

Из решения Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 28 марта 2003 года № 10 (335) “О результатах проверки законности и финансовых результатов операций федерального бюджета с государственными краткосрочными облигациями (ГКО) и облигациями федеральных займов (ОФЗ) в Министерстве финансов Российской Федерации”:

Утвердить отчет о результатах проверки.

Направить представление Правительству Российской Федерации.

Направить письмо в Минфин России.

Направить письма с приложением отчетов о результатах проверки в Совет Федерации, Государственную Думу.

ОТЧЕТ

о результатах проверки законности и финансовых результатов операций федерального бюджета с государственными краткосрочными облигациями (ГКО) и облигациями федеральных займов (ОФЗ) в Министерстве финансов Российской Федерации

Основание для проведения контрольного мероприятия: план работы Счетной палаты Российской Федерации на 2002 год (пункт 3.13.5.3) и на 2003 год (пункт 1.5.5.2.2).

Цель контрольного мероприятия

Проверить законность операций Минфина России с государственными краткосрочными облигациями (ГКО) и облигациями федеральных займов (ОФЗ) при первичном размещении и в ходе операций по их погашению, доразмещению и выкупу на вторичном рынке (до наступления сроков погашения), а также полноту учета проведенных операций и их финансовых результатов.

Предмет контрольного мероприятия

Операции федерального бюджета с ГКО-ОФЗ на основе законодательных, нормативных актов, представленных в ходе проведения проверки платежных, договорных документов (копий указанных документов), а также на основе отчетных, справочных, расчетных, статистических и аналитических материалов.

Объект контрольного мероприятия: Министерство финансов Российской Федерации.

Срок проведения контрольного мероприятия: с 16 сентября 2002 года по 7 февраля 2003 года.

Результаты контрольного мероприятия

В результате проверки по вопросам программы контрольного мероприятия выявлено:

1. В настоящее время порядок выпуска, обращения и погашения государственных ценных бумаг Российской Федерации регулируется Бюджетным кодексом Российской Федерации, Федеральным законом от 29 июля 1998 года № 136-ФЗ “Об особенностях эмиссии и обращения государственных и муниципальных ценных бумаг” и другими нормативными актами.

Согласно статье 114 Бюджетного кодекса Российской Федерации решение об эмиссии государственных ценных бумаг Российской Федерации принимается Правительством Российской Федерации в соответствии с предельными объемами дефицита

федерального бюджета и государственного долга, установленными в соответствии с Бюджетным кодексом, законом о федеральном бюджете на соответствующий год, а также программой внутренних заимствований.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 16 октября 2000 года № 790 в соответствии с вышеупомянутым Федеральным законом “Об особенностях эмиссии и обращения государственных и муниципальных ценных бумаг” утверждены Генеральные условия эмиссии и обращения государственных краткосрочных бескупонных облигаций, определяющие порядок эмиссии и обращения государственных краткосрочных бескупонных облигаций (далее - ГКО). Ранее выпуск ГКО осуществлялся на основании постановления Совета Министров-Правительства Российской Федерации от 8 февраля 1993 года № 107 “О выпуске государственных краткосрочных бескупонных облигаций”.

В соответствии с Генеральными условиями эмиссии и обращения государственных краткосрочных бескупонных облигаций приказом Минфина России от 24 ноября 2000 года № 103н утверждены Условия эмиссии и обращения государственных краткосрочных бескупонных облигаций.

Порядок эмиссии и обращения облигаций федеральных займов (далее - ОФЗ) определяется Генеральными условиями эмиссии и обращения облигаций федеральных займов, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 15 мая 1995 года № 458.

На момент проведения проверки (февраль 2003 года) в обращении находились следующие виды ОФЗ:

- облигации федерального займа с переменным купонным доходом (ОФЗ-ПК);
- облигации федерального займа с постоянным купонным доходом (ОФЗ-ПД);
- облигации федерального займа с фиксированным купонным доходом (ОФЗ-ФК);
- облигации федерального займа с амортизацией долга (ОФЗ-АД).

Приказом Минфина России от 22 декабря 2000 года № 112н утверждены Условия эмиссии и обращения облигаций федерального займа с переменным купонным доходом (далее - ОФЗ-ПК) и признано утратившим силу письмо Минфина России от 13 июня 1995 года № 52 “Условия выпуска облигаций федерального займа с переменным купонным доходом”, устанавливавшее порядок выпуска ОФЗ-ПК ранее.

Порядок эмиссии и обращения облигаций федерального займа с постоянным купонным доходом (далее - ОФЗ-ПД) определяется Условиями эмиссии и обращения облигаций федерального займа с постоянным купонным доходом, утвержденным приказом Минфина России от 16 августа 2001 года № 65н. До утверждения указанных Условий выпуск данного вида долговых обязательств регламентировался письмом Минфина России от 28 июня 1996 года № 60 “Условия выпуска облигаций федерального займа с постоянным купонным доходом”.

Условия выпуска облигаций федерального займа с фиксированным купонным доходом (далее - ОФЗ-ФК) были утверждены приказом Минфина России от 18 августа 1998 года № 37н.

Приказом Минфина России от 27 апреля 2002 года № 37н утверждены Условия эмиссии и обращения облигаций федерального займа с амортизацией долга (далее - ОФЗ-АД).

2. Согласно статье 119 Бюджетного кодекса Российской Федерации (а до вступления в силу Бюджетного кодекса Российской Федерации - в соответствии с утратившим силу Законом Российской Федерации от 13 ноября 1992 года № 3877-1 “О государственном внутреннем долге Российской Федерации”) обслуживание государственного внутреннего долга Российской Федерации производится Банком России и его учреждениями,

если иное не предусмотрено Правительством Российской Федерации, путем осуществления операций по размещению долговых обязательств Российской Федерации, их погашению и выплате доходов в виде процентов по ним или в иной форме.

Выплата доходов и погашение долговых обязательств Российской Федерации осуществляются за счет средств федерального бюджета.

Порядок взаимодействия между Минфином России и Банком России при осуществлении операций размещения, выкупа и обслуживания выпусков ГКО и ОФЗ определен Договором от 6 мая 1993 года № 5-2-1 “О размещении и обслуживании выпусков государственных краткосрочных бескупонных облигаций” (далее - Договор), заключенным между Минфином России и Банком России. В указанный Договор был внесен ряд изменений и дополнений, оформленных отдельными Протоколами. Договором предусмотрено, что по операциям, связанным с выполнением Договора, Банк России вознаграждение от Минфина России не получает, что соответствует требованиям Бюджетного кодекса Российской Федерации. Минфин России в соответствии с Договором обязан согласовывать с Банком России принимаемые решения о параметрах очередного размещаемого выпуска. Запись о согласовании производится на глобальном сертификате размещаемого выпуска.

Подготовку предложений по эмиссии, размещению государственных ценных бумаг и вопросам планирования государственного внутреннего долга осуществляет Департамент управления государственным внутренним долгом Минфина России в соответствии с Положением о Департаменте управления государственным внутренним долгом Минфина России, утвержденным приказом Минфина России от 12 ноября 1998 года № 229. Кроме того, указанным Положением Департамент управления государственным внутренним долгом наделен правом подготавливать предложения по доразмещению отдельных выпусков ценных бумаг на вторичном рынке, а также о выкупе ценных бумаг на вторичном рынке в пределах имеющихся средств.

Процедура и критерии принятия решения по определению цены отсечения собранных в ходе аукциона заявок документами Минфина России не регламентируются. Это связано с тем, что размещение нового выпуска ГКО или ОФЗ осуществляется в определенных условиях с одновременным исполнением Минфином России как целей, определенных законом о бюджете на соответствующий год, так и конкретных текущих целей, стоящих перед Минфином России по финансированию расходов. Уровень доходности по результатам аукциона может ориентировочно соответствовать уровню доходности по государственным ценным бумагам вторичного рынка, однако он может быть как выше, так и ниже показателей вторичного рынка. Определение заранее субъективных ограничений не имеет смысла, поскольку невозможно предопределить (в течение финансового года) как будущее состояние рынка ценных бумаг в ту или иную конкретную дату аукциона, так и точный объем финансовых ресурсов, которые необходимо будет привлечь Минфину России в этот период.

Предложения по объемам размещения ГКО-ОФЗ на аукционах, по установлению минимальной цены удовлетворения собранных в ходе аукциона заявок, ниже которой конкурентные заявки не удовлетворяются, и по дополнительной продаже на вторичных торгах Департамент управления государственным внутренним долгом Минфина России подготавливает с учетом показателей сводной бюджетной росписи на соответствующий год, ежемесячных объемов финансирования расходов, дефицита и поступления доходов федерального бюджета, а также уровня доходности по ГКО-ОФЗ на рынке государственных ценных бумаг.

Порядок выкупа Минфином России ГКО и ОФЗ на вторичном рынке ценных бумаг до наступления сроков их погашения в настоящее время устанавливает Положение о выкупе государственных краткосрочных бескупонных облигаций и облигаций федеральных займов на вторичном рынке ценных бумаг (далее - Положение), утвержденное приказом Минфина России от 22 декабря 2000 года № 115н.

Согласно Положению цель проведения указанных операций - уменьшение объема государственного внутреннего долга, снижение расходов на его обслуживание, а также "сглаживание" платежного графика по погашению и обслуживанию государственного внутреннего долга.

Положением установлено, что решение о выкупе принимается ежемесячно в соответствии с утверждаемыми объемами финансирования расходов, дефицита и поступления доходов федерального бюджета.

Согласно приказу Минфина России от 22 декабря 2000 года № 115н Департамент управления государственным внутренним долгом Минфина России обязан представлять руководству Минфина России предложения о выкупе ГКО-ОФЗ, содержащие рекомендуемый объем выкупа ГКО-ОФЗ, обоснование предложений по отдельным выпускам ценных бумаг, подлежащих выкупу и мониторинг вторичного рынка ГКО-ОФЗ за месяц, предшествующий месяцу, на который утверждаются объемы финансирования расходов, дефицита и поступления доходов федерального бюджета.

Приказом Минфина России от 22 декабря 2000 года № 115н Первому заместителю Министра финансов Российской Федерации С.М. Игнатьеву и Первому заместителю Министра финансов Российской Федерации А.В. Улюкаеву было предоставлено право принятия решения о включении при формировании ежемесячных объемов финансирования расходов, дефицита и поступления доходов федерального бюджета предложений о выкупе ГКО-ОФЗ в виде резолюции на служебной записке, подготовленной Департаментом управления государственным внутренним долгом Минфина России.

При проведении операций выкупа ГКО-ОФЗ конкретный объем и структура выкупаемых ценных бумаг определяются исходя из сложившейся конъюнктуры на рынке государственных ценных бумаг. Выкуп отдельных выпусков ГКО-ОФЗ оформляется поручением Минфина России Банку России на выкуп ГКО-ОФЗ.

3. В соответствии с вышеупомянутым Положением о Департаменте управления государственным внутренним долгом Минфина России одной из основных функций указанного Департамента является изучение состояния и конъюнктуры финансового рынка в Российской Федерации.

Приказом Минфина России от 22 декабря 2000 года № 115н Департаменту управления государственным внутренним долгом Минфина России для оценки возможности и ценовых условий выкупа ГКО и ОФЗ поручено обеспечить мониторинг вторичного рынка ГКО и ОФЗ, и предоставлять руководству Минфина России предложения об объемах выкупа указанных ценных бумаг на основании данных мониторинга.

Порядок осуществления мониторинга документами Минфина России не регламентируется. Мониторинг вторичного рынка государственных ценных бумаг в виде ГКО и ОФЗ осуществляется Департаментом управления государственным внутренним долгом Минфина России в рабочем порядке и включает в себя анализ на основе биржевой информации цен, сложившихся на вторичном рынке, уровня доходности по ГКО-ОФЗ и ряда других показателей.

4. Сведения об объемах государственного внутреннего долга, оформленного в ГКО и ОФЗ, в 1998-2002 годах приведены в таблице:

(млн. рублей)

	на 01.01.1998 г.	на 01.01.1999 г.	на 01.01.2000 г.	на 1.01.2001 г.	на 1.01.2002 г.	на 01.01.2003 г.*
ГКО	272612,0	16818,2	7433,2	3051,1	19541,5	18815,2
ОФЗ-ПД	115775,8	346826,4	402213,2	359211,4	307820,7	350741,5
ОФЗ-ПК	47617,8	132,7	42,6	24106012	24100,8	24100,8
ОФЗ-ФК	-	112564,6	112429,6	122766838	138533,6	207069,9
ОФЗ-АД	-	-	-	-	-	42286,9
Итого	436005,6	476342,0	522118,7	509135306	489996,5	643014,3

* справочно

Как следует из таблицы, объем государственного внутреннего долга в части ГКО и ОФЗ по состоянию на 1 января 2002 года составил 489996,5 млн. рублей и на 1 января 2003 года - 643014,3 млн. рублей. За период с 1 января 1999 года по 1 января 2003 года сумма указанного долга увеличилась на 166672,3 млн. рублей.

В проверяемом периоде по сравнению с 1998 года изменилась структура государственного внутреннего долга по государственным ценным бумагам в части ГКО и ОФЗ: сократилась доля задолженности по государственным краткосрочным облигациям и увеличилась доля задолженности по среднесрочным и долгосрочным государственным ценным бумагам - ОФЗ. Так, если на 1 января 1998 года удельный вес ГКО в общей сумме задолженности по ГКО и ОФЗ составлял 62,5 %, то 1 января 2002 года - 4,0 процента. Доля ОФЗ возросла с 37,5 % по состоянию на 1 января 1998 года до 96,0 % - на 1 января 2002 года. При этом наибольшая доля в объеме задолженности по ГКО и ОФЗ в проверяемом периоде приходится на ОФЗ-ПД (более 50 процентов).

С 2002 года осуществляется выпуск нового вида долговых обязательств - ОФЗ-АД. В первой половине 2002 года было размещено ОФЗ-АД со сроком погашения в ноябре 2006 года на сумму 9989 млн. рублей по номиналу.

5. В течение проверяемого периода формирование источников внутреннего финансирования дефицита федерального бюджета происходило, в частности, в результате проведения Минфином России операций по размещению ГКО и ОФЗ на аукционах и по закрытой подписке, доразмещению ранее неразмещенных объемов, погашению очередных выпусков указанных ценных бумаг и их досрочному выкупу.

Эмиссия указанных ценных бумаг производилась в рамках верхнего предела государственного внутреннего долга, установленного федеральным законом о федеральном бюджете на очередной год и программ государственных внутренних заимствований.

Объемы эмиссии государственных ценных бумаг, разрешенные Правительством Российской Федерации на соответствующий год, были установлены:

- в 1999 году - постановлением Правительства Российской Федерации от 10 декабря 1999 года № 1386;
- в 2000 году - распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 февраля 2000 года № 260-р;
- в 2001 году - распоряжением Правительства Российской Федерации от 24 января 2001 года № 94-р;
- в 2002 году - распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 января 2002 года № 72-р.

Эмитированные ценные бумаги размещались Минфином России как на аукционах, так и за счет дополнительных продаж неразмещенных на аукционах объемов.

Результаты привлечения средств за счет размещения и доразмещения ГКО-ОФЗ отражены в таблице:

Период, Вид облигаций		Привлечение						Справочно:	
		Размещено***				Итого размещено		Объем эмиссии, определенный нормативными документами	Объявленный объем эмиссии (глобальные сертификаты)
		Аукцион		Допродажа		млн. руб.	тыс. шт.		
Привлечено средств, млн. руб.	тыс. шт.	Привлечено средств, млн. руб.	тыс. шт.						
1999 год	ГКО	3732,8	3782	388,8	386	4121,6	4168	12000	6500
	ОФЗ-ПД	-	-	-	-	301858,3	301858	361106,4	308431,6*
2000 год	ГКО	15304,1	15814	5014,9	4679	20319,1	20493	30000	19500
	ОФЗ-ПД	-	-	-	-	117431,0	117461	167000	117091,3*
	ОФЗ-ПК	-	-	-	-	24099,5	24099,5		24099,5*
	ОФЗ-ФК	-	-	-	-	10337,2	1033720		17606,4**
2001 год	ГКО	34464,6	37074	8015,3	8432	42479,9	45506	53000	53000
	ОФЗ-ФК	10894,2	11545	3032,7	3284	13926,9	15685	55000	27000
	ОФЗ-ПД	-	-	-	-	5759,8	5989		5885,6*
2002 год	ГКО	12692,8	13695	3734,9	3980	16427,7	17675	48000	21000
	ОФЗ-ФК	11865,1	12524	21749,8	22798	33614,9	35322	97500	31000
	ОФЗ-АД	4766,1	5296	4260,6	4693	9026,7	9989		15000

* - размещено по соглашениям с Банком России, Сбербанком, АРКО, Пенсионным фондом

** - проведение новации по ГКО-ОФЗ и обмен ОВГВЗ III серии

*** - выручка от размещения (с учетом накопленного купонного дохода)

Следует отметить, что эмиссия государственных ценных бумаг была произведена в объемах меньших, чем определенных постановлениями и распоряжениями Правительства Российской Федерации на очередной финансовый год.

Фактически было размещено от 55 % до 100 % по номиналу от объявленных в глобальных сертификатах объемов эмиссии. Доля доразмещения в общем объеме привлеченных средств составляла от 9,4 % до 24,7 процента. В случаях заключения соглашений о рефинансировании долга или покупке ценных бумаг с Банком России, Сбербанком России, Агентством по реструктуризации кредитных организаций (далее - АРКО) и Пенсионным фондом Российской Федерации доразмещение не производилось.

После кризиса в августе 1998 года было приостановлено размещение государственных ценных бумаг на аукционах и их дополнительная продажа на вторичном рынке. Возобновлены аукционы были только в декабре 1999 года.

В течение проверяемого периода объем продаж Минфином России ГКО-ОФЗ на первичном и вторичном рынке государственных ценных бумаг постепенно увеличивался. Так, в 2001 году объемы размещения и доразмещения ГКО в сравнении с 2000 годом увеличились более чем в 2 раза, кроме того, было возобновлено размещение ОФЗ-ФК, в связи с чем выручка от продажи ГКО-ОФЗ на аукционах и дополнительных продаж возросла в 2,8 раза (с 20,3 млрд. рублей до 56,4 млрд. рублей). В I полугодии 2002 года объемы сделок по ГКО сократились, при этом возросли объемы размещения ОФЗ-ФК (в 2,4 раза по сравнению с 2001 годом) и была проведена эмиссия ОФЗ-АД. Выручка от размещения ГКО и ОФЗ только в I полугодии 2002 года составила 59,1 млрд. рублей. Следует отметить, что если после возобновления торгов размещались на аукционах и доразмещались на вторичном рынке только краткосрочные облигации, то в I полугодии 2002 года наблюдалось увеличение объемов размещения среднесрочных государственных ценных бумаг, объемы продаж которых более чем в 2 раза превосходят объемы продаж ГКО, тогда как в 2001 году объемы выручки от продажи ГКО более чем в 3 раза превосходили объемы выручки по ОФЗ-ФК.

Как следует из таблицы, основные объемы государственных ценных бумаг в части ГКО и ОФЗ размещаются на аукционах, т. е. при первичном размещении выпусков. Исключением является размещение ОФЗ-ФК в I полугодии 2002 года, когда большая часть облигаций (64,5 %) была размещена на вторичном рынке при дополнительной продаже не размещенных на аукционе облигаций.

6. В ходе проверки установлено, что в течение проверяемого периода Минфин России осуществлял операции выкупа ОФЗ до наступления сроков их погашения (далее - досрочный выкуп). В 1999-2000 годах указанные операции проводились на основании двусторонних договоров, заключенных Минфином России с Банком России, Сбербанком России, Пенсионным фондом Российской Федерации и АРКО.

Выкуп ОФЗ-ПД, размещенных по соглашениям о реоформлении долга Минфина России перед Банком России

Минфином России были выкуплены досрочно у Банка России ОФЗ-ПД, размещенные по следующим соглашениям:

- соглашение от 21 октября 1999 года № 01-01-06/05-508 о погашении государственного внутреннего долга СССР в части, приходящейся на Российскую Федерацию, ОФЗ-ПД (срок погашения - 2015 год);

- соглашение от 24 декабря 1999 года № 01-01-06/05-644 о реоформлении задолженности по техническим кредитам, государств-участников СНГ по межгосударственным расчетам и задолженности по внутрироссийскому и межгосударственному зачетам взаимных требований хозяйствующих субъектов 1992 года в ОФЗ-ПД (срок погашения - 2000-2009 годы);

- соглашение от 4 сентября 2000 года № 01-01-06/05-567 о реоформлении задолженности Минфина России перед Банком России по операциям на рынке государственных ценных бумаг в ОФЗ-ПД (срок погашения - 2008 год);

- соглашение от 23 ноября 2000 года № 01-01-06/05-674 о реоформлении задолженности по кредитам, предоставленным Банком России Минфину России в 1991 году на покрытие задолженности республиканского бюджета РСФСР, в ОФЗ-ПД (срок погашения - 2018-2029 годы).

В соответствии с протоколом совещания у Председателя Правительства Российской Федерации М.М. Касьянова от 18 августа 2000 года № МК-П13-6пр было решено в целях сокращения задолженности Минфина России перед Банком России погасить в сентябре 2000 года долг в сумме до 2,0 млрд. рублей по согласованным видам образовавшейся в 1991-1998 годах задолженности.

В соответствии со служебной запиской Департамента управления государственным внутренним долгом Минфина России от 23 августа 2000 года № 05-03-06 Минфином России было решено погасить досрочно следующую задолженность, реоформленную в ОФЗ-ПД:

- часть задолженности по техническим кредитам, реоформленной в ОФЗ-ПД со сроками погашения в 2000-2005 годах на сумму 1436,9 млн. рублей;

- задолженность по операциям на открытом рынке на сумму 41,9 млн. рублей;

- задолженность по реоформлению долга бывшего СССР на сумму 191,4 млн. рублей.

Всего на сумму 1670,2 млн. рублей.

В соответствии с изложенным был издан приказ Минфина России за подписью Первого заместителя Министра финансов Российской Федерации С.М. Игнатъева от 1 сентября 2000 года № 255. В соответствии с приказом был осуществлен 6 сентября 2000 года выкуп ОФЗ-ПД на сумму 1628,3 млн. рублей (задолженность по долгу быв-

шего СССР и по техническим кредитам) за счет дополнительных доходов федерального бюджета, полученных сверх доходов, утвержденных Федеральным законом “О федеральном бюджете на 2000 год” с подписанием соответствующих дополнительных соглашений к указанным выше соглашениям о реоформлении задолженности Минфина России Банку России.

Сторонами были подписаны:

- дополнительное соглашение № 1 от 4 сентября 2000 года к соглашению от 21 октября 1999 года № 01-01-06/05-508;

- дополнительное соглашение № 1 от 4 сентября 2000 года к соглашению от 24 декабря 1999 года № 01-01-06/05-644.

Приказом Минфина России за подписью Первого заместителя Министра финансов Российской Федерации С.М. Игнатъева от 1 сентября 2000 года № 256 в соответствии со статьей 114 Федерального закона “О федеральном бюджете на 2000 год” была реоформлена 6 сентября 2000 года задолженность Банку России на рынке государственных ценных бумаг в ОФЗ-ПД на сумму 41,9 млн. рублей и произведен в этот же день выкуп указанных облигаций за счет дополнительных доходов федерального бюджета, полученных сверх доходов, утвержденных Федеральным законом “О федеральном бюджете на 2000 год”.

В соответствии с отчетом Банка России от 6 сентября 2000 года был произведен выкуп ОФЗ-ПД на общую сумму 1670,2 млн. рублей, т. е. выкуплены облигации, полученные Банком России в результате реоформления задолженности по долгу бывшего СССР, по операциям на открытом рынке и частично задолженности по техническим кредитам.

В соответствии с приказом Минфина России за подписью Министра финансов Российской Федерации А.Л. Кудрина от 23 ноября 2000 года № 325 сторонами было подписано дополнительное соглашение № 2 от 23 ноября 2000 года к соглашению от 24 декабря 1999 года № 01-01-260/05-644 и за счет дополнительных доходов федерального бюджета, полученных сверх доходов, утвержденных Федеральным законом “О федеральном бюджете на 2000 год”, 24 ноября 2000 года произведен досрочный выкуп ОФЗ-ПД на сумму 260,6 млн. рублей, размещенных в Банке России по соглашению о реоформлении задолженности по техническим кредитам.

Приказом Минфина России за подписью Министра финансов Российской Федерации А.Л. Кудрина от 23 ноября 2000 года № 323 в соответствии со статьей 113 Федерального закона “О федеральном бюджете на 2000 год” была реоформлена задолженность по кредитам, предоставленным Банком России Минфину России в 1991 году на покрытие задолженности республиканского бюджета РСФСР, не реоформленная в Государственный внутренний заем РСФСР 1991 года в общей сумме 69,2 млн. рублей в ОФЗ-ПД, а также произведен 24 ноября 2000 года выкуп указанных облигаций по номинальной стоимости. В соответствии с приказом выкуп был произведен за счет дополнительных доходов федерального бюджета, полученных сверх доходов, утвержденных Федеральным законом “О федеральном бюджете на 2000 год”.

Согласно отчету Банка России, ОФЗ-ПД, полученные Банком России в результате реоформления долга, были выкуплены 24 ноября 2000 года в объеме 260,6 млн. рублей (часть задолженности по техническим кредитам) и 69,2 млн. рублей (зadolженность по кредитам 1991 года). Следует отметить, что согласно статье 260 Бюджетного кодекса Российской Федерации и статье 127 Федерального закона “О федеральном бюджете на 2000 год” предусматривается возможность использования доходов, полученных при исполнении федерального бюджета сверх утвержденных федеральным законом о бюджете, на погашение долговых обязательств федерального бюджета. В рассматриваемом периоде очередность таких платежей не была определена никаким нормативным доку-

ментом. В данном случае были исполнены обязательства со сроками погашения в 2000-2029 годах при наличии в государственном долге обязательств с более ранним сроком исполнения, а также в условиях постоянного привлечения средств, в том числе и на внешнем рынке.

В результате проведения досрочного выкупа указанных ценных бумаг Минфин России по сути дела гасит свою задолженность перед Банком России, но не напрямую, а путем проведения двух операций (переоформление задолженности в облигации и их выкуп) в один и тот же день. Таким образом, оказываются формально выполнены статьи 113, 114 Федерального закона “О федеральном бюджете на 2000 год”, включенные в бюджет для отсрочки погашения долга Минфина России Банку России. Тем не менее, средства федерального бюджета направлены Банку России в 2000 году. Указанные операции по переоформлению задолженности в ОФЗ-ПД и немедленному выкупу облигаций в соответствии со статьей 170 Гражданского кодекса Российской Федерации могут быть признаны притворной сделкой (в ходе проверки представлено соответствующее заключение юридического Департамента Минфина России от 31 августа 2000 года).

Покупка Банком России ОФЗ-ПД с условием досрочного выкупа

В соответствии со статьей 3 Федерального закона от 22 февраля 1999 года № 36-ФЗ “О федеральном бюджете на 1999 год” Банк России должен был в течение 1999 года приобрести у Минфина России ОФЗ-ПД общей стоимостью до 32728,5 млн. рублей на срок более 10 лет с нулевым купонным доходом.

Одновременно с процессом размещения облигаций в Банке России Правительство Российской Федерации вело переговоры с МВФ по поводу предоставления кредитных ресурсов Российской Федерации. Условием предоставления указанных кредитов было выполнение параметров проводимой налогово-бюджетной и денежно-кредитной политики, утвержденных в Заявлении “Об экономической политике на 1999 год”, подписанном Правительством Российской Федерации и Центральным банком Российской Федерации 13 июля 1999 года (утверждено постановлением Правительства Российской Федерации от 19 июля 1999 года № 829). Одним из важных показателей выполнения налогово-бюджетной и денежно-кредитной программы являлся показатель объема чистого кредита федеральному правительству со стороны денежных властей. Величина этого показателя складывается из объема предоставленных Банком России для финансирования дефицита федерального бюджета чистых кредитов (как рублевых, так и валютных для оплаты внешнего долга), чистого кредита со стороны МВФ, краткосрочных (до 1 года) валютных кредитов коммерческих банков, а также сумм остатков на счетах распорядителей бюджетных средств и федерального казначейства.

В связи с изложенным Банк России вынужден был периодически предлагать Минфину России проводить досрочный выкуп ранее приобретенных ОФЗ-ПД и привлекать другие источники финансирования дефицита федерального бюджета. Так, Минфином России и Банком России был заключен ряд соглашений о покупке последним ОФЗ-ПД, которые содержали условие досрочного выкупа размещенных ценных бумаг.

В ходе проведения проверки были представлены письма Минфина России в Банк России с указанием на цели расходования выручки от очередной эмиссии ОФЗ-ПД, проданных Банку России. В основном выручка от размещения облигаций направлялась на обслуживание и погашение государственного внутреннего и внешнего долга, финансирование дефицита федерального бюджета, выплату пенсий военнослужащим.

Всего в течение 1999 года Банком России были приобретены ОФЗ-ПД в объеме 60360 млн. рублей, из которых были выкуплены ОФЗ-ПД на общую сумму 28000 млн. рублей. Все

облигации имели период обращения не менее 10 лет. Таким образом, условие статьи 3 Федерального закона “О федеральном бюджете на 1999 год” было выполнено.

Как показала проверка, выкупленные досрочно ОФЗ-ПД находятся на эмиссионном счете Минфина России в разделе “выкуплено”.

Размещение в Банке России ОФЗ-ПД с условием их обратного выкупа фактически позволяло Минфину России привлекать средства для покрытия кассовых разрывов в оперативном порядке. При этом не нарушалось выполнение параметров налогово-бюджетной и денежно-кредитной программы для получения кредитных ресурсов от МВФ.

В то же время, создавшаяся в 1999 году ситуация свидетельствует о несогласованности в планировании федерального бюджета в целом, ежемесячно утверждаемых объемов финансирования расходов дефицита федерального бюджета и поступления доходов, с одной стороны, и, с другой стороны, разработке налогово-бюджетной и денежно-кредитной программы, выполнение параметров которой являлось необходимым условием получения кредитных ресурсов от международных финансовых организаций.

Досрочный выкуп ОФЗ-ПД у других инвесторов

В течение проверяемого периода Минфин России проводил досрочный выкуп ОФЗ-ПД у следующих инвесторов: АРКО, Сбербанк России, Пенсионный фонд Российской Федерации.

Все операции по досрочному выкупу облигаций производились на основании соглашений, заключенных с указанными инвесторами, содержащими условие последующего выкупа ОФЗ-ПД. Указанные соглашения заключались Минфином России с целью привлечения средств на покрытие кассовых разрывов (выплата зарплат, пенсий, финансирование дефицита федерального бюджета).

Большинство этих операций проведено в 1999 году. Как указано выше в этот период Минфин России проводил работу по выполнению показателей налогово-бюджетной и денежно-кредитной программ с целью получения кредитов от МВФ. В связи с этим необходимо было погасить значительную часть кредитных ресурсов, полученных от Банка России, и найти иные источники финансирования. Таким образом, Минфин России был вынужден перекредитовываться на определенный период у других инвесторов.

Следует отметить, что заключение соглашений с Пенсионным фондом Российской Федерации противоречило действующему на тот момент законодательству, а именно статье 4 Федерального закона от 30 марта 1999 года № 56-ФЗ “О бюджете Пенсионного фонда Российской Федерации на 1999 год”, пункту 6 Положения о Пенсионном фонде Российской Федерации, утвержденного постановлением Верховного Совета Российской Федерации от 27 декабря 1991 года № 2122-1 и статье 147 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

В соответствии с Положением о Пенсионном фонде Российской Федерации его средства направляются на выплату государственных пенсий, пособий по уходу за ребенком, оказание материальной помощи престарелым и нетрудоспособным гражданам, финансовое и материально-техническое обеспечение текущей деятельности Пенсионного фонда и его органов, а также другие мероприятия, связанные с деятельностью Пенсионного фонда Российской Федерации. Таким образом средства Пенсионного фонда Российской Федерации не могли быть использованы на покупку государственных ценных бумаг (в ходе проверки представлено соответствующее заключение юридического Департамента Минфина России от 3 февраля 2000 года).

Общий объем операций, проведенных в 1999-2000 годах, по продаже Пенсионному фонду Российской Федерации ОФЗ-ПД с обратным выкупом, составил 29373,9 млн. рублей. Создавшаяся ситуация свидетельствует о том, что Минфин России не располагал фи-

нансовым инструментом для оперативного решения вопроса о привлечении различных инвесторов к финансированию кассовых разрывов, возникающих при исполнении федерального бюджета, в рамках действующего законодательства, в результате чего были нарушены статья 4 Федерального закона от 30 марта 1999 года № 56-ФЗ “О бюджете Пенсионного фонда Российской Федерации на 1999 год”, пункт 6 Положения о Пенсионном фонде Российской Федерации, утвержденного постановлением Верховного Совета Российской Федерации от 27 декабря 1991 года № 2122-1 и статья 147 Бюджетного кодекса Российской Федерации. Существовавшие в тот момент на рынке ГКО-ОФЗ условия заимствования (доходность - 25-90 % без учета инфляции) не давали возможности привлечь средства в достаточном объеме. Привлечение иных источников (продажа драгоценных металлов и драгоценных камней, продажа имущества, находящегося в государственной собственности и пр.) не дают возможность решить вопрос с финансированием дефицита федерального бюджета достаточно оперативно.

Досрочный выкуп ОФЗ-ФК, ОФЗ-ПД у АКБ “Международная финансовая компания”

В соответствии с поручением Правительства Российской Федерации от 21 апреля 1999 года № ЮМ-П13-13477 и приказом Минфина России от 26 июля 1999 года № 16дсп Минфином России в погашение задолженности по перечислению таможенных платежей в федеральный бюджет были приняты государственные ценные бумаги, полученные Государственным таможенным комитетом Российской Федерации от АКБ “Международная финансовая компания” в соответствии с Соглашением от 24 июня 1999 года.

Согласно условиям выпуска данные ОФЗ не принимались в счет задолженности по платежам в федеральный бюджет. Таким образом, приняв указанные ценные бумаги в погашение задолженности по таможенным платежам, Минфин России фактически произвел их досрочный выкуп с направлением вырученных средств на оплату задолженности в федеральный бюджет. Кроме того, в приказе Минфина России не указан источник, за счет которого произведен данный досрочный выкуп ОФЗ.

В приложении к приказу была указана стоимость оценки государственных облигаций. Следует отметить, что облигации были оценены в соответствии с рекомендациями, изложенными в письме Министра финансов Российской Федерации М.М. Задорнова Первому заместителю Председателя Правительства Российской Федерации Ю.Д. Маслюкову от 1 апреля 1999 года № 01-02-01/05-1366. В письме было указано, что в практике используются либо рыночные цены, либо дисконты, рассчитанные из макроэкономических показателей (уровень инфляции, движение валютного курса, ставка рефинансирования и т. д.). Кроме того, в докладной записке Первого заместителя Министра финансов Российской Федерации С.М. Игнатьева Министру финансов Российской Федерации М.М. Касьянову от 23 июля 1999 года было указано, что облигации были оценены (дисконтированы) из расчета 36 % годовых к погашению, исходя из уровня инфляции, заложенного в федеральный бюджет на 1999 год.

Оценка государственных ценных бумаг, использованных для взаимных расчетов между ГТК России и АКБ “Международная финансовая компания”, в соответствии с российским законодательством, входит в компетенцию сторон сделки. Однако действующее законодательство не обязывает Минфин России принимать облигации к зачету по цене, установленной указанными сторонами сделки.

Общая оценочная стоимость ОФЗ согласно приложению к приказу Минфина России от 26 июля 1999 года № 16дсп составила 288,7 млн. рублей, что на 49,3 млн. рублей больше их стоимости по средневзвешенной цене на вторичном рынке на дату перевода ОФЗ на эмиссионный счет депо Минфина России (на 9 июля 1999 года). То есть в данном случае Мин-

фин России принял решение без учета ситуации на вторичном рынке, что привело к неоправданному перерасходу средств федерального бюджета в размере 49,3 млн. рублей при отсутствии строго определенного источника финансирования операции в целом.

Досрочный выкуп ОФЗ-ПД выпуска № 25030RMFS

В 2001 году операции выкупа облигаций до наступления сроков их погашения осуществлялись Банком России по поручению Минфина России в соответствии с Положением о выкупе Министерством финансов Российской Федерации государственных краткосрочных бескупонных облигаций и облигаций федеральных займов на вторичном рынке ценных бумаг, утвержденным приказом Минфина России от 22 декабря 2000 года № 115н.

Во исполнение вышеуказанного приказа Минфина России Департаментом управления государственным внутренним долгом представлялись руководству Минфина России предложения о проведении выкупа в течение 2001 года (начиная с февраля). Так, согласно служебной записке Департамента от 8 февраля 2001 года на имя Первого заместителя Министра финансов Российской Федерации С.М. Игнатьева предлагалось производить в феврале-июне 2001 года выкуп (до наступления срока погашения) ОФЗ с постоянным (нулевым) купонным доходом выпуска № 25030 RMFS в объеме до 4,5 млрд. рублей с целью снижения объема выплат по погашению указанных ценных бумаг в декабре и расходов на их обслуживание за счет выкупа по цене ниже цены размещения. ОФЗ указанного выпуска были размещены по номиналу при проведении новации по ГКО-ОФЗ со сроками погашения до 31 декабря 1999 года. Срок погашения ОФЗ-ПД № 25030RMFS наступал 15 декабря 2001 года.

Предложение Департамента обосновывалось анализом платежного графика по государственному долгу в 2001 году, который показывал, что при наличии значительных платежей во II полугодии, в первой половине года крупных выплат по погашению и обслуживанию государственного внутреннего долга практически не предусматривалось.

Предложения Департамента управления государственным внутренним долгом о выкупе ОФЗ-ПД № 25030 RMFS были согласованы с Первым заместителем Министра финансов Российской Федерации С.М. Игнатьевым.

Конкретный объем и структура выкупаемых ценных бумаг определялись исходя из сложившейся конъюнктуры рынка государственных ценных бумаг и оформлялись поручением Минфина России Банку России с указанием объема выкупаемых ценных бумаг и максимальной цены покупки.

Максимальная цена покупки, по которой поручалось Банку России осуществлять операции выкупа, определялась с учетом цен, сложившихся на вторичном рынке по указанному виду ценных бумаг. Отклонения средневзвешенной цены по ОФЗ-ПД № 25030 RMFS, складывавшейся на торгах ММВБ в дни осуществления выкупа и дни, предшествовавшие выкупу, не превышали 0,02 % от цен, по которым производился выкуп.

С учетом предложений Департамента управления государственным внутренним долгом всего в течение 2001 года было проведено операций выкупа до наступления срока погашения ОФЗ-ПД серии № 25030 RMFS на общую сумму 14396,1 млн. рублей по номиналу. При этом сумма средств федерального бюджета, израсходованных на покупку указанных ценных бумаг, составила 14169,2 млн. рублей.

Всего для целей выкупа до наступления сроков погашения Минфин России в течение 2001 года направил в Банк России средства федерального бюджета в сумме 23340,0 млн. рублей. Неиспользованные остатки средств федерального бюджета перечислялись Банком России на основании поручений Минфина России на счет ГУФК Минфина России. Всего Банком России было возвращено 9170,8 млн. рублей. При этом сроки перечисления ука-

занных средств федерального бюджета, установленные Положением о выкупе государственных краткосрочных бескупонных облигаций и облигаций федеральных займов на вторичном рынке ценных бумаг, Минфином России и Банком России соблюдались. Кроме того, денежные средства от досрочного погашения ОФЗ-ПД выпуска № 25030 RMFS на основании приказа Минфина России и Министерства Российской Федерации по налогам и сборам от 5 апреля 2000 года № 35н/АП-3-09/122, утвердившего “Положение о проведении в 2000 году погашения просроченной задолженности по налогам в федеральный бюджет с использованием средств от досрочного погашения облигаций федерального займа с постоянным купонным доходом”, направлялись конечными получателями на погашение просроченной задолженности по налогам в федеральный бюджет, образовавшейся за период с 1 июля 1998 года до 1 марта 2000 года. В целях погашения данной задолженности указанные облигации принимались по номинальной стоимости. Всего в счет погашения задолженности по налогам в федеральный бюджет предъявлено к досрочному погашению ОФЗ-ПД № 25030 на сумму 21596,0 тыс. рублей по номинальной стоимости.

В I полугодии 2002 года операции выкупа ОФЗ и ГКО до наступления сроков их погашения за счет средств федерального бюджета не производились, предложения об объемах выкупа ГКО и ОФЗ Департаментом управления государственным внутренним долгом руководству Минфина России не представлялись.

7. В таблице представлены отчетные данные Минфина России по источникам внутреннего финансирования дефицита бюджета (в части операций с государственными ценными бумагами):

Вид источника	1999 год	2000 год	2001 год	(тыс. рублей)
				На 1 июля 2002 года
Государственные краткосрочные облигации (ГКО)	-11908168,3	-3958356,6	15062520,9	5990425,6
Привлечение средств	4121669,0	19976977,6	42446852,6	16427659,8
Погашение основной суммы задолженности	-16029837,3	-23935334,2	-27384331,7	-10437234,2
Облигации федеральных займов с переменным купонным доходом (ОФЗ-ПК)	-135951,8	24064063,5	-5126,2	0,0
Привлечение средств	0,0	24091521,0	-1166,5	0,0
Погашение основной суммы задолженности	-135951,8	-27457,5	-3959,7	0,0
Облигации федеральных займов с постоянным купонным доходом (ОФЗ-ПД)	53021619,5	-23773193,0	-40822002,4	-32200,0
Привлечение средств	213751291,6	116599179,2	5759761,7	0,0
Погашение основной суммы задолженности	-160729672,1	-140372372,2	-46581764,1	-32200,0
Облигации федеральных займов с фиксированным купонным доходом (ОФЗ-ФК)	-76203,4	10337199,5	14759947,7	4600768,9
Привлечение средств	0,0	10337199,5	14759947,7	33227726,7
Погашение основной суммы задолженности	-76203,4	0,0	0,0	-28626957,8
Облигации федеральных займов с амортизацией долга (ОФЗ-АД)	0,0	0,0	0,0	8974919,1
Привлечение средств	0,0	0,0	0,0	8974919,1
Погашение основной суммы задолженности	0,0	0,0	0,0	0,0

В ходе контрольного мероприятия были проверены полнота и своевременность зачисления средств на доходный счет Минфина России в I полугодии 2002 года в соответствии с отчетами Банка России о размещении и доразмещении ценных бумаг. Средства от размещения ГКО, ОФЗ-ФК и ОФЗ-АД зачислены в полном объеме, установленные Договором сроки перечисления средств Банком России соблюдались. Зачисление средств в предыдущих периодах подтверждено ревизиями исполнения федерального бюджета за соответствующие годы.

В результате проверки операций по доразмещению ГКО-ОФЗ и их досрочному выкупу установлено, что они нашли полное отражение в отчетах Минфина России по ис-

полнению федерального бюджета за соответствующие годы в части источников внутреннего финансирования дефицита федерального бюджета.

8. Согласно статье 121 Бюджетного кодекса Российской Федерации информация о долговых обязательствах должна вноситься в Государственную книгу внутреннего долга Российской Федерации в срок, не превышающий три дня с момента возникновения соответствующего обязательства. Указанная статья Бюджетного кодекса устанавливает требование вносить в Государственную книгу внутреннего долга Российской Федерации сведения об объеме долговых обязательств Российской Федерации, о дате возникновения обязательств, формах обеспечения обязательств, об исполнении указанных обязательств полностью или частично, а также другую информацию. Состав, порядок и сроки представления информации должны быть установлены Правительством Российской Федерации, однако к настоящему времени не установлены. Порядок ведения указанной книги документами, утвержденными Минфином России, также не регламентируется.

Приказом Минфина России от 22 декабря 2000 года № 115н Департаменту управления государственным внутренним долгом было предписано отражать операции по выкупу ГКО-ОФЗ в Государственной книге внутреннего долга Российской Федерации.

В ходе проверки установлено, что в проверяемом периоде Департамент управления государственным внутренним долгом Минфина России осуществлял ведение Государственной книги внутреннего долга Российской Федерации в электронном виде. Указанная книга содержит следующие сведения об эмитированных ценных бумагах: решение законодательного или исполнительного органа, решение Минфина России на основании которых осуществлена эмиссия, вид эмитируемых бумаг, даты начала эмиссии и погашения, общий объем эмиссии, общее количество эмитированных ценных бумаг, суммы средств, привлеченных на аукционах и в результате доразмещений облигаций, сведения о погашении выпуска, выплатах купонного дохода и другая информация.

Проверка Государственной книги внутреннего долга Российской Федерации за период с 1999 года по I полугодие 2002 года показала, что в книге в полном объеме отражены количество проданных ценных бумаг и суммы средств, поступивших в результате осуществленных в указанном периоде дополнительных продаж ГКО и ОФЗ на вторичном рынке. Также в указанной книге содержится информация обо всех проведенных в проверяемом периоде операциях выкупа до наступления сроков погашения ОФЗ (операций досрочного выкупа ГКО в проверяемом периоде не осуществлялось).

9. В проверяемом периоде при осуществлении Минфином России продаж государственных ценных бумаг в виде ГКО и ОФЗ на аукционах и допродаж на вторичном рынке доходность к погашению составляла от 10,5 % до 20,1 % годовых. Уровень показателя доходности к погашению складывался в зависимости от сроков обращения эмитированных ОФЗ-ГКО, а также от ситуации на вторичном рынке государственных ценных бумаг. Уровень доходности к погашению в 2001-2002 годах по сравнению с началом 2000 года по ГКО-ОФЗ с примерно одинаковыми сроками обращения несколько снизился. При осуществлении продажи ГКО-ОФЗ на аукционах или дополнительных продаж на вторичном рынке облигаций уровень доходности к погашению существенно не отличался.

Как было указано выше, в 1999-2000 годы ГКО-ОФЗ в основном размещались с целью оперативного привлечения средств в федеральный бюджет на покрытие кассовых разрывов. В связи с этим Минфин России заключал соглашения с Банком России о размещении ОФЗ-ПД с условием досрочного выкупа.

В случаях проведения операций досрочного выкупа ОФЗ-ПД, ранее размещенных в Банке России, продажа и обратный выкуп проводились по номинальной стоимости облигаций.

В случаях привлечения средств у других инвесторов (Сбербанк России, Пенсионный фонд Российской Федерации, АРКО) цена размещения и обратного выкупа отличались от номинала. Стоимость обслуживания привлеченных средств (в рублях) составляла до 25 % годовых, что не превышало ставку рефинансирования Банка России за соответствующие периоды.

В течение 2001 года было проведено операций выкупа до наступления срока погашения ОФЗ-ПД серии № 25030 RMFS на общую сумму по номиналу 14396,1 млн. рублей. Операции досрочного выкупа осуществлялись Банком России на основании поручений Минфина России в апреле, ноябре и декабре 2001 года по ценам, указанным в данных поручениях, определявшимся с учетом цен, сложившихся на вторичном рынке по указанному виду ценных бумаг. На выкуп было затрачено средств федерального бюджета в сумме 14169,2 млн. рублей. Таким образом, общая сумма уменьшения расходов на обслуживание государственного долга за счет осуществления выкупа по цене ниже цены размещения (номинальной стоимости) составила 226,9 млн. рублей.

Кроме того, в результате контрольного мероприятия также установлено, что Департаментом управления государственным внутренним долгом Минфина России устранены замечания Счетной палаты Российской Федерации, отмеченные в ходе проведения ревизий исполнения федерального бюджета за 2000 и 2001 годы, в отношении того, что в Государственной долговой книге Российской Федерации не нашли отражения операции по эмиссии ОФЗ-ПД и ОФЗ-ФК при проведении новации по ГКО-ОФЗ. К настоящему времени данные операции в Государственной книге внутреннего долга Российской Федерации отражены.

Перечень оформленных актов

По результатам контрольного мероприятия оформлен акт проверки законности и финансовых результатов операций федерального бюджета с государственными краткосрочными облигациями (ГКО) и облигациями федеральных займов (ОФЗ) в Министерстве финансов Российской Федерации (№ КМ-286/06-2 от 17 марта 2003 года). Акт подписан заместителем Министра финансов Российской Федерации - руководителем Департамента управления государственным внутренним долгом Минфина России Б.И. Златкис с замечаниями. При подготовке отчета замечания учтены.

Выводы

1. Объем государственного внутреннего долга Российской Федерации, оформленного в ГКО-ОФЗ, по состоянию на 1 января 2002 года составил 489996,5 млн. рублей и на 1 января 2003 года - 643014,3 млн. рублей. За период с 1 января 1999 года по 1 января 2003 года его величина возросла на 166672,3 млн. рублей, или на 35 процентов.

В проверяемом периоде по сравнению с 1998 годом изменилась структура государственного внутреннего долга по государственным ценным бумагам в части ГКО-ОФЗ: сократилась доля задолженности по государственным краткосрочным облигациям и увеличилась доля задолженности по среднесрочным и долгосрочным государственным ценным бумагам - ОФЗ. На 1 января 2002 года доля задолженности по ОФЗ в общей сумме долга по ГКО-ОФЗ составляет 96,0 %, а по ГКО - 4,0 % (на 1 января 2003 года - 97,1 % и 2,9 % соответственно).

2. С декабря 1999 года было возобновлено размещение ГКО и ОФЗ на первичном и вторичном рынках государственных ценных бумаг. В течение проверяемого периода объем размещения на первичном и вторичном рынках государственных ценных бумаг постепенно увеличивается. Выручка от размещения ОФЗ-ГКО только в первой половине 2002 года составила 59,1 млрд. рублей, что сопоставимо с объемами выручки за весь 2001 год. В первой половине 2002 года наблюдалось увеличение объемов размещения среднесрочных и

долгосрочных государственных ценных бумаг (ОФЗ-ФК и ОФЗ-АД) со сроками обращения от 4 до 6 лет, в то время как объемы размещения ГКО сократились.

В проверяемом периоде осуществлялось дополнительное размещение ГКО-ОФЗ на вторичном рынке государственных ценных бумаг. При этом большая часть эмитируемых ГКО-ОФЗ размещается на аукционах. Процедура и критерии принятия решения по определению цены отсечения собранных в ходе аукциона заявок документами Минфина России не регламентируются.

3. Формирование источников внутреннего финансирования дефицита федерального бюджета происходило в результате проведения Минфином России операций по первичному размещению ГКО-ОФЗ на аукционах и по закрытой подписке, доразмещению ранее неразмещенных объемов, погашению очередных выпусков указанных ценных бумаг и их выкупу до наступления сроков погашения.

Эмиссия указанных ценных бумаг проводилась в рамках верхнего предела государственного внутреннего долга, установленного федеральным законом о бюджете на очередной год.

4. Проверка показала, что в 1999-2000 годах ГКО-ОФЗ в основном размещались с целью оперативного привлечения средств в федеральный бюджет на покрытие кассовых разрывов. В связи с этим Минфин России заключал соглашения с Банком России о размещении ОФЗ-ПД с условием досрочного выкупа.

В случаях проведения операций досрочного выкупа ОФЗ-ПД, ранее размещенных в Банке России, продажа и обратный выкуп проводились по номинальной стоимости облигаций.

В случаях привлечения средств у других инвесторов (Сбербанк России, Пенсионный фонд Российской Федерации, АРКО) цена размещения и обратного выкупа отличались от номинала. Стоимость обслуживания привлеченных средств составляла до 25 % годовых, что ниже ставки рефинансирования Банка России за соответствующие периоды.

В течение 2001 года Минфином России были проведены операции выкупа до наступления срока погашения ОФЗ-ПД серии № 25030 RMFS на общую сумму 14396,1 млн. рублей по номиналу. На выкуп было затрачено средств федерального бюджета в сумме 14169,2 млн. рублей. Общая сумма уменьшения расходов на обслуживание государственного долга за счет осуществления указанных операций выкупа по цене ниже цены размещения (номинальной стоимости) составила 226,9 млн. рублей.

5. В 1999 году Правительство Российской Федерации вело переговоры с Международным валютным фондом (МВФ) по поводу предоставления кредитных ресурсов Российской Федерации. При этом одним из условий их предоставления было выполнение параметров проводимой налогово-бюджетной и денежно-кредитной политики. Величина одного из показателей налогово-бюджетной и денежно-кредитной программы (объема чистого кредита федеральному правительству со стороны денежных властей) зависела от объема чистых кредитов, предоставленных Банком России на финансирование дефицита федерального бюджета. В условиях преодоления последствий финансового кризиса (август 1998 года) 21 июля 1999 года Правительством Российской Федерации было принято решение о проведении Минфином России выкупа ОФЗ-ПД, принадлежащих Банку России до наступления срока их погашения. Указанные облигации были размещены для Банка России в соответствии со статьей 3 Федерального закона "О федеральном бюджете на 1999 год" для покрытия кассовых разрывов в ходе исполнения федерального бюджета.

Таким образом, в ситуации выхода из кризиса 1998 года и исполнения федерального бюджета на 1999 год, подготовленного в период кризиса, отсутствовала возможность полного согласования планирования федерального бюджета в целом, ежемесячно у-

верждаемых объемов финансирования расходов, дефицита федерального бюджета и поступления доходов, с одной стороны, и, с другой стороны, разработки налогово-бюджетной и денежно-кредитной программы, выполнение параметров которой являлось необходимым условием получения кредитных ресурсов МВФ.

6. В 1999 и 2000 годах Минфином России с целью привлечения средств на покрытие кассовых разрывов (выплата зарплат, пенсий, финансирование дефицита федерального бюджета) заключались соглашения с Пенсионным фондом Российской Федерации, на покупку последним ОФЗ-ПД с условием их последующего выкупа до наступления сроков погашения, что противоречило порядку использования средств Пенсионного фонда Российской Федерации, установленному статьей 147 Бюджетного кодекса Российской Федерации, статьей 4 Федерального закона от 30 марта 1999 года № 56-ФЗ “О бюджете Пенсионного фонда Российской Федерации на 1999 год” и пунктом 6 Положения о Пенсионном фонде Российской Федерации, утвержденного постановлением Верховного Совета Российской Федерации от 27 декабря 1991 года № 2122-1. Общий объем таких операций по продаже Пенсионному фонду Российской Федерации ОФЗ-ПД составил 29373,9 млн. рублей.

7. Информация о долговых обязательствах в виде ГКО-ОФЗ отражается Минфином России в Государственной книге внутреннего долга Российской Федерации. Однако до настоящего времени не исполнены требования статьи 121 Бюджетного кодекса Российской Федерации в части разработки и утверждения порядка, состава и сроков представления информации для внесения ее в Государственную книгу внутреннего долга Российской Федерации.

Предложения

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

2. Направить представление в Правительство Российской Федерации для урегулирования следующих вопросов:

- разработки и утверждения Правительством Российской Федерации документа, регламентирующего порядок, состав и сроки представления информации для внесения ее в Государственную книгу внутреннего долга Российской Федерации во исполнение статьи 121 Бюджетного кодекса Российской Федерации;

- по исключению в дальнейшем случаев осуществления операций по исполнению федерального бюджета с нарушением действующего законодательства, а именно пункта 6 Положения о Пенсионном фонде Российской Федерации, утвержденного постановлением Верховного Совета Российской Федерации от 27 декабря 1991 года № 2122-1 и статьи 147 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

3. Направить информационное письмо в Минфин России.

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

С. О. ШОХИН