

Из решения Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 18 июня 2004 года № 21 (391) “О результатах проверки механизма предоставления государственных гарантий, включенных в состав государственного внутреннего долга, в Министерстве финансов Российской Федерации и у получателей средств под гарантийные обязательства (по запросам)”:

Утвердить отчет о результатах проверки.

Направить информационное письмо в Правительство Российской Федерации.

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

ОТЧЕТ

о результатах проверки механизма предоставления государственных гарантий, включенных в состав государственного внутреннего долга, в Министерстве финансов Российской Федерации и у получателей средств под гарантийные обязательства (по запросам)

Основание для проведения проверки: план работы Счетной палаты Российской Федерации на 2004 год (пункт 4.4.5).

Цель проверки

Проверить механизм предоставления государственных гарантий, включенных в состав государственного внутреннего долга, возмещение средств федерального бюджета, израсходованных на исполнение государственных гарантий, организацию учета государственных гарантий и достоверность отчетности по задолженности предприятий и организаций по государственным гарантиям.

Предмет проверки

Полученные в ходе проведения контрольного мероприятия законодательные, нормативные документы, а также договорные, финансово-статистические, справочные, расчетные и аналитические материалы.

Объекты проверки

Структурные подразделения Министерства финансов Российской Федерации, конечные получатели средств под гарантийные обязательства (по запросам).

Сроки проведения проверки: с 29 января по 31 мая 2004 года.

В результате проверки по вопросам программы контрольного мероприятия установлено:

1. Под государственной гарантией Бюджетный кодекс Российской Федерации признает способ обеспечения гражданско-правовых обязательств, в силу которого, соответственно, Российская Федерация, субъект Российской Федерации или муниципальное образование - гарант дает письменное обязательство отвечать за исполнение лицом, которому дается государственная или муниципальная гарантия, обязательств перед третьими лицами полностью или частично (статья 115 Бюджетного кодекса Российской Федерации).

Государственную гарантию как способ обеспечения исполнения обязательств третьих лиц перед кредитором отличает от иных гражданско-правовых способов обеспечения то, что гарантом выступает Российская Федерация, то есть государство, которое

в одностороннем порядке должно определять условия и порядок предоставления гарантии в соответствии с положениями статей 115 и 116 Бюджетного кодекса Российской Федерации, а также особый порядок предоставления государственных гарантий, их учета и отражения в структуре и объеме государственного долга.

В соответствии с положениями статей 97 и 98 Бюджетного кодекса Российской Федерации обязательства по государственной гарантии признаются государственным долгом, а в соответствии со статьей 89 являются государственными заимствованиями. Реально государственная гарантия становится государственным долгом только при ее регистрации в Государственной книге внутреннего долга, при этом расходы федерального бюджета возникают при наступлении гарантийного случая.

В нормах статей 115 и 116 Бюджетного кодекса Российской Федерации заложены противоречия. Так, в статье 115 (пункт 4) указано, что гарантии должны предоставляться, как правило, на конкурсной основе. Однако применение указанной нормы затруднено в связи с тем, что именно отсутствие правил, когда и в каких случаях следует проводить конкурсный отбор, а когда не следует, привело к тому, что в настоящее время текстовыми статьями законов о федеральном бюджете регламентировано предоставление государственных гарантий конкретным организациям без конкурсного отбора (кроме государственной гарантии по страхованию военных и связанных с ними рисков ответственности авиаперевозчиков перед третьими лицами, предоставленной в 2003 году).

Положения этой же статьи Бюджетного кодекса Российской Федерации не дают однозначного ответа на вопрос, в каких случаях гарант, исполнивший обязательство за лицо, которому предоставлена гарантия, может требовать от последнего возмещения сумм, уплаченных третьему лицу по государственной гарантии. Пунктом 5 статьи 115 установлено право гаранта, а не обязанность, на осуществление указанной операции. При наличии регрессного требования к получателю гарантии Бюджетный кодекс Российской Федерации не определяет нормы по оформлению обязательств получателя гарантии, тем или иным образом компенсировать федеральному бюджету сумму по исполненной гарантии.

Кроме того, пунктом 7 статьи 115 Кодекса установлен различный порядок отражения операций по исполнению гарантий: исполнение гарантий подлежит отражению в составе расходов федерального бюджета как предоставление кредитов, но если платежи в качестве гаранта не ведут к возникновению эквивалентных требований со стороны гаранта к должнику, не исполнившему обязательство, то исполнение гарантий учитывается в источниках финансирования дефицита федерального бюджета.

В статье 116 (пункт 6) предусмотрено, что “в случае предоставления гарантии Российской Федерацией, Министерство финансов Российской Федерации либо иной уполномоченный Правительством Российской Федерации орган исполнительной власти обязаны провести проверку финансового состояния получателя государственной гарантии Российской Федерации”.

2. Государственные гарантии, которые предполагалось предоставить в 2001 году, утверждены в Федеральном законе “О федеральном бюджете на 2001 год” в виде отдельной текстовой статьи.

Начиная с 2002 года, субъекты и объемы предполагаемых к предоставлению государственных гарантий утверждаются в составе программы государственных внутренних заимствований на соответствующий год в подразделе “Кроме того”, что ставит объемы предполагаемых государственных гарантий вне долговых обязательств государства, так как планируемое предоставление гарантии еще не является долговым обязательством.

В подразделе “Кроме того” планируемое предоставление государственных гарантий отражено: в 2002 году - 38600,0 млн. рублей, в 2003 году - 35100,0 млн. рублей и в 2004 году - 57774,0 млн. рублей.

В раздел “Погашение” программы государственных внутренних заимствований включаются суммы возможного исполнения (расходов федерального бюджета) гарантийных обязательств в текущем году по предоставленным государственным гарантиям.

В 2003 году в Программе государственных внутренних заимствований по строке “исполнение государственных гарантий” отражены возможные расходы федерального бюджета по трем государственным гарантиям, предоставленным в 2002 году в суммарном объеме 6900,0 млн. рублей. Однако в IV квартале 2003 года Правительством Российской Федерации была предоставлена государственная гарантия в объеме 30000,0 млн. рублей по страхованию военных и связанных с ними рисков ответственности авиаперевозчиков, отраженная в подразделе “Кроме того” как планируемая к предоставлению, без определения источника финансирования возможных расходов федерального бюджета по исполнению указанной гарантии.

В Программе государственных внутренних заимствований на 2004 год по строке “исполнение прочих государственных долговых обязательств” отражена сумма 1900,0 млн. рублей, в состав которой входят предполагаемые расходы федерального бюджета по исполнению (погашению) государственных гарантий в сумме 1800,0 млн. рублей.

Следует обратить внимание на то, что в 2004 году запланировано предоставить государственные гарантии на общую сумму 57774,0 млн. рублей, из которых 30000,0 млн. рублей должна составить государственная гарантия по страхованию военных и связанных с ними рисков ответственности авиаперевозчиков перед третьими лицами. Данная государственная гарантия предоставлялась дважды (в 2001 и 2003 году) и оба раза по сроку действия являлась внутригодовой. Однако при исполнении федерального бюджета в 2003 году не был определен источник финансирования по возможному исполнению данной гарантии. Данное обстоятельство следует учесть в текущем году при предоставлении гарантии, и разработать механизм по определению и отражению источника финансирования исполнения (погашения) данной государственной гарантии.

Статьи 109 и 126 Федерального закона “О федеральном бюджете на 2004 год” уточняют условия исполнения Программы внутренних заимствований Российской Федерации на 2004 год в части предоставления государственных гарантий Российской Федерации.

Положение статьи 126 Федерального закона “О федеральном бюджете на 2004 год” разрешает предоставлять определенные государственные гарантии без проведения проверки финансового состояния получателя государственной гарантии, что противоречит пункту 5 статьи 116 Бюджетного кодекса Российской Федерации, в соответствии с которым, Минфин России либо иной уполномоченный Правительством Российской Федерации орган исполнительной власти обязан провести проверку финансового состояния получателя государственной гарантии Российской Федерации.

3. Реализация положений Бюджетного кодекса Российской Федерации и законов о федеральном бюджете на соответствующий год в части государственных гарантий осуществляется Департаментом бюджетных кредитов и гарантий Минфина России.

В настоящее время в связи с реформой органов исполнительной власти функции Департамента бюджетных кредитов и гарантий переданы создаваемому Департаменту международных финансовых отношений, государственного долга и финансовых активов.

4. В настоящее время сложился следующий механизм предоставления государственных гарантий:

1) обращение в Правительство Российской Федерации руководителей исполнительных органов государственной власти (либо территориальных, либо организаций) о необходимости государственной финансовой поддержки;

2) поручение Правительства Российской Федерации Минфину России совместно с заинтересованными ведомствами рассмотреть проблему и внести в Правительство Российской Федерации предложения о возможных механизмах оказания государственной финансовой поддержки;

3) Правительством Российской Федерации принимается решение об оказании финансовой поддержки путем предоставления государственной гарантии с отражением ее объема в проекте федерального бюджета на соответствующий год и/или Программе государственных внутренних заимствований;

4) Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации утверждает федеральный закон о федеральном бюджете на соответствующий год;

5) Минфин России совместно с заинтересованными министерствами и ведомствами подготавливает проект постановления Правительства Российской Федерации о предоставлении государственной гарантии в соответствии с положениями утвержденного федерального закона о федеральном бюджете;

6) Правительство Российской Федерации выпускает постановление о предоставлении государственной гарантии. В некоторых случаях постановление Правительства Российской Федерации о предоставлении государственной гарантии выходит без положительных заключений заинтересованных органов исполнительной власти (например, предоставление государственной гарантии ОАО «АИЖК» в 2002 году);

7) Минфин России в соответствии со своими функциями реализует постановление - участвует в переговорах с принципалом, бенефициаром, согласует схему взаимоотношений и ответственности всех участников. От лица Правительства Российской Федерации разрабатывает, согласует и подписывает соответствующие документы;

8) После предоставления государственной гарантии Минфин России регистрирует в Государственной книге внутреннего долга параметры предоставленной гарантии;

9) Если гарантийный случай не наступил до истечения срока гарантии, то федеральный бюджет не несет расходов. Государственная гарантия прекращает свое действие и списывается с государственного внутреннего долга, что отражается в Государственной книге внутреннего долга;

10) Если гарантийный случай наступил, то:

10.1) бенефициар обращается в Минфин России с требованием исполнить государственную гарантию;

10.2) Минфин России проводит проверку обоснованности требований бенефициара;

10.3) Минфин России исполняет свои обязательства путем перечисления бюджетных средств на счет бенефициара;

10.4) после исполнения Минфином России обязательств по государственной гарантии, данное долговое обязательство списывается с государственного внутреннего долга, и Минфин России отражает данное изменение в Государственной книге внутреннего долга;

10.5) если договор о предоставлении государственной гарантии содержал возможность предъявления эквивалентных требований к принципалу, то Минфин России предъявляет в установленном порядке регрессные требования и одновременно должен учесть возникшую перед федеральным бюджетом задолженность принципала, передавая информацию (докладная) в ГУФК Минфина России;

10.6) ГУФК Минфина России должен отразить задолженность принципала перед федеральным бюджетом на счете 6013 «Расчеты по долговым обязательствам».

5. В Государственной книге внутреннего долга по состоянию на 1 января 2002 года отражен остаток государственного внутреннего долга по гарантийным обязательствам

государства в сумме 16,8 млн. рублей, по состоянию на 1 января 2003 года - 8616,4 млн. рублей, по состоянию на 1 января 2004 года - 5575,6 млн. рублей.

Остаток в сумме 16,8 млн. рублей на начало 2002 года является задолженностью государства по погашению облигаций РАО "ВСМ", эмитированных под государственную гарантию для осуществления длительного инвестиционного проекта - строительства высокоскоростной магистрали. Срок погашения указанных облигаций - 1999 год. Однако до настоящего времени не все облигации предъявлены к погашению, а без предъявления облигаций к погашению списать указанный долг не представляется возможным. Данная проблема не является единичной, но для ее решения требуется внесение изменений и дополнений в положения Бюджетный кодекс Российской Федерации (например, ввести статью об условиях законодательного списания государственных долговых обязательств, срок исковой давности по которым истек).

В приложении к годовому отчету о величине и структуре государственного внутреннего долга отражаются долговые обязательства государства по состоянию на 1 января отчетного года. В указанной форме отчетности не находят своего отражения суммы долговых обязательств, заимствование и погашение по которым осуществлено в течение одного финансового года. Например, государственная гарантия по страхованию военных и связанных с ними рисков авиаперевозчиков перед третьими лицами, предоставлена и списана в IV квартале 2003 года. Указанная государственная гарантия внесена в Государственную книгу внутреннего долга и списана в течение одного года, а в структуре и объеме внутреннего долга отражена только в оперативных отчетах Минфина России.

6. Данные по всем предоставленным гарантиям представлены в таблице:

Получатель гарантии	№ гарантии	Дата предоставления гарантии	Сумма гарантии, млн. руб.	Дата окончания действия гарантии	Сумма гарантии на 1.04.04 г., млн. руб.	Примечания
ОАО "Страховая компания "Москва"	01-01-06/05-1175	26.10.01 г.	30000,0	01.12.01 г.	-	Если ущерб превышает 50 млн. долл. США. Без регрессных требований.
ГУП "Федеральное агентство по регулированию продовольственного рынка"	07-01-06/2598	18.12.02 г.	6000,0	по договору - 25.12.03 г. фактически - 16.06.03 г.	-	Гарантируется возврат основной суммы долга и выплата процентов. Без регрессных требований.
ФГУП "Космическая связь"	07-01-06/2728	31.12.02 г.	600,0	01.02.13 г.	600,0	Гарантируется возврат только основной суммы кредита. Без регрессных требований.
ОАО "Агентство по ипотечному жилищному кредитованию"	07-01-06/2729	31.12.02 г.	2000,0	01.03.09 г.	1659,1	Гарантируется возврат основной суммы долга и выплата купонного дохода. Без регрессных требований.
Правительство Нижегородской области	07-01-10/4	13.08.03 г.	450,0	10.05.07 г.	450,0	Гарантируется возврат только основной суммы кредита. С условием регресса.
ОАО "Военно-страховая компания"	07-01-10/5	20.10.03 г.	30000,0	31.12.03 г.	-	Если ущерб превышает 150 млн. долл. США. Без регрессных требований.
Правительство Нижегородской области	07-01-10/6	04.11.03 г.	350,0	10.06.08 г.	350,0	Гарантируется возврат только основной суммы кредита. С условием регресса.
ОАО "Агентство по ипотечному жилищному кредито-	07-01-10/7	31.12.03 г.	2500,0	04.05.10 г.	2500,0	Гарантируется возврат основной суммы долга и выплата купонного дохода. Без регрессных

ванию”						требований.
--------	--	--	--	--	--	-------------

Анализ предоставленных с 2001 года государственных гарантий показывает:

- всего было предоставлено 8 государственных гарантий. В настоящее время продолжают действовать 5, общая сумма гарантийных обязательств на 1 апреля 2004 года составляет 5559,1 млн. рублей;

- количество предоставленных государственных гарантий постоянно увеличивается, так в 2001 году была предоставлена 1 гарантия, в 2002 году - 3, в 2003 году - 4, а в 2004 году планируется предоставить 7 государственных гарантий;

- 1 государственная гарантия предоставлена на конкурсной основе - по страхованию ответственности авиаперевозчиков в 2003 году;

- 6 государственных гарантий предоставлено без возможности предъявления эквивалентных требований к принципалу (без регресса);

- 2 гарантии (одному принципалу) предоставлены с возможностью предъявления эквивалентных требований к принципалу (с регрессом);

- 2 гарантии на общую сумму 6600,0 млн. рублей предоставлены унитарным предприятиям;

- 2 гарантии на общую сумму 4500,0 млн. рублей предоставлены ОАО “Агентство по ипотечному жилищному кредитованию”, 100 % акций которого принадлежит государству;

- в 3 случаях гарантия предоставлена организациям, имеющим отрицательные отзывы об их финансовом состоянии;

- 2 гарантии на общую сумму 800,0 млн. рублей были предоставлены на основании статьи 116 Федерального закона “О федеральном бюджете на 2003 год” по реагированию на чрезвычайные обстоятельства, возникшие в Нижегородской области.

Все государственные гарантии предоставлялись на основании постановлений Правительства Российской Федерации и в исполнение законов о федеральном бюджете на соответствующий год. В ряде случаев отрицательные результаты проверки финансового состояния получателя гарантии, осуществленной Минфином России, не повлияли на условия и объем предоставленной государственной гарантии.

Нормы Бюджетного кодекса Российской Федерации в части государственных гарантий недостаточны для однозначного, полного и четкого определения, как условий предоставления государственных гарантий, так и их учета и отражения в приложениях к федеральным законам о федеральном бюджете. Текстовые статьи, включенные в федеральные законы о федеральном бюджете на 2003 и 2004 годы, уточняют условия предоставления государственных гарантий.

Отсутствие проверки финансового состояния получателя государственной гарантии и непредъявление регрессных требований к нему приводит к тому, что предоставленные государственные гарантии фактически являются скрытой формой финансирования целей, которые не запланированы и не учтены в расходной части федерального бюджета. Данная практика может привести к занижению затрат федерального бюджета необходимых для финансирования приоритетных задач государства.

Статьями федеральных законов о федеральном бюджете на соответствующий год определены конкретные получатели государственных гарантий без проведения конкурсного отбора. Отсутствие конкурсного отбора предприятий увеличивает риски государства по не возврату средств, полученных от кредиторов под государственную гарантию, и снижает эффективность деятельности самого получателя государственной гарантии.

7.1. Государственная гарантия при страховании гражданской ответственности российских авиаперевозчиков предоставлялась дважды - в 2001 и 2003 году.

Соглашение от 26 октября 2001 года № 01-01-06/05-1175 “О предоставлении ОАО “Страховая компания “Москва” государственной гарантии при страховании граждан-

ской ответственности российских авиаперевозчиков перед третьими лицами” заключено между Правительством Российской Федерации и ОАО “Страховая компания “Москва”. Сумма предоставленной государственной гарантии составила 30,0 млрд. рублей. Срок действия государственной гарантии до 1 декабря 2001 года.

В дальнейшем в соответствии с приказом Минтранса России от 4 декабря 2001 года № 173 Государственной службой гражданской авиации Минтранса России проведен открытый конкурс страховых компаний на право выдачи полисов страхования ответственности российских авиаперевозчиков перед третьими лицами по военным и связанным с ними рискам, обеспеченных государственной гарантией. Победителем конкурса признано ОАО “Военно-страховая компания”.

Государственная гарантия Российской Федерации от 20 октября 2003 года № 07-01-10/5 в сумме 30,0 млрд. рублей выдана в соответствии с пунктом 4 статьи 116 Бюджетного кодекса Российской Федерации, Федеральным законом “О федеральном бюджете на 2003 год”, постановлением Правительства Российской Федерации от 7 апреля 2003 года № 200 “О предоставлении государственной гарантии Российской Федерации при страховании гражданской ответственности российских авиаперевозчиков”, договором от 20 октября 2003 года № 01-01-06/07-520 “О предоставлении государственной гарантии Российской Федерации” между Минфином России и ОАО “Военно-страховая компания”.

В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 7 апреля 2003 года № 200 “О предоставлении государственной гарантии Российской Федерации при страховании гражданской ответственности российских авиаперевозчиков” государственной гарантией обеспечиваются обязательства страховщика по возмещению ущерба в соответствии с договором страхования гражданской ответственности российского авиаперевозчика перед третьими лицами по военным и связанным с ними рискам, повлекшим за собой ущерб, превышающий 150 млн. долл. США, но не более 30 млрд. рублей по каждому страховому случаю и в совокупности за период действия государственной гарантии. Также в соответствии с этим постановлением исполнение Минфином России обязательств по возмещению вышеуказанного ущерба не ведет к возникновению эквивалентных требований со стороны Минфина России к страховой компании, не исполнившей обязательства.

В связи с отсутствием требований со стороны ОАО “Военно-страховая компания” к Минфину России по исполнению государственной гарантии Российской Федерации от 20 октября 2003 года № 07-01-10/5, а также истечением срока действия данной государственной гарантии 31 декабря 2003 года, из Государственной книги внутреннего долга исключены обязательства Российской Федерации по государственной гарантии, выданной ОАО “Военно-страховая компания” в размере 30,0 млрд. рублей.

Государственная гарантия по страхованию военных и связанных с ними рисков ответственности авиаперевозчиков перед третьими лицами в объеме 30,0 млрд. рублей предоставлена в 2003 году с нарушением статьи 217 Бюджетного кодекса Российской Федерации без определения источника ее возможного исполнения.

7.2. Государственная гарантия по заимствованиям ОАО “Агентство по ипотечному жилищному кредитованию” предоставлялась дважды в 2002 и 2003 году.

ОАО “Агентство по ипотечному жилищному кредитованию” (далее - ОАО АИЖК) образовано в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 26 августа 1996 года № 1010 “Об Агентстве по ипотечному жилищному кредитованию” в целях реализации федеральной целевой программы “Свой дом” и привлечения внебюджетных финансовых средств для предоставления населению долгосрочных ипотечных кредитов на улучшение жилищных условий. Сто процентов акций агентства

принадлежит Российской Федерации. Интересы акционера представляет Министерство имущественных отношений Российской Федерации.

Государственные гарантии обеспечивают исполнение обязательств ОАО АИЖК, возникающих в результате размещения эмитированных им облигаций. Займы, привлекаемые ОАО АИЖК посредством размещения обеспеченных гарантиями облигаций, являются целевыми и предназначены для финансирования ипотечного жилищного кредитования:

- для приобретения прав требования банков по кредитам, выданным гражданам на приобретение жилых домов и помещений, обеспеченным ипотекой;

- для предоставления займов банкам с целью выдачи гражданам кредитов на приобретение жилых домов и жилых помещений, обеспеченных ипотекой этого имущества, с последующей передачей ОАО АИЖК прав требования по этим кредитам;

- для предоставления на срок до 18 месяцев займов банкам с целью кредитования покупателей, заключивших договор приобретения прав на строящиеся жилые дома и помещения.

Поручением от 6 сентября 2002 года Правительство Российской Федерации, до рассмотрения Минфином России вопроса об объеме предоставления гарантий по заимствованиям Агентства, дало указание Минфину России, Госстрою России, Минэкономразвития России предоставить государственные гарантии Российской Федерации Агентству в объеме 2,0 млрд. рублей в соответствии с Федеральным законом “О федеральном бюджете на 2002 год”.

При этом Правительство Российской Федерации, поручив проработать вопрос о применении при ипотечном кредитовании механизмов предоставления гарантий с учетом пункта 7 статьи 115 Бюджетного кодекса Российской Федерации, указало на возможность отказа от предъявления Минфином России регрессных требований к Агентству в случае исполнения Минфином России обязательств по гарантиям перед держателями облигаций. Тем самым Правительство Российской Федерации своим указанием от 6 сентября 2002 года изменило порядок предоставления гарантии по заимствованиям Агентства.

Анализ бизнес-плана проекта выпуска облигаций, а также финансового состояния Агентства потерял финансово-экономическую целесообразность, поскольку объем предоставляемых гарантий был определен Правительством Российской Федерации.

Таким образом, из четырех условий, установленных постановлением Правительства Российской Федерации от 25 августа 2001 года № 628 и предшествующих принятию решения о предоставлении гарантий Агентству, Правительство Российской Федерации руководствовалось только двумя, освободив Минфин России от необходимости рассмотрения бизнес-плана Агентства, а определение объема предоставляемых гарантий, размера собственных средств, необходимых для исполнения Агентством бизнес-плана проекта, отнесено к компетенции наблюдательного совета Агентства.

Проведенный Минфином России анализ финансового состояния ОАО АИЖК по состоянию на 1 июля 2002 года показывает, что в случае заимствования Агентством 1,07 млрд. рублей под государственные гарантии Российской Федерации, высока вероятность, что Агентство не сможет рассчитаться по своим обязательствам, и государство вынуждено будет исполнять гарантии.

Государственная гарантия Российской Федерации от 31 декабря 2002 года № 07-01-06/2729 предоставлена ОАО “Агентство по ипотечному жилищному кредитованию” в соответствии с пунктом 4 статьи 116 Бюджетного кодекса Российской Федерации, Федеральным законом “О федеральном бюджете на 2002 год” и постановлением Правительства Российской Федерации от 11 декабря 2002 года № 885 “О предоставлении государственной гарантии Российской Федерации ОАО “Агентство по ипотечному жилищному кредитованию”.

Согласно условиям гарантии, Минфин России гарантирует только обязательства ОАО «Агентство по ипотечному жилищному кредитованию» перед владельцами облигаций, эмитируемым Агентством (документарные купонные облигации на предъявителя серии А1) в сумме 2,0 млрд. рублей, из которых номинальная стоимость облигаций 1070 млн. рублей и сумма купонного дохода по ним 930 млн. рублей. Срок действия гарантии заканчивается 1 марта 2009 года.

В соответствии с проспектом эмиссии документарных процентных облигаций на предъявителя серии А1 выпущено в обращение 1070 облигаций номинальной стоимостью 1 млн. рублей каждая со сроком погашения 1 декабря 2008 года.

Размещение облигаций произошло 24 апреля 2003 года. Размещено по открытой подписке 1070 облигаций, т. е. весь выпуск. Цена размещения составила 1065,6 тыс. рублей за облигацию. Привлеченная сумма 1140192 тыс. рублей зачислена на счет Агентства.

Сумма первого купона 12253693,5 рублей и сумма второго купона 59011227,6 рубля получены Внешэкономбанком от ОАО «Агентство по ипотечному жилищному кредитованию».

Итого в 2003 году выплачено купонного дохода держателям облигаций серии А1 - 71264921,1 рубля. Средства гаранта (Минфина России) на выплату купонного дохода в 2003 году не привлекались.

Так как по условиям государственной гарантии Минфин России гарантирует как выплату основной суммы долга, так и выплату купонного дохода, то на сумму уже выплаченных купонов (71,3 млн. рублей) должна быть уменьшена задолженность Российской Федерации по данной гарантии, как в Государственной книге внутреннего долга Российской Федерации, так и в данных об объемах государственного внутреннего долга. В Государственной книге внутреннего долга по итогам исполнения федерального бюджета за 2003 год задолженность по данной гарантии была уменьшена на 340,9 млн. рублей. Увеличение суммы списания на 269,6 млн. рублей произошло из-за того, что наблюдательный совет Агентства принял решение о снижении процентной ставки купона с 14,5 % годовых до 11 %, что привело к снижению объема обязательств по выплате купонного дохода с 930,0 млн. рублей до 660,4 млн. рублей (Протокол заседания наблюдательного совета Агентства от 26 февраля 2003 года № 2). Изменения в Государственную книгу внутреннего долга Российской Федерации были внесены на основании письма Департамента бюджетных кредитов и гарантий Минфина России от 11 декабря 2003 года № 07-01-06/3247. Таким образом, с июня 2003 года по декабрь 2003 года обязательства Российской Федерации по государственной гарантии, предоставленной ОАО АИЖК, в квартальных отчетах Минфина России и в Государственной книге внутреннего долга были завышены на 269,6 млн. рублей.

ОАО «Агентство по ипотечному жилищному кредитованию» письмом от 18 ноября 2003 года № 1450-АС направило в Минфин России заявление о предоставлении государственной гарантии на общую сумму 2,5 млрд. рублей по облигационному займу Агентства на предъявителя серии А2 со сроком погашения 1 февраля 2010 года, обеспечивающей исполнение обязательств по выплате номинальной стоимости облигаций в сумме 1,5 млрд. рублей и купонного дохода в сумме 1,0 млрд. рублей.

В соответствии с проведенным Минфином России анализом финансового состояния установлено, что Агентство будет не в состоянии исполнить свои обязательства по погашению облигаций, а в случае их погашения Минфином России Агентство не сможет возместить Правительству Российской Федерации расходы по исполненной государственной гарантии.

Государственная гарантия Российской Федерации от 31 декабря 2003 года № 07-01-10/7 предоставлена в соответствии с пунктом 4 статьи 116 Бюджетного кодекса

Российской Федерации, Федеральным законом “О федеральном бюджете на 2003 год” и постановлением Правительства Российской Федерации от 25 августа 2001 года № 628. Срок действия гарантии до 4 мая 2010 года.

На момент окончания проверки проспект эмиссии облигаций серии А2 не был зарегистрирован в ФКЦБ (или ФСФР).

7.3. Государственная гарантия правительству Нижегородской области предоставлялась дважды в 2003 году.

Нижегородская область в связи с отсутствием средств в областном бюджете не имела возможности произвести платежи по еврооблигациям, размещенным Правительством Нижегородской области в 1997 году, эмитированных для осуществления общих инвестиционных проектов.

Губернатор Нижегородской области обратился в Правительство Российской Федерации с просьбой оказания финансовой помощи для обеспечения выплат по еврооблигациям. В связи с этим Правительство Российской Федерации поручило Минфину России подготовить проект постановления Правительства Российской Федерации “О предоставлении государственной гарантии Российской Федерации администрации Нижегородской области”.

Минфин России провел оценку кредитоспособности и качества управления бюджетом Нижегородской области. Оценка показала, что показатели кредитоспособности и показатели качества управления бюджетом соответствуют требованиям приказа Минфина России от 18 февраля 2003 года № 41 “О порядке оценки кредитоспособности и качества управления бюджетами субъектов Российской Федерации и муниципальных образований”.

В соответствии со статьей 116 Федерального закона от 24 декабря 2002 года № 176-ФЗ “О федеральном бюджете на 2003 год” Правительство Российской Федерации вправе предоставить отдельному субъекту Российской Федерации государственную гарантию Российской Федерации по долговым обязательствам в размере, превышающем 1 млн. минимальных размеров оплаты труда (до 450 млн. рублей), в случаях, требующих оперативного реагирования на чрезвычайные обстоятельства, в рамках законодательно установленного верхнего предела государственного внутреннего долга Российской Федерации.

В Федеральном законе “О федеральном бюджете на 2003 год” государственная гарантия Российской Федерации правительству Нижегородской области не была предусмотрена.

Минфин России в письме в Правительство Российской Федерации от 15 мая 2003 года № 01-02-01/05-1330 обосновал возможность предоставления вышеуказанной гарантии тем, что предусмотренное в Федеральном законе “О федеральном бюджете на 2003 год” предоставление Агентству по ипотечному жилищному кредитованию государственной гарантии Российской Федерации на сумму 4500 млн. рублей будет осуществлено в меньшем объеме, что приводит к образованию резерва, в счет которого возможно предоставление государственной гарантии Российской Федерации правительству Нижегородской области.

В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 19 июня 2003 года № 347 “О предоставлении государственной гарантии Российской Федерации правительству Нижегородской области” предоставлена государственная гарантия Российской Федерации на сумму 450,0 млн. рублей. Срок действия гарантии заканчивается 10 мая 2007 года.

Минфином России, Сбербанком России и правительством Нижегородской области в соответствии с пунктом 4 статьи 116 Бюджетного кодекса Российской Федерации, по-

становлением Правительства Российской Федерации от 19 июня 2003 года № 347 был подписан договор от 13 августа 2003 года № 01-01-06/07-350 “О предоставлении Государственной гарантии Российской Федерации”.

Гарантия предоставлена на безвозмездной основе с правом предъявления Минфином России регрессных требований к правительству Нижегородской области. Гарантия не распространяется на уплату процентов, штрафов, комиссий, пеней за просрочку погашения задолженности по кредиту (основному долгу) и за просрочку уплаты процентов и иных обязательств правительства Нижегородской области по кредитному договору.

В апреле 2003 года Нижегородская область выплатила держателям еврооблигаций 910 млн. рублей, из которых 450 млн. рублей - за счет привлечения кредита в Сбербанке России под гарантию Правительства Российской Федерации, 200 млн. рублей - за счет предоставления бюджетной ссуды, 250 млн. рублей - за счет кредита Сбербанка России.

В августе 2003 года губернатор Нижегородской области повторно обратился в Минфин России по вопросу о возможности предоставления государственной гарантии Российской Федерации на сумму 300-350 млн. рублей для привлечения в Сбербанке России долгосрочного кредита с целью обеспечения выплат в октябре 2003 года по еврооблигациям 1997 года.

Минфин России вновь провел оценку кредитоспособности и качества управления бюджетом Нижегородской области и дал отрицательную оценку. Проверка показала, что в связи с невозможностью рефинансировать долговые обязательства 1997 года, а также неисполнением доходной части бюджета 2003 года, область не может самостоятельно произвести платежи по еврооблигациям, что грозит дефолтом Нижегородской области.

На основании проведенного анализа Минфином России был предложен комплекс мероприятий по покрытию дефицита бюджета Нижегородской области, в том числе предоставление государственной гарантии Российской Федерации по кредиту Сбербанка России в сумме 350 млн. рублей.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 2 октября 2003 года № 610 “О предоставлении государственной гарантии Российской Федерации правительству Нижегородской области” предписано предоставить государственную гарантию Российской Федерации по заимствованиям правительства Нижегородской области, осуществляемым в форме кредита со сроком погашения не позднее 10 декабря 2007 года, предоставляемого Сбербанком России для рефинансирования обязательств по внешнему облигационному займу Нижегородской области 1997 года.

Сбербанк России и правительство Нижегородской области 3 октября 2003 года заключили кредитный договор № 3092, в соответствии с которым Сбербанк России предоставляет правительству Нижегородской области 350 млн. рублей под 11 % годовых на срок по 10 декабря 2007 года, а правительство Нижегородской области обязуется возратить полученный кредит и уплатить проценты за его использование.

Государственная гарантия Российской Федерации предоставлена на безвозмездной основе с обеспечением исполнения обязательств по погашению кредита в части основного долга в размере 350 млн. рублей. Срок действия гарантии заканчивается 10 июня 2008 года. Гарантия предоставлена с правом предъявления гарантом регрессных требований к принципалу.

7.4. Государственная гарантия ГУП “Федеральное агентство по регулированию продовольственного рынка” была предоставлена в 2002 году.

На совещании у Председателя Правительства Российской Федерации М. М. Касьянова “О состоянии рынка зерна”, состоявшемся 29 августа 2002 года, было признано необходимым осуществить в 2002 году комплекс мер с целью поддержания на рынке

приемлемого уровня цен на зерно, включая проведение закупочных интервенций продовольственного зерна.

Организация и проведение в 2002-2003 годах государственных закупочных интервенций, а также размещение запасов интервенционного фонда зерна на хранение было поручено осуществлять ГУП “Федеральное агентство по регулированию продовольственного рынка” при Министерстве сельского хозяйства Российской Федерации (далее - Агентство). Учредителем и собственником имущества Агентства является Минсельхоз России.

Постановление Правительства Российской Федерации “О проведении в 2002-2003 годах государственных закупочных интервенций для регулирования рынка зерна” № 756 было подписано 11 октября 2002 года. Постановлением предусматривалось:

- привлечь в установленном порядке кредит Сбербанка России в размере до 6 млрд. рублей для финансирования государственных закупочных интервенций зерна, проводимых в 2002-2003 годах;

- предоставить Сбербанку России государственную гарантию Российской Федерации по обязательствам Агентства по погашению и обслуживанию указанного кредита.

Минфином России была проведена проверка финансового состояния получателя государственной гарантии Российской Федерации (Агентства), которая показала, что, если Агентство в течение 2003 года не будет осуществлять продажу закупленного зерна или иных доходных сделок, то к непокрытым убыткам предыдущих лет добавится убыток 2003 года в размере от 2 до 14 млн. рублей, что при низкой ликвидности предприятия будет означать его банкротство.

На основании постановления Правительства Российской Федерации от 11 октября 2002 года № 756 гарантия была предоставлена Агентству без проведения конкурсного отбора, а бенефициаром установлен Сбербанк России.

Между Минфином России, Сбербанком России и Агентством 18 декабря 2002 года был заключен договор № 01-01-06/07-1688 о предоставлении государственной гарантии Российской Федерации Агентству в пользу Сбербанка России.

По условиям договора Минфин России гарантирует обязательства Агентства по возврату кредита и уплате процентов без учета штрафов, комиссий, пеней за просрочку возврата основного долга и уплаты процентов по кредитному договору. Предел общей ответственности Минфина России перед Сбербанком России ограничивается суммой в размере не более 6,0 млрд. рублей, включающей сумму основного долга в размере 5,58 млрд. рублей и начисленных процентов в размере 0,42 млрд. рублей (процентная ставка 16 % годовых). Датой выдачи кредита является 20 декабря 2002 года. Срок возврата кредита - 30 мая 2003 года. Срок прекращения действия гарантии - 25 декабря 2003 года. Гарантия прекращает свое действие и должна быть возвращена гаранту в течение трех дней после полного исполнения гарантом обязательств по гарантии.

Кредитным договором между Агентством и Сбербанком России от 18 декабря 2002 года № 2878 “Об открытии невозобновляемой кредитной линии” определено, что Сбербанк России открывает Агентству невозобновляемую кредитную линию с лимитом в сумме 5580,0 млн. рублей для проведения закупочной интервенции зерновых культур на срок с 19 декабря 2002 года по 30 мая 2003 года под 16 % годовых.

За период с 20 декабря 2002 года по 30 мая 2003 года всего было перечислено со ссудного счета Агентства в Сбербанке России для оплаты 1558270 тонн закупленного зерна в интервенционный фонд 2703788,9 тыс. рублей кредитных ресурсов.

В установленный кредитным договором срок (30 мая 2003 года) Агентство не возвратило Сбербанку России использованные кредитные средства. Агентство уведомило Минфин России о невозможности выполнения своих обязательств по погашению про-

сроченной задолженности из-за отсутствия достаточных денежных средств. Минфином России требования Сбербанка России признаны обоснованными.

С учетом пункта 4.6. гарантии и в соответствии с пунктом 6 приказа Минфина России от 21 ноября 1992 года № 284 Минфин России исполнил обязательства по гарантии и погасил задолженность Агентства перед Сбербанком России по кредиту в объеме 2703,8 млн. рублей (основного долга) в установленные сроки (16 июня 2003 года платежное поручение № 956) за счет источников внутреннего финансирования дефицита бюджета Российской Федерации (код бюджетной классификации 06010 “Источники внутреннего финансирования дефицита бюджета Российской Федерации”).

Задолженность Агентства перед Сбербанком России была погашена за счет средств федерального бюджета.

7.5. Государственная гарантия ФГУП “Космическая связь” предоставлена в 2002 году.

В рамках осуществления проекта разработки и изготовления космических аппаратов серии “Экспресс”, который был утвержден постановлением Правительства Российской Федерации от 25 августа 2001 года № 626 “О мерах по обеспечению государственной поддержки развертывания и функционирования гражданских спутниковых систем связи и вещания государственного значения”, и во исполнение Федерального закона “О федеральном бюджете на 2002 год” Министерство Российской Федерации по связи и информатизации обратилось в Минфин России с просьбой о предоставлении государственной гарантии Российской Федерации ФГУП “Космическая связь” в размере 600,0 млн. рублей.

Объем привлекаемых средств составит около 7,7 млрд. рублей. Предоставление государственной гарантии Российской Федерации ФГУП “Космическая связь” в размере 600,0 млн. рублей, предусмотренных Программой государственных внутренних заимствований на 2002 год, явилось достаточным условием для открытия кредитной линии Сбербанком России.

Минфином России проведена проверка финансового состояния ФГУП “Космическая связь”. В результате проверки установлено, что предприятие имеет хорошую ликвидность и рентабельность, но в связи со спецификой деятельности реализует долгосрочные, капиталоемкие проекты, в связи с чем, требуется привлечение внешнего финансирования и увеличение капитала. Исходя из анализа финансового состояния ФГУП “Космическая связь”, было сделано заключение о выполнении предприятием своих обязательств по кредитному договору со Сбербанком России и, как следствие, отсутствия в настоящее время предпосылок для наступления гарантийного случая по государственной гарантии Российской Федерации.

В соответствии с договором от 22 ноября 2002 года № 9156 Сбербанк России открыл ФГУП “Космическая связь” невозобновляемую кредитную линию с лимитом в сумме 600,0 млн. рублей для финансирования затрат по производству и запуску телекоммуникационных спутников, на срок до 1 ноября 2012 года под 22 % годовых. Процентная ставка может быть изменена Сбербанком России в соответствии со статьей 5 договора. Период использования кредитной линии с 22 ноября 2002 года по 1 июля 2003 года. В случае, если 1 июля 2003 года кредитная линия будет использована не полностью, остаток средств аннулируется.

Между Минфином России, Сбербанком России и ФГУП “Космическая связь” 31 декабря 2002 года заключен договор № 01-01-06/07-1712 о предоставлении государственной гарантии Российской Федерации. В соответствии с договором Минфин России гарантирует обязательства ФГУП “Космическая связь” по возврату суммы кредита (основного долга), без учета суммы срочных процентов и штрафов, комиссий, пеней за просрочку возврата основного долга и уплаты процентов. Обязательства Минфина России по государственной

гарантии будут уменьшаться по мере выполнения ФГУП “Космическая связь” своих денежных обязательств, обеспеченных государственной гарантией, в отношении Сбербанка России. Срок действия гарантии заканчивается 1 февраля 2013 года.

В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2002 года № 936 исполнение Минфином России обязательств по погашению кредита (основного долга), обеспеченного государственной гарантией, не ведет к возникновению эквивалентных требований со стороны Минфина России к ФГУП “Космическая связь”.

Сбербанк России письмом от 30 июня 2003 года № 02-4345 сообщил в Минфин России, что лимит кредитной линии по договору от 22 ноября 2002 года № 9156 полностью выбран. Таким образом, задолженность ФГУП “Космическая связь” по договору от 22 ноября 2002 года № 9156 на 1 июля 2003 года составляет 600,0 млн. рублей.

Особенностью данной гарантии является то, что по требованию Сбербанка России и в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2002 года № 936 средства на возможное исполнение обязательств по государственной гарантии в размере 600,0 млн. рублей предусматриваются в федеральном бюджете каждый финансовый год в Программе государственных внутренних заимствований в разделе “Погашение основной суммы задолженности” до истечения срока гарантии.

Перечень оформленных актов

По результатам контрольного мероприятия оформлен акт проверки механизма предоставления государственных гарантий, включенных в состав государственного внутреннего долга, в Министерстве финансов Российской Федерации и у получателей средств под гарантийные обязательства (по запросам) от 11 мая 2004 года (№ КМ-624/06-2 от 31 мая 2004 года). С актом ознакомлен под роспись руководитель Департамента бюджетных кредитов и гарантий Министерства финансов Российской Федерации Е.И. Елин (без замечаний).

Выводы

1. С 2001 года Российской Федерацией было предоставлено восемь государственных гарантий, включенных в состав внутреннего долга Российской Федерации, из них в настоящее время продолжают действовать пять государственных гарантий. Общая сумма гарантийных обязательств Российской Федерации на 1 апреля 2004 года составляет 5559,1 млн. рублей.

2. Все государственные гарантии предоставлялись на основании постановлений Правительства Российской Федерации и во исполнение законов о федеральном бюджете на соответствующий год. В некоторых случаях постановления Правительства Российской Федерации выпущены при наличии отрицательных отзывов о финансовом состоянии получателя государственной гарантии. Некоторыми постановлениями определено, что получателю государственной гарантии не будет предъявлено эквивалентных требований по возмещению федеральных затрат на исполнение гарантии. Только одна государственная гарантия из восьми была предоставлена на конкурсной основе.

3. Текстовые статьи, включенные в федеральные законы о федеральном бюджете на 2003 и 2004 годы, уточняют условия предоставления государственных гарантий. Однако положения статьи 126 Федерального закона “О федеральном бюджете на 2004 год” вступают в противоречие к нормам статьи 116 Бюджетного кодекса Российской Федерации в части обязательного проведения проверки финансового состояния организации-получателя государственной гарантии.

4. Государственные гарантии на общую сумму 10,5 млрд. рублей предоставлены Правительством Российской Федерации организациям, имеющим отрицательные отзывы Минфина России об их финансовом состоянии.

Государственная гарантия по страхованию военных и связанных с ними рисков ответственности авиаперевозчиков перед третьими лицами в объеме 30,0 млрд. рублей предоставлена в 2003 году с нарушением статьи 217 Бюджетного кодекса Российской Федерации без определения источника ее возможного исполнения.

С нарушением статьи 241 Бюджетного кодекса Российской Федерации были составлены квартальные отчеты с июня по декабрь 2003 года, где объем государственного внутреннего долга не был уменьшен на сумму 269,6 млн. рублей. Изменения в Государственную книгу внутреннего долга Российской Федерации в нарушение статьи 121 (пункты 1 и 4) Бюджетного кодекса Российской Федерации были внесены только в декабре 2003 года.

Предложения

1. Направить отчет о результатах проверки в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

2. Направить информационное письмо о результатах проверки в Правительство Российской Федерации.

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

С. О. ШОХИН