

Из постановления Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 26 декабря 2000 года № 43 (235) “О результатах проверки достоверности и полноты учета государственных внешних заимствований, включая долг бывшего СССР и долг Российской Федерации”:

Утвердить отчет о результатах проверки.

Направить представление Счетной палаты Российской Федерации заместителю Председателя Правительства Российской Федерации – Министру финансов Российской Федерации А. Л. Кудрину.

Направить отчет о результатах проверки Председателю Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации Е. С. Строеву, Председателю Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации Г. Н. Селезеву и в Совет Безопасности Российской Федерации.

ОТЧЕТ

по итогам проверки достоверности и полноты учета государственных внешних заимствований, включая долг бывшего СССР и долг Российской Федерации

Основание для проведения проверки: план работы Счетной палаты Российской Федерации на 1999 год (п. 5.208) и на 2000 год (п. 5.182).

Цель проверки

Проверка достоверности и полноты учета внешних долговых обязательств бывшего СССР и внешних заимствований, привлеченных Российской Федерацией, анализ изменения объемов и структуры государственного внешнего долга по видам заимствований и кредиторам.

Объект проверки

Министерство финансов Российской Федерации (Департамент внешнего долга и Департамент международных финансовых организаций).

Внешэкономбанк СССР (встречная проверка).

Предмет проверки

Нормативные, договорные и другие документы по вопросам привлечения, погашения и обслуживания внешних заимствований, а также формирования структуры государственного внешнего долга Российской Федерации.

Проверяемый период

Проверка проводилась за период с 1996 г. по 1999 г., выверка объемов внешних договорных обязательств осуществлялась по состоянию на 1 января 2000 года.

Сроки проведения проверки

По плану работы на 1999 год (п. 5.208) проверка проводилась с 11 октября 1999 г. по 25 января 2000 г. во Внешэкономбанке (акт проверки от 25.05. 2000 г.).

По плану работы на 2000 год (п. 5.182) с 15 марта 2000 года по 15 ноября 2000 года в Департаменте международных финансовых организаций Минфина России (акт проверки от 28 апреля 2000 г.) и в Департаменте внешнего долга Минфина России (акт проверки от 4 декабря 2000 г.).

Проверка была приостановлена с 13.11.99 г. по 14.03. 2000 г. в связи с проведением ревизии исполнения федерального бюджета за 1998 год и с 5.05. 2000 г. по 14.07. 2000 г. в связи с проведением ревизии исполнения федерального бюджета за 1999 год.

Замечания к акту проверки от 4 декабря 2000 г. при составлении отчета учтены частично. К актам проверок во Внешэкономбанке и Департаменте международных финансовых организаций Минфина России замечаний нет.

Нормативные документы, изученные при проведении проверки, даны в приложении к отчету (приложения в Бюллетене не публикуются).

Особенности проведения проверки

Выверка объемов долговых обязательств проводилась на 1 января соответствующего года, что обусловлено особенностями составления отчета об объемах и структуре государственного внешнего долга, лимитируемого предельными его размерами, согласно федеральным законам о федеральном бюджете на соответствующий год и статьей 106 “Предельный объем государственного долга Российской Федерации и предельные объемы государственных внешних заимствований Российской Федерации” Бюджетного кодекса Российской Федерации.

Все показатели акта проверки приведены в денонмированных рублях. В расчетах использовался курс доллара США: на 1.01.98 г. - 5,96 руб., на 1.01.99 г. - 20,65 руб., на 1.01. 2000 г. - 27,00 рублей за 1 доллар США.

Проверкой установлено

По своему происхождению государственный внешний долг России делится на две категории: к первой категории относятся долговые обязательства бывшего СССР перед иностранными правительствами, банками и фирмами, возникшие на основании оригинальных контрактов (договоров), заключенных до 1 января 1992 года; ко второй категории относятся долговые обязательства Российской Федерации, возникшие в период после 1 января 1992 года.

Согласно ст. 101 “Управление государственным и муниципальным долгом” Бюджетного кодекса Российской Федерации (введен в действие с 1 января 2000 года) управление государственным долгом Российской Федерации осуществляется Правительством Российской Федерации. Процесс управления государственным долгом не конкретизирован. В ст. 120 определены принципы единой системы учета и регистрации государственных заимствований российской Федерации, а в ст. 121 - требования к введению Государственной долговой книги Российской Федерации.

Постановлением Президиума Верховного Совета Российской Федерации от 13 января 1992 г. № 2172-1 “О Банке внешнеэкономической деятельности СССР” на Внешэкономбанк возложены функции агента по обслуживанию внешнего долга и управлению активами бывшего Союза ССР.

Одновременно источником информации в части консолидированной задолженности бывшего СССР и Российской Федерации являются сводные данные, подготовленные представителями консультационной фирмы Warburg Dillon Read совместно с Внешэкономбанком.

В части нормативных положений, действовавших до 1 января 2000 года, следует отметить, что Законом Российской Федерации от 26 декабря 1994 г. № 76-ФЗ “О государственных внешних заимствованиях Российской Федерации и государственных кредитах, предоставляемых Российской Федерацией иностранным государствам, их юридическим лицам и международным организациям” установлена единая система учета и регистрации государственных внешних заимствований Российской Федерации, которая должна находиться в ведении Министерства финансов Российской Федерации. В законе разделены два таких понятия, как учет и регистрация.

Проверки Счетной палаты Российской Федерации показали, что Минфином России частично выполняется только одна из двух функций, возложенных на него - регистрация государственных внешних заимствований в Государственной книге внешнего долга (Книга). При этом, в Книге вообще не предусмотрена регистрация долговых обязательств бывшего СССР. На начало проверки не были зарегистрированы кредиты Международного валютного фонда (МВФ), иностранные кредиты Правительства Канады, только частично отражена задолженность по облигациям внутреннего государственного валютного займа и т. д., всего на общую сумму 14,5 млрд. долл. США, или 26,5 % от нового российского долга.

Регистрация кредитов МВФ началась только с сентября 2000 года (в том числе и в части ранее полученных кредитов).

Кроме того, Книга не отражает полное или частичное исполнение обязательств по соглашениям обеими сторонами (привлечение и погашение), а также приостановление или аннулирование соглашений.

Таким образом, Государственная книга внешнего долга Российской Федерации дает правовой статус кредитному соглашению или гарантиям, подписанным от имени Правительства Российской Федерации, но не действует как единая система регистрации государственных внешних заимствований.

Основываясь на результатах проведенных проверок, Счетная палата Российской Федерации может охарактеризовать все виды государственного внешнего долга и подтвердить (или не подтвердить) достоверность и обоснованность статистических данных по отдельным видам внешнего долга (соответствующие характеристики внешних заимствований, состояние их учета и причины неподтверждения имеющихся объемов внешних долговых обязательств приведены в приложениях к отчету, приложения в Бюллетене не публикуются).

Проверка показала, что до настоящего времени не определены концептуальные и методологические подходы к определению объемов внешних долговых обязательств, сопоставимость параметров и видов внешних заимствований. Соответствующие данные Минфина России и Внешэкономбанка по динамике объемов внешних долговых обязательств приведены в таблице № 1:

Динамика внешних долговых обязательств

(млрд. долл. США)

Виды Внешнего Долга	Задолженность На 1.01.98 г.		Задолженность на 1.01.99 г.		Задолженность на 1.01. 2000 г.	
	ВЭБ	Минфин России	ВЭБ	Минфин России	ВЭБ	Минф ин России
Долг бывшего СССР, всего	91,40	91,40	95,10	106,20	103,50	103,60
в том числе:						
Правительства иностранных государств, в том числе:	55,90	56,90	57,20	59,20	58,30	58,30
- официальные кредиторы Парижского клуба	37,60		39,20		38,70	38,70
- официальные кредиторы - не члены Парижского клуба	3,40		3,40		5,00	5,00
- бывшие социалистические страны	14,90		14,60		14,60	14,60
Иностранные коммерческие банки и фирмы, в том числе:	31,70	34,50	32,40	35,90	36,10	37,70
- Лондонский клуб	28,20		29,20		31,10*	31,10
- коммерческая задолженность	2,40		2,10		3,90	5,50
- задолженность перед МИБ и МБЭС	1,10		1,10		1,10	1,10
Государственные ценные бумаги Российской Федерации, выраженные в Иностранной валюте	-	-	-	11,10	7,60	7,60
Прочие виды задолженности*	3,80		5,50		1,50	-
Новый российский долг, всего:	32,10	32,10	54,20	50,50	54,50	54,80

Виды Внешнего Долга	Задолженность На 1.01.98 г.		Задолженность на 1.01.99 г.		Задолженность на 1.01. 2000 г.	
	ВЭБ	Минфин России	ВЭБ	Минфин России	ВЭБ	Минф ин России
в том числе:						
Правительства иностранных государств	7,60	7,60	9,70	9,70	9,50	9,90
Иностранные коммерческие банки и фирмы	1,30	1,30	0,20	0,20	0,10	0,10
Государственные ценные бумаги Российской Федерации, выраженные в иностранной валюте, в том числе:	4,50	4,50	16,00	16,00	19,10	19,10
- задолженность по Еврооблигациям	4,50		16,00		15,60	15,60
- задолженность по ОВГВЗ (6 и 7 транши)	-		-		3,50	3,50
Кредиты, полученные от Банка России	-	-	2,30	2,30	6,40	6,40
Международные финансовые организации, в том числе:	18,70	18,70	26,00	22,30	19,40	19,30
МВФ						12,30
МБРР						6,80
ЕБРР						0,20
Итого:	123,50	123,50	149,30	156,70	158,00	158,40

* включая задолженность по процентам за просрочку платежей

Состояние объемов внешних долговых обязательств Российской Федерации в разрезе кредиторов (по данным Минфина России и Внешэкономбанка) представлены в таблице № 2:

Объемы внешних долговых обязательств

(млрд. долл.

США)

№ п./п.	Виды внешнего долга	Задолженность на 1.01. 2000 г.
1.	Внешний долг бывшего СССР, в том числе	103,6
1.1	По кредитам, полученным от правительств иностранных государств, из них	58,3
1.1.1	Официальные кредиторы Парижского клуба, в том числе:	38,7
	Задолженность, вошедшая в реструктуризацию 1996 года, из нее:	30,8
	Австралия	0,3
	Австрия	2,1
	Бельгия	0,2
	Великобритания	1,0
	Германия	12,2
	Дания	0,2

	Испания	0,7
	Италия	4,5
	Канада	1,5
	Нидерланды	0,5
	Норвегия	0,01
	Португалия	0,09
	США	2,3
	Финляндия	0,5
	Франция	2,3
	Швеция	0,1
	Швейцария	0,3
	Япония	2,0
	Задолженность, вошедшая в реструктуризацию 1999 года, из нее:	6,2
	Австралия	0,04
	Австрия	0,5
	Бельгия	0,02
	Великобритания	0,2
	Германия	3,6
	Дания	0,02
	Италия	0,6
	Испания	0,08
	Канада	0,1
	Нидерланды	0,06
	Португалия	0,008
	США	0,4
	Финляндия	0,04
	Франция	0,3
	Швеция	0,009
	Швейцария	0,02
	Япония	0,3
	Нереструктурированная задолженность, из нее:	1,7
	Австрия	0,04
	Германия	1,3
	Италия	0,04
	США	0,3
	Франция	0,02
	Япония	0,04
1.1.2	Официальные кредиторы - не члены Парижского клуба, из них:	5,0
	Греция	0,01
	Кувейт	1,1
	Мальта	0,01
	ОАЭ	0,5
	Оман	0,07
	Таиланд	0,04
	Уругвай	0,02
	Южная Корея	1,3
	Отсутствует разбивка по странам-кредиторам	1,7
1.1.3	Бывшие социалистические страны, из них:	14,6

	Болгария	0,1
	Венгрия	0,39
	ГДР	6,35
	Чехия	3,24
	Словакия	1,12
	Китай	1,42
	Югославия	1,57
	Лаос	0,002
	Польша	0,02
	Румыния	0,02
1.2	По кредитам, полученным от иностранных коммерческих банков и фирм, из них	37,7
	Лондонский клуб, в том числе:	31,1
	- долговые инструменты PRIN	22,2
	- долговые инструменты IAN	6,8
	- долговые инструменты PDI	2,1
	Коммерческая задолженность	5,5
	Задолженность перед МИБ и МБЭС	1,1
1.3	Государственные ценные бумаги Российской Федерации, выраженные в иностранной валюте (ОВГВЗ 3 – 5 транши)	7,6
2.	Внешний долг Российской Федерации, в том числе	54,8
2.1	По кредитам, полученным от правительств иностранных государств, из них:	9,9
	Великобритания	0,5
	Германия	5,4
	Италия	0,4
	Канада	0,06
	Норвегия	0,02
	США	1,5
	Турция	0,1
	Франция	0,6
	Швейцария	0,006
	Япония	1,3
2.2	По кредитам, полученным от иностранных коммерческих банков и фирм	0,1
2.3	Государственные ценные бумаги Российской Федерации, выраженные в иностранной валюте, из них	19,1
	- задолженность по еврооблигациям	15,6
	- задолженность по ОВГВЗ (6 и 7 транши)	3,5
2.4	По кредитам, полученных от Банка России (через Внешэкономбанк)	6,4
2.5	Международные финансовые организации, из них:	19,3
	МФО	12,3
	МБРР	6,8
	ЕБРР	0,2
	Итого (по данным Минфина России)	158,4
	По результатам проверки подтверждается	150,8

По данным Минфина России, полученным в ходе проверки, на 1 января 2000 г. внешний долг Российской Федерации составляет 158,4 млрд. долл. США (4276,8 млрд. руб.). В части долга бывшего СССР внешняя задолженность по данным Минфина России составляет 103,6

млрд. долл. США (2797,2 млрд. руб.), общий объем нового российского долга составляет 54,8 млрд. долл. США (1479,6 млрд. руб.).

В ходе проверки не могут быть подтверждены объемы внешней задолженности в размере 7,6 млрд. долл. США (205,2 млрд. руб.), в том числе по долгу бывшего СССР - 5,2 млрд. долл. США (140,4 млрд. руб.) и новому российскому долгу 2,4 млрд. долл. США (64,8 млрд. руб.). По долгу бывшего СССР соответствующие отклонения сформировались в основном из-за неподтверждения объемов коммерческой задолженности (приложение № 1 к отчету, приложения в отчете не публикуются). В части нового российского долга не могут быть подтверждены объемы долговых обязательств в основном из-за отсутствия их регистрации в книге Государственного внешнего долга (приложение № 2 к отчету, приложения в бюллетене не публикуются).

Общий объем не подтвержденной задолженности составляет 4,8 % от размеров внешней задолженности, числящейся по данным Минфина России (158,4 млрд. долл. США).

Результаты проверки

По результатам проверки можно констатировать, что процесс управления государственным внешним долгом и учет долговых обязательств в Министерстве Финансов Российской Федерации не соответствует основным принципам, базирующимся на мировом опыте, и требованиях, предусмотренным по данному вопросу в федеральном законодательстве:

- не исполняются требования федерального законодательства. Так, Федеральным законом от 26 декабря 1994 г № 76-ФЗ “О государственных внешних заимствованиях Российской Федерации и государственных кредитах, предоставляемых Российской Федерацией иностранным государствам, их юридическим лицам и международным организациям” предусматривалось установление единой системы учета и регистрации государственных внешних заимствований Российской Федерации, которая должна была находиться в ведении Министерства финансов Российской Федерации. Тем не менее, за пять лет действия данного федерального закона единой системы учета и регистрации внешних заимствований в Минфине России так и не было создано. Так, например, в Книге не зарегистрированы кредиты Международного валютного фонда (регистрация началась только в сентябре 2000 года), иностранные кредиты Правительства Канады, только частично отражена задолженность по облигациям внутреннего государственного валютного займа и т. д.

Согласно Федеральному закону от 9 июля 1999 г. № 159-ФЗ “О введении в действие Бюджетного кодекса Российской Федерации” этот закон утратил силу с 1 января 2000 года. Пунктом 3 статьи 121, введенного в действие с 1 января 2000 года Бюджетного кодекса Российской Федерации, предусмотрено внесение в Государственную долговую книгу Российской Федерации сведений об объеме долговых обязательств Российской Федерации, о дате возникновения обязательств, формах обеспечения обязательств, об исполнении указанных обязательств полностью или частично, а также другая информация. За время действия Бюджетного кодекса Российской Федерации Государственная книга внешнего долга Российской Федерации так и не была приведена в соответствие с его требованиями.

В результате, до настоящего времени не создана качественная и достоверная процедура регистрации договорных обязательств и гарантий Правительства Российской Федерации. Книга не отражает полное или частичное исполнение обязательств по соглашениям обеими сторонами (изменение объемов долговых обязательств и их погашение), а также приостановление или аннулирование соглашений. В ходе данной проверки установлено, что объем незарегистрированной, неклассифицированной и полностью документально не подтвержденной внешней задолженности составляет 7,6 млрд. долл. США (205,2 млрд.

руб.) или 4,8 % от общего объема внешнего долга (158,4 млрд. долл. США), числящегося по данным Минфина России на 1 января 2000 года. Объем классифицированной по кредиторам и зарегистрированной (в части нового российского долга) задолженности составляет 150,8 млрд. долл. США (158,4 - 7,6 млрд. долл. США). Однако ответственность за достоверность наличия задолженности перед кредиторами в данном объеме лежит на Минфине России. В рамках данной проверки Счетная палата Российской Федерации может только констатировать наличие регистрационных записей по части долговых обязательств и разбивку по конкретным кредиторам основной части внешнего долга, не отвечая за достоверность и правильность указанных параметров;

- не обеспечивается прозрачность по всему спектру процесса привлечения и использования внешних заимствований, а также объемов внешних долговых обязательств Российской Федерации. В результате не может быть обеспечена своевременность и действенность государственного финансового контроля за рассматриваемыми процессами;

- не организован единый методологический подход к учету и инвентаризации внешних долговых обязательств, что позволяет в конечном итоге иметь на одни и те же даты разные объемы долговых обязательств по одним и тем же кредиторам (например, по состоянию на 1 января 1999 года объем государственного внешнего долга Российской Федерации перед международными финансовыми организациями по данным Минфина России составлял 22 млрд. долл. США, а по данным Внешэкономбанка СССР - 26 млрд. долл. США, отклонение по показателю равно 4 млрд. долл. США). До настоящего времени источником информации в части консолидированной задолженности бывшего СССР и Российской Федерации являются сводные данные, которые готовятся представителями консультационной фирмы Warburg Dilon Read совместно с Внешэкономбанком.

Данное положение свидетельствует о наличии бессистемности, хаотичности и, как следствие, приводит к неэффективности политики государства, связанной с его деятельностью в качестве заемщика. Организация управления государственным внешним долгом в настоящее время не соответствует тем требованиям, которые предъявляются к ней действующим федеральным законодательством, хотя созданы определенные условия для практического и действенного функционирования этого процесса.

Предложения

По результатам проверки предлагается проинформировать Президента Российской Федерации, Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации, Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Совет Безопасности Российской Федерации и направить представление в Министерство финансов Российской Федерации для устранения отмеченных выше недостатков и приведения учета и регистрации внешних долговых обязательств в соответствие с требованиями федерального законодательства.

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

Э. В. МИТРОФАНОВА