования механизма поручительств Минфина России под кредиты коммерческих банков составило в 1995 году 0,26 трлн руб., а в 1996 году - 4,49 трлн рублей. Всего за проверяемый период национальная оборона была фактически недофинансирована на 4,75 трлн руб. (1,13 трлн руб. - прямое недофинансирование, 3,62 трлн руб. - косвенное недофинансирование).

7. Анализ эффективности механизма финансирования расходов федерального бюджета посредством привлечения кредитов коммерческих банков под гарантии и поручительства Минфина России от имени Правительства Российской Федерации

Эффективность механизма финансирования расходов федерального бюджета посредством привлечения кредитов коммерческих банков можно оценить как уровнем фактического финансирования (недофинансирования) получателей бюджетных средств, так и уровнем доходности коммерческих банков на единицу привлеченных кредитных средств (в связи с расходами на обслуживание государственных обязательств).

Как показала проверка, получатели бюджетных средств используют векселя в двух основных направлениях:

- в качестве платежных средств по их номинальной стоимости без конвертации в денежную рублевую массу;

- для конвертации в денежные средства (за счет их продажи, досрочного учета (погашения) в банках-эмитентах и получения кредитов под залог векселей).

Так, Минобороны России использует векселя в качестве платежных средств по их номинальной стоимости. Недофинансирование Минобороны России (из-за разницы в номинальной стоимости привлекаемых векселей) перекладывается на поставщиков продукции, производителей работ и услуг и в конечном итоге на население. Одновременно, по сведениям Минобороны России, в определенной степени недофинансирование организаций возвращается для Минобороны России в виде роста цен на поставляемую продукцию, производимые работы и услуги (проценты за кредит включаются в себестоимость продукции, работ, услуг).

В то же время при острой своевременной необходимости в денежных средствах имеет место конвертация номинальной стоимости привлекаемых векселей в их рыночную стоимость в виде рублевой массы.

Так, например, АКБ "Нефтехимбанк" в соответствии с договором вексельного кредитования № 6-106/96 от 30 июля 1996 г. предоставил администрации Коми-Пермяцкого автономного округа вексельный кредит в сумме 6,744 млрд. руб. со сроком погашения не ранее 4.12.96 г. Однако эти векселя были вскоре проданы с дисконтом администрацией Коми-Пермяцкого автономного округа и представлены 4.12.96 г. к погашению в АКБ "Нефтехимбанк" последними векселедержателями КБ "Московский деловой мир" и МСК "Константа плюс" в выданной сумме 6,744 млрд. рублей. В то же время векселя, выпущенные АКБ "Моснефтехимбанк" в соответствии с договором вексельного кредитования № 6/60-96 от 5.05.96 г. на сумму 4,9 млрд. руб., были досрочно учтены с дисконтом.

Досрочный учет (погашение) векселей (с дисконтом), номинальная стоимость которых на момент погашения в соответствии с договорами поручительства была гарантирована Минфином России, являлся менее рискованной, более выгодной и поэтому более распространенной операцией для коммерческих банков, чем вложение средств в промышленность. Банки осуществляли досрочный учет (погашение) векселей даже при отсутствии собственных финансовых средств за счет привлечения кредитных ресурсов под залог денежных средств, определенных в договорах поручительства.

Так, например, Московский национальный банк по согласованию с Минфином России по наиболее крупным договорам (на сумму более 100 млрд. рублей) привлекал кредитные ресурсы под залог денежных средств, определенных в договорах поручительства, в связи с необходимостью досрочного учета (погашения) векселей предприятиям-кредиторам Минобороны России, Минсельхозпрода России, Минсвязи России, Российского космического агентства. При этом с кредиторами Банка по предоставленным ему кредитам заключались договоры переуступки права требования к заемщикам основной суммы долга и процентов за пользование кредитом по соответствующим кредитным договорам.

В проверяемом периоде получателям бюджетных средств предоставлено вексельных кредитов на общую сумму 30,9 трлн. рублей.

Расчет потерь сумм источников финансирования получателей бюджетных средств за проверяемый период при конвертации номинальной стоимости векселей в рыночную приведен в таблице № 3.

Таблица № 3

(трлн руб.)

№№ п/п		1995 год факт	1996 год факт	1997 год оценка
1.	Номинальная стоимость привлеченных вексельных кредитов как источников финансирования расходов получателей бюджетных средств	2,54	24,45	3,37
2.	Средневзвешенный по объему вексельных кредитов возможный срок кредитования коммерческими банками в днях при досрочном погашении векселей или привлечении денежных кредитов под залог векселей	40,6	122,3	165
3.	Средневзвешенная по объему вексельных кредитов возможная процентная ставка предоставления денежных (рублевых) кредитов коммерческими банками	97,7	146,5	61,6
4.	Рыночная стоимость привлеченных вексельных кредитов (векселей), возникающая при возможной конвертации в денежную (рублевую) массу посредством досрочного погашения векселей или привлечения денежных кредитов под залог векселей	$\text{гр. 4} = \frac{\text{гр. 1} \times 360}{\text{гр. 2} \times \text{гр. 3} + 360}$		
		2,287	16,325	2,628
5.	Максимальные потери источников финансирования получателей бюджетных средств при возможной конвертации номинальной стоимости векселей в рыночную	гр. 1 - гр. 4		
		0,253	8,125	0,742

При расчете использовались данные по средневзвешенному сроку кредитования и средневзвешенной процентной ставке предоставления кредитов коммерческим банкам, рассчитанные при проверке Минобороны России, как одному из наиболее крупных получателей бюджетных средств (объем гарантий и поручительств, предоставленных Минобороны России в 1996 г. составил около 20% от общего объема гарантий и поручительств). Как видно из таблицы, расчетные макси-

мальные потери получателей бюджетных средств составили в 1995 году 0,253 трлн руб., в 1996 году - 8,125 трлн руб. и в 1997 году могут составить 0,742 трлн рублей.

Расчет недофинансирования получателей бюджетных средств в результате привлечения кредитов под гарантии и поручительства Минфина России от имени Правительства Российской Федерации в вексельной и денежной формах приведен в сводной таблице № 4.

Таблица № 4

(трлн руб.)

№№ п/п		1995 год факт	1996 год факт	1997 год оценка
1.	Привлечено кредитов как источников финансирования расходов получателей бюджетных средств, всего	13,55	34,96	10,35
	в том числе:			
1.1	В вексельной форме	2,54	24,45	3,37
2.	Максимальные потери источников финансирования получателей бюджетных средств при возможной конвертации номинальной стоимости векселей в рыночную	0,25	8,12	0,74
3.	Погашено кредитов (основного долга), всего	7,13	26,02	25,16
	в том числе:			
3.1	Кредитов, привлеченных в предыдущем году, погашаемых за счет бюджетных ассигнований получателей бюджетных средств текущего года		6,26	14,6
4.	Погашение процентов за пользование кредитами, всего	1,61	3,94	2,86
	в том числе:			
4.1	Погашено процентов за пользование кредитами за счет ассигнований получателей бюджетных средств	0,81	3,23	2,29
5.	Недофинансирование получателей бюджетных средств, всего	п.5 = п.2 + п.3.1 + п.4.1		
	в том числе:	1,06	17,61	17,63
5.1	Прямое недофинансирование получателей бюджетных средств	п.5.1 = п.3.1 + п.4.1		
		0,81	9,49	10,89
5.2	Косвенное недофинансирование получателей бюджетных средств	п.5.2 = п.2		
		0,25	8,12	0,74

Как следует из таблицы № 4, расчетные объемы недофинансирования получателей бюджетных средств составили в 1995 году 1,06 трлн руб., в 1996 г. - 17,61 трлн руб., в 1997 г. - 17,63 трлн рублей. Это означает, что финансирование посредством предоставления кредитов под гарантии и поручительства Минфина России в условиях острой нехватки денежных средств вынуждает бюджетополучателей идти на дополни-

тельную оплату процентов в пользу коммерческих банков за счет средств, утвержденных в бюджетном году на их финансирование. Всего за проверяемый период расчетное недофинансирование получателей бюджетных средств составило 36,3 трлн рублей.

Расчет доходов банков за счет привлечения кредитов под гарантии и поручительства Минфина России за 1996 год приведен в таблице № 5.

Таблица № 5

(трлн руб.)

№№ п/п		1996 год факт
1.	Предоставлено поручительств, всего	39,71
	в том числе:	
1.1	Основной долг	34,96
1.2	Проценты за пользование кредитами	4,74
2.	Предоставлено поручительств по кредитам в вексельной форме, всего	25,01
	в том числе:	
2.1	Основной долг	24,45
2.2	Проценты за пользование кредитами	0,56
3.	Проценты за счет досрочного учета (погашения) векселей или предоставления кредитов под залог векселей, всего	8,12
	в том числе:	
3.1	Дополнительные доходы банков за счет разницы в доходности от привлечения ценных бумаг и доходов от предоставления кредитов коммерческими банками	п.3.1 = $\frac{п.3}{2}$ 4,06
4.	Доходы банков, всего	п. 4 = п. 1.2 + п. 3 12,86
	в том числе:	
4.1	Дополнительные доходы банков за счет превышения доходности коммерческих банков при предоставлении кредитов относительно доходности от привлечения ценных бумаг	4,06

Как видно из приведенной таблицы, в 1996 году при финансировании посредством привлечения кредитов коммерческих банков под гарантии и поручительства Минфина России получателей бюджетных средств за счет выделенных для них ассигнований коммерческие банки получили различными путями 12,86 трлн руб. бюджетных средств, которые в их части не были пре-

дусмотрены федеральными законами о бюджете за проверяемый период.

Расчеты в таблице № 5 проведены исходя из превышения примерно в 2 раза доходности коммерческих банков от предоставления кредитов по отношению к доходности ценных бумаг в 1996 г., что видно из таблицы № 6.

Таблица № 6

Процентные ставки (проценты годовых)

	01.9	02.96	03.96	04.96	05.96	06.96	07.96	08.96	09.96	10.96	11.96	12.96	01.97
Доходность ГКО	112,9	65,4	90,8	92,4	166,0	176,2	85,0	61,7	56,1	46,7	41,2	38,7	32,8
Ставка по кредитам	203,6	183,8	176,1	177,3	174,2	177,6	151,0	125,2	152,3	90,6	83,1	66,9	-

Таким образом, финансирование получателей бюджетных средств посредством привлечения кредитов под гарантии и поручительства Минфина России привело к дополни-

тельным расходам для бюджетополучателей и позволило коммерческим банкам дополнительно получить доход в размере 4 трлн рублей.

В связи с изложенным следует иметь в виду, что Указом Президента Российской Федерации от 12 мая 1997 г. № 467 «О прекращении предоставления гарантий и поручительств за счет средств федерального бюджета» предусмотрено прекращение с 12 мая 1997 года предоставления гарантий и поручительств по кредитам коммерческих банков, привлекаемых субъектами Российской Федерации, а также иными получателями средств федерального бюджета в целях финансирования расходов, предусмотренных федеральным бюджетом.

Однако в рамках верхнего предела государственного внутреннего долга на 1998 год сохраняется предоставление долговых обязательств типа «государственная гарантия» согласно Указу Президента Российской Федерации от 23 июня 1997 г. № 773 «О предоставлении гарантий или поручительств по займам и кредитам».

По своей основной сути, несмотря на декларирование положительных нововведений, механизм использования госгарантий не меняется.

Выводы и предложения

1. Минфин России неудовлетворительно выполняет постановления Правительства Российской Федерации по привлечению кредитных ресурсов под гарантии и поручительства, привлекаемые для финансирования расходов субъектов Российской Федерации, министерств и ведомств Российской Федерации.

2. Неэффективное финансирование получателей бюджетных средств посредством привлечения кредитов под государственные гарантии и поручительства за период 1995-1997 гг. привело к расчетному недофинансированию бюджетополучателей на 36,3 трлн руб. Относительно заплани-

рованных бюджетных назначений, дополнительные расходы бюджетополучателей (соответственно доходы кредитных учреждений) составили 4 трлн рублей.

3. В соответствии с изложенным предлагается:

- направить представление Председателю Правительства Российской Федерации В. С. Черномырдину, обратив его внимание на факты неудовлетворительного выполнения Минфином России постановлений Правительства Российской Федерации по порядку предоставления гарантий и поручительств по кредитам коммерческих банков для финансирования расходов субъектов Российской Федерации, министерств и ведомств Российской Федерации и предусмотрев действенные ограничения по привлечению кредитов коммерческих банков под государственные гарантии и поручительства, вводимые в действие по Указу Президента Российской Федерации от 23 июня 1997 г. № 773 «О предоставлении гарантий или поручительств по займам и кредитам»;

- проинформировать о результатах проверки Председателя Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации Е. С. Строева и Председателя Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации Г. Н. Селезнева;

- сообщить о фактах нарушения действующего законодательства и выявленных недостатках в работе механизма финансирования расходов федерального бюджета посредством привлечения кредитов коммерческих банков под государственные гарантии и обязательства в Генеральную прокуратуру Российской Федерации и Главную военную прокуратуру.

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

Э. В. МИТРОФАНОВА