

Из постановления Коллегии Счётной палаты Российской Федерации от 17 июля 1998 года № 25 (138) «О результатах проверки реализации Министерством финансов Российской Федерации облигаций субъектов Российской Федерации, выпущенных в погашение задолженности по товарному кредиту 1996 года»:

Утвердить отчёт о результатах проверки.

Одобрить предложение аудитора Счётной палаты Э. В. Митрофановой о направлении представления в Министерство финансов Российской Федерации, в уполномоченный банк-депозитарий АКБ «Объединённый экспортно-импортный банк», уполномоченные банки-платёжные агенты: АКБ «Международная финансовая компания», АКБ «Уникомбанк», Национальный резервный банк, КБ «Российский кредит», АКБ «Автобанк», а также соответствующим субъектам российской Федерации.

Направить отчёт в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации и Генеральную прокуратуру Российской Федерации.

ОТЧЕТ

о результатах проверки реализации Министерством финансов Российской Федерации облигаций субъектов Российской Федерации, выпущенных в погашение задолженности по товарному кредиту 1996 г.

Основание для проведения проверки: план работы Счетной палаты Российской Федерации на 1998 год.

Цель проверки: выяснение соответствия действующему законодательству и нормативным актам порядка реализации Министерством финансов РФ облигаций субъектов Российской Федерации, выпущенных в погашение задолженности по товарному кредиту 1996 г., определение результатов продаж и выявление факторов, влияющих на объем выручки от реализации облигаций.

Объект проверки:

- Порядок и результаты реализации облигаций субъектов Российской Федерации (далее - облигации), выпущенных в погашение задолженности по товарному кредиту 1996 г. в соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 1997 г. № 224 «Об экономических условиях функционирования агропромышленного комплекса Российской Федерации в 1997 г.» и Постановлением Правительства Российской Федерации от 26 мая 1997 г. № 635 «Об утверждении порядка оформления и реализации задолженности субъектов Российской Федерации федеральному бюджету по товарному кредиту 1996 года».

- Порядок и результаты проведения закрытого тендера по выбору уполномоченного банка-депозитария, банка-торгового агента и банков-платежных агентов по обслуживанию операций с облигациями.

- Задолженность субъектов Российской Федерации перед федеральным бюджетом и инвесторами по обслуживанию долга и погашению облигаций.

Проверка проводилась в следующих государственных органах, организациях и банках:

Министерство финансов РФ;

АКБ «Международная финансовая компания»;
АКБ «Объединённый экспортно-импортный банк»;

ЗАО «Московская межбанковская валютная биржа».

Проверяемый период: 1997 год – июнь 1998 г.

Сроки проведения проверки: со 2 февраля по 1 июля 1998 г.

Исполнители: начальник инспекции Назаренко Борис Васильевич, главный инспектор Панина Елена Николаевна.

В ходе проверки изучены следующие документы:

1. Постановление Правительства Российской Федерации от 26 февраля 1997 г. № 224 «Об экономических условиях функционирования агропромышленного комплекса Российской Федерации в 1997 г.»

2. Постановление Правительств РФ от 26 мая 1997 г. № 635 «Об утверждении порядка оформления и реализации задолженности субъектов Российской Федерации федеральному бюджету по товарному кредиту 1996 г.».

3. Порядок оформления и реализации задолженности субъектов Российской Федерации федеральному бюджету по товарному кредиту 1996 г.

4. Решения законодательных органов власти субъектов Федерации о выпуске облигаций в погашение задолженности по товарному кредиту 1996 г.

5. Постановления исполнительных органов власти субъектов Федерации о выпуске облигаций в погашение задолженности по товарному кредиту 1996 г.

6. Заявления исполнительных органов власти субъектов Федерации о регистрации проспектов эмиссии облигаций.

7. Проспекты эмиссии облигаций субъектов Российской Федерации.

8. Порядок проведения закрытого тендера по выбору уполномоченного банка-депозитария, банка-платежного агента и банка-торгового агента для организации торгов по реализации облигаций субъектов Российской Федерации, выпущенных в счет погашения их задолженности федеральному бюджету по товарному кредиту, выданному в 1996 году, утвержденный приказом Минфина России от 27 марта 1997 № 228.

9. Дополнительные базисные условия для выбора банка, осуществляющего функции торгового агента, утвержденные приказом Минфина России от 4 апреля 1997 г. № 243.

10. Заявки банков – претендентов на выполнение функций депозитария, торгового агента и платежных агентов, поданные на закрытый тендер.

11. Протоколы заседания рабочей группы Министерства финансов РФ по разработке порядка оформления и реализации задолженности перед федеральным бюджетом субъектов РФ по товарному кредиту 1996 г. ценными бумагами субъектов РФ.

12. Приказ Министерства финансов РФ от 4 апреля 1997 г. № 243 “О результатах проведения закрытого тендера по выбору уполномоченного банка-депозитария, банков-платежных агентов и банка-торгового агента по реализации облигаций субъектов Российской Федерации”.

13. Приказ Министерства финансов РФ от 11 апреля 1997 г. № 252 “О результатах проведения закрытого тендера по выбору уполномоченного банка – торгового агента по реализации облигаций субъектов Российской Федерации”.

14. Договор от 4 июня 1997 г. № 1-МФ (об оказании депозитарных услуг).

15. Договор от 18 июня 1997 г. № I-М (с торговым агентом).

16. Регламент проведения торговых операций с облигациями, выпускаемыми субъектами Российской Федерации в счет погашения товарного кредита 1996 г., утвержденный Министерством финансов РФ 18 июня 1997 г.

17. Распоряжения Министерства финансов РФ о проведении аукционов по облигациям.

18. Сводные реестры заявок на покупку облигаций по результатам аукционов.

19. Распоряжения Министерства финансов РФ на продажу облигаций.

20. Выписки из депозитария о состоянии счета депо Министерства финансов РФ.

21. Выписки с балансового счета для учета доходов федерального бюджета № 100949 за 1997 г. и счета № 40102810700000490049 за 1998 г. (раздел 33, параграф 20) в ОПЕРУ-1 при Центральном банке РФ, БИК 044501002.

22. Выписки из депозитария об операциях с облигациями.

23. Реестр владельцев облигаций.

24. Справки о результатах реализации облигаций на аукционных торгах, предоставленные Министерством финансов РФ, торговым агентом и торговой площадкой.

25. Справки об объеме вторичных торгов облигациями.

По результатам проверки оформлены следующие акты:

1. Акт проверки выполнения АКБ “Международная финансовая компания” функций платежного агента по облигациям субъектов Российской Федерации, выпущенным в погашение задолженности по товарному кредиту 1996 г., от 17 марта 1998 г. Акт подписан и.о. председателя правления АКБ “Международная финансовая компания” Г.В. Заболоцким.

2. Акт проверки организации торгов облигациями субъектов Российской Федерации, выпущенными в погашение задолженности по товарному кредиту 1996 г., на Московской межбанковской валютной бирже от 20 марта 1998 г. Акт подписан генеральным директором АОЗТ “Московская межбанковская валютная биржа” А. В. Захаровым.

3. Акт проверки выполнения АКБ “Международная финансовая компания” функций торгового агента Министерства финансов РФ по реализации облигаций субъектов Российской Федерации, выпущенных в погашение задолженности по товарному кредиту 1996 г., от 3 апреля 1998 г. Акт подписан и.о. председателя правления АКБ “Международная финансовая компания” Г. В. Заболоцким.

4. Акт проверки организации хранения и учета прав на облигации субъектов Российской Федерации, выпущенные в погашение задолженности по товарному кредиту 1996 г., в депозитарии АКБ “Объединенный Экспортно-Импортный Банк” от 3 июня 1998 г. Акт подписан заместителем председателя правления АКБ “Объединенный Экспортно-Импортный Банк” М. Ю. Алексеевым.

5. Акт проверки реализации Министерством финансов Российской Федерации облигаций субъектов Федерации, выпущенных в погашение задолженности по товарному кредиту 1996 г., от 25 июня 1998 года. Акт № 06-125 передан на рассмотрение и подписание в Министерство финансов Российской Федерации 26 июня 1998 года.

Проверкой установлено:

1. Общие положения

Выпуск облигаций в целях погашения задолженности субъектов Российской Федерации федеральному бюджету по товарному кредиту 1996 года осуществляется на основании Постановления Правительства Российской Федерации от 26 февраля 1997 года № 224 “Об экономических условиях функционирования агропромышленного комплекса Российской Федерации в 1997 году” и Постановления Правительства Российской Федерации от 26 мая 1997 г. № 635 “Об утверждении порядка оформления и реализации задолженности субъектов Российской Фе-

дерации федеральному бюджету по товарному кредиту 1996 года”.

В соответствии с принятым порядком сумма задолженности субъектов Российской Федерации по непогашенной бюджетной ссуде, предоставленной в 1996 году в виде товарного кредита 1996 года на поставку горюче-смазочных материалов сельскохозяйственным товаропроизводителям, мазута сахарным заводам и комбикормов птицеводческим предприятиям, была зафиксирована в совместных протоколах Министерства финансов РФ и субъектов Российской Федерации по состоянию на 20 марта 1997 года без учета предусмотренных соглашениями о предоставлении бюджетной ссуды в 1996 году штрафных санкций, начисленных на задолженность по ссуде после 1 января 1997 года. Погашение указанной задолженности субъектами Российской Федерации осуществлялось путем ее оформления в виде облигационного займа и передачи облигаций Российской Федерации в лице Министерства финансов РФ с условием зачета задолженности по номиналу.

Средства, вырученные от продажи облигаций, направлялись в специальный фонд для кредитования организаций агропромышленного комплекса на льготных условиях. Фонд был сформирован в соответствии с Указом Президента РФ от 16.04.1996 г. № 565 “О мерах по стабилизации экономического положения и развитию реформ в агропромышленном комплексе”, Федеральным законом “О федеральном бюджете на 1997 г.”, Постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 1997 года № 224 “Об экономических условиях функционирования агропромышленного комплекса Российской Федерации в 1997 г.”

Выпуск и передача Министерству финансов РФ облигаций осуществляется субъектами Российской Федерации в соответствии с заключенными с ними соглашениями о погашении задолженности субъектов Российской Федерации федеральному бюджету по товарному кредиту 1996 года облигациями субъектов Российской Федерации.

В отношении субъектов Российской Федерации, не выразивших согласия на переоформление их задолженности в облигации и не погашающих задолженность федеральному бюджету по товарному кредиту 1996 года, было предусмотрено применение санкций по взысканию указанной задолженности путем постановления ее на взаимные расчеты субъекта Российской Федерации с бюджетом с учетом взыскания штрафа за несвоевременное погашение бюджетной ссуды, начисленного на задолженность по ссуде с 1 декабря 1996 года. Данная мера воздействия, неоднократно упоминающаяся в письмах Министерства финансов РФ, направляемых в субъекты Российской Федерации по поводу необходимости переоформления их задолженности в облигации, явилась одним из решающих аргументов при принятии регионами решений по данному вопросу.

2. Погашение субъектами Российской Федерации задолженности по товарному кредиту 1996 г.

Из общей суммы непогашенной задолженности по товарному кредиту 1996 г. в размере 7 703 146 тыс. рублей на 1 июля 1998 г. погашено путем выпуска и передачи Министерству финансов РФ облигаций на сумму 7 136 510 тыс. рублей, или 92,6 % от общей суммы задолженности, удержано за счет трансфертов из фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации - 232 903 тыс. рублей, погашено денежными средствами - 20 058 тыс. рублей. На 1.07.1998 г. задолженность субъектов Российской Федерации по товарному кредиту 1996 г. составляет 313 675 тыс. рублей.

Наибольшую задолженность имеют:

- Орловская область – 34 003 тыс. рублей (вопрос о погашении задолженности не урегулирован);
- Рязанская область – 173 670 тыс. рублей (вопрос о погашении задолженности не урегулирован);
- Пермская область – 70 709 тыс. рублей (проспекты эмиссии облигаций находятся на регистрации в Министерстве финансов РФ, задержка с выпуском облигаций возникла вследствие отсутствия у эмитента средств для уплаты налога на операции с ценными бумагами).

По состоянию на 1 июля 1998 г. зарегистрированы выпуски облигаций 69 субъектов Федерации на общую сумму 7 136 510 тыс. рублей.

Восемь эмитентов нарушили сроки поставки облигаций на счет депо Министерства финансов РФ, обусловленные в п.2.1.3 соглашения о погашении задолженности субъектов Российской Федерации федеральному бюджету по товарному кредиту 1996 года облигациями субъектов Российской Федерации. Задержка составила от 4 до 78 дней. Исчисленные в соответствии с п.3.1. соглашения о погашении задолженности штрафные санкции составляют:

- с администрации Томской области – за 6 дней просрочки – 1 126 тыс. рублей;
- с администрации Магаданской области – за 5 дней просрочки - 338,056 тыс. рублей;
- с администрации Ростовской области – за 13 дней просрочки - 4 870,722 тыс. рублей;
- с администрации Читинской области – за 13 дней просрочки – 2 112,5 тыс. рублей;
- с правительства Республики Хакасия – за 16 дней просрочки – 2 851,111 тыс. рублей;
- с правительства Республики Алтай – за 47 дней просрочки по облигациям первого транша – 554,861 тыс. рублей, за 54 дня просрочки по облигациям второго и третьего траншей – 1 297,5 тыс. рублей, итого 1 852,361 тыс. рублей;
- с администрации Эвенкийского автономного округа – за 55 дней просрочки – 1 364,306 тыс. рублей;
- с администрации Архангельской области – за 78 дней просрочки – 11 325,167 тыс. рублей.

Итого по всем субъектам Федерации, нарушившим сроки передачи облигаций в собственность Российской Федерации в лице Министерств-

ва финансов РФ, общая сумма штрафных санкций составляет 25 840,223 тыс. рублей.

До настоящего времени Министерство финансов Российской Федерации не предприняло действий по взысканию указанных штрафных санкций с нарушивших сроки передачи облигаций субъектов Федерации.

3. Порядок оформления и реализации задолженности субъектов Российской Федерации на основе выпуска ценных бумаг

Министерством финансов РФ была выбрана технология размещения облигаций, включающая в себя следующее. Облигации реализуются путем их продажи на аукционах, проводимых на Московской межбанковской валютной бирже (далее по тексту – биржа). Реализация облигаций по поручению Министерства финансов РФ осуществляется уполномоченным банком – торговым агентом, который одновременно осуществляет расчетные функции в процессе торгов. Покупателями облигаций являются члены секции фондового рынка биржи и инвесторы, которые подают заявки на покупку через членов секции.

Поскольку облигации выпущены в бездокументарной форме, хранение и учет прав на облигации производятся в едином депозитарии.

Обслуживание выплат купонного дохода и погашение облигаций осуществляется банками-платежными агентами, с которыми эмитенты заключают соответствующие агентские соглашения.

Технология размещения облигаций, выбранная Министерством финансов РФ, описана в условиях проведения конкурсного отбора уполномоченных агентов как основы для заключения договоров и развития в дальнейшем в утвержденном регламенте проведения торгов по продаже облигаций субъектов Российской Федерации и при подписании соответствующих договоров.

Утверждение условий и порядка проведения закрытых тендеров по выбору уполномоченного банка-депозитария, банка-платежного агента и банка-торгового агента и само их проведение происходили в конце марта - начале апреля 1997 года, то есть за полтора месяца до установления общего порядка оформления и реализации задолженности субъектов Российской Федерации федеральному бюджету по товарному кредиту в 1996 году в ценные бумаги, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 26 мая 1997 года № 635 "Об утверждении порядка оформления и реализации задолженности субъектов Российской Федерации федеральному бюджету по товарному кредиту 1996 года".

Таким образом, следует констатировать отсутствие правовой базы, определяющей порядок оформления и реализации задолженности субъектов Российской Федерации по товарному кредиту 1996 г., на момент утверждения процедуры реализации облигаций и выбора организаций - агентов Министерства финансов РФ по обслужива-

нию схемы размещения облигаций, а также на момент осуществления первого выпуска облигаций Томской областью (выпуск зарегистрирован 23 мая 1997 г.).

4. Выбор уполномоченного банка – депозитария, банка - торгового агента, банков - платежных агентов

Выбор уполномоченного банка-депозитария, банка-торгового агента и банков-платежных агентов осуществлялся Министерством финансов РФ путем проведения закрытого тендера.

Порядок проведения закрытого тендера по выбору уполномоченного банка-депозитария, банков-платежных агентов и банка-торгового агента для организации торгов по реализации облигаций субъектов Российской Федерации, выпущенных в счет погашения их задолженности федеральному бюджету по товарному кредиту, выданному в 1996 году, был утвержден приказом Минфина России от 27 марта 1997 г. № 228, дополнительные базисные условия для выбора банка, осуществляющего функции торгового агента, утверждены приказом Министерства финансов РФ от 4 апреля 1997 г. № 243.

В качестве участников закрытого тендера, согласно указанному выше порядку проведения конкурса, были определены банки-агенты, утвержденные Правительственной комиссией по вопросам финансовой и денежно-кредитной политики на 1997 год и подавшие заявки до 31 марта 1997 года.

В соответствии с приказом Минфина России от 27 марта 1997 г. № 228 в адрес 16 банков-агентов было направлено информационное письмо от 27.03.97 г. № 22-04-06 о порядке проведения конкурса. Срок подачи заявок на тендер был установлен до 31 марта включительно, т.е. заявки принимались в течение всего 2-х рабочих дней.

Выбор уполномоченного банка – депозитария

При проведении закрытого тендера по выбору уполномоченного банка-депозитария в базисных условиях отбора было определено, что преимущество должно отдаваться банку, имеющему максимальное количество счетов депо, минимальные тарифы на услуги депозитария и минимальные сроки проведения расчетов.

Для участия в конкурсе по выбору уполномоченного банка-депозитария подали заявки 14 банков: "Автобанк", "Альфа-банк", "Внешторгбанк", "Империал", "Инкомбанк", "МЕНАТЕП", "Мосбизнесбанк", "Мост-банк", "Национальный резервный банк", "ОНЭКСИМбанк", "Российский кредит", "Сбербанк России", "Столичный банк сбережений-АГРО", "Уникомбанк".

В результате проведения закрытого тендера победителем был признан АКБ "Объединенный Экспортно-Импортный банк" (далее- АКБ "ОНЭКСИМбанк"), как удовлетворяющий всем базисным условиям по выбору уполномоченного банка-депозитария для осуществления хранения и учета прав по об-

лигациям субъектов Российской Федерации, имеющий лицензию Федеральной комиссии по рынку ценных бумаг (далее - ФКЦБ) и предложивший бесплатные услуги на открытие счета депо и на осуществление операций по счету депо в рамках выносимой на тендер программы, что утверждено приказом Министерства финансов РФ от 4 апреля 1997 г. № 243.

Вместе с тем, согласно поданным банками-претендентами заявкам, АКБ "ОНЭКСИМбанк" по количеству имеющихся счетов депо занимал четвертое место, наряду с банком "Национальный кредит" имел минимальные тарифы по услугам, аналогично большинству банков-претендентов заявил минимальные сроки исполнения расчетов.

Одним из решающих условий выбора АКБ "ОНЭКСИМбанк" в качестве уполномоченного банка-депозитария стало наличие на момент проведения тендера у него, единственного из всех банков-претендентов, лицензии ФКЦБ на осуществление депозитарной деятельности.

В этой связи следует отметить, что объявленным условием тендера было наличие у банков-агентов лицензии на осуществление депозитарной деятельности, но не наличие лицензии на осуществление депозитарной деятельности, выданной именно ФКЦБ. Смысл такой постановки вопроса в условиях тендера заключался в том, что в соответствии с постановлением ФКЦБ от 26 марта 1997 года № 13 для кредитных организаций основанием для осуществления профессиональной деятельности на рынке ценных бумаг, в том числе депозитарной, была выданная Центральным банком РФ лицензия на совершение банковских операции и свидетельство Центрального банка РФ о регистрации в качестве депозитария. Указанным условиям соответствовали все банки-претенденты, подавшие заявки. АКБ "Империал" имел также лицензию ФКЦБ на осуществление деятельности в качестве специализированного депозитария паевых инвестиционных фондов.

Что касается лицензий ФКЦБ на осуществление депозитарной деятельности кредитными организациями, то их выдачу ФКЦБ начала осуществлять только с конца марта 1997 года, и на момент проведения тендера лицензию на осуществление совместно депозитарно-попечительской и депозитарно-хранительской деятельности на рынке ценных бумаг № 32-000-1-00001 от 24 марта 1997 года получил только АКБ "ОНЭКСИМбанк".

При проведении тендера Министерством финансов РФ были нарушены объявленные ранее условия и установлено в качестве одного из главных критериев отбора уполномоченного банка-депозитария наличие лицензии ФКЦБ.

Выбор банка – торгового агента и заключение договора с банком – торговым агентом

При проведении закрытого тендера по выбору банка, осуществляющего функции торгового агента, в базисных условиях отбора, наряду с предъявлени-

ем к банкам-претендентам требований, характеризующих их квалификационный уровень, было определено, что преимущественным правом пользуется банк, имеющий минимальную стоимость услуг по реализации облигаций с учетом опыта работы с долговыми обязательствами. То есть, базисные условия отбора состояли в выборе торгового агента, квалифицированно выполняющего по поручению Министерства финансов РФ функции брокера по размещению облигаций среди инвесторов за минимальное комиссионное вознаграждение. В них отсутствовали критерии оценки, нацеливающие торгового агента на обеспечение гарантированного и максимального поступления средств в федеральный бюджет путем взятия на себя обязательств по выкупу облигаций и поддержке вторичного рынка этих ценных бумаг.

Тем самым условия отбора банка-торгового агента, согласно утвержденному Министерством финансов РФ порядку проведения конкурса, не соответствовали главной цели осуществления всей процедуры размещения облигаций – обеспечению максимального и гарантированного поступления средств в специальный фонд льготного кредитования агропромышленного комплекса.

Первый закрытый тендер по выбору банка – торгового агента был проведен 2 апреля 1997 года. До вскрытия конвертов рабочей группой было принято решение о выборе в качестве банка-торгового агента только одного уполномоченного банка. Основания для принятия такого решения в официальных материалах отсутствуют.

На тендер поступили заявки от 12 банков-агентов. После рассмотрения заявок условия четырех банков были признаны неприемлемыми в связи с высокой стоимостью услуг торговых агентов по реализации облигаций. В отношении оставшихся 8 банков было принято решение провести среди них повторный тендер, изменив и дополнив базисные условия выбора.

Дополнительные базисные условия для выбора банка, осуществляющего функции торгового агента, утвержденные приказом Министерства финансов РФ от 4 апреля 1997 г. № 243, были направлены информационным письмом Министерства финансов РФ от 7 апреля 1997 г. № 22-04-07 в адрес 8 банков-агентов, прошедших первый этап конкурса.

В условия конкурсного отбора были введены новые требования, предусматривающие обязательства для банка-торгового агента выступать в роли не только брокера, но и дилера, и в этой связи гарантировать в течение первых трех месяцев после начала реализации облигаций поступление средств в федеральный бюджет от их выкупа банком-торговым агентом за свой счет и от размещения их среди инвесторов. Одновременно были усилены квалификационные требования к банкам-агентам с точки зрения наличия соответствующих технологических возможностей выполнения ими функций торгового агента.

Повторный тендер по выбору уполномоченного банка-торгового агента проведен Министерством финансов РФ 10 апреля 1997 года. Заявки на участие в тендере подали 8 банков – агентов: “Альфа-банк”, “Мосбизнесбанк”, “Российский кредит”, “Национальный резервный банк”, “Автобанк”, “Столичный банк сбережений-АГРО”, “Уникомбанк”, “Международная финансовая компания”.

При проведении тендера было принято решение, что при прочих равных условиях приоритеты следует отдать банку, принимающему на себя обязательства по активности на рынке ценных бумаг, в первую очередь, по перечислению в федеральный бюджет в первые три месяца после начала реализации облигаций Министерством финансов РФ наибольшей суммы денежных средств за свой счет, а также за счет размещения облигаций среди иных инвесторов.

Как отмечено в протоколе заседания рабочей группы, все участники конкурса с незначительной долей преимущества по отдельным позициям удовлетворяли предъявляемым к ним квалификационным требованиям.

В отношении финансовых обязательств в заявках шести банков-претендентов были указаны твердые, ничем не обусловленные обязательства обеспечить в целом в течение первых трех месяцев поступление средств в федеральный бюджет, в следующих суммах: 10 млн. рублей, 450 млн. рублей, 600 млн. рублей, 1900 млн. рублей и 7200 - 8200 млн. рублей (здесь и далее - суммы указаны в деноминированном выражении).

Две заявки банков-претендентов содержали финансовые обязательства, обусловленные рядом требований.

Одна из заявок содержала обязательства, обусловленные получением определенной величины дохода по облигациям: при доходности в размере 30% обязательства составляли 50 млн. рублей, при 32-35% - 150 млн. рублей.

Другая заявка, поданная АКБ “Международная финансовая компания” (далее – АКБ “МФК”), содержала обязательства:

по согласованным ценам выкупить равными долями за свой счет облигации субъектов Российской Федерации (по приложенному перечню) на сумму 2,3 млрд. рублей;

по согласованным ценам выкупить за свой счет с дальнейшей перепродажей иным инвесторам облигации субъектов Российской Федерации (по приложенному перечню) на сумму 2,4 млрд. рублей;

продать равными долями другим инвесторам по согласованным ценам облигации субъектов Российской Федерации (по приложенному перечню) на сумму 3,1 млрд. рублей.

Необходимо отметить, что выполнение указанных в заявке финансовых обязательств АКБ “МФК” обусловлено выполнением двух условий:

выкуп и размещение облигаций среди других инвесторов осуществляется по приложенному к заявке

перечню эмитентов. Исполнение обязательств в этом случае находится в зависимости от объемов фактически осуществленных выпусков эмитентами, указанными в перечнях;

выкуп за свой счет и продажа другим инвесторам осуществляется по согласованным ценам. Выполнение этого условия зависит от решения самого торгового агента, так как он является одной из сторон при согласовании цены.

Таким образом, поскольку взятие на себя банком финансовых обязательств полностью зависит от решения самого банка по поводу выполнения одного из выдвинутых в рассматриваемой заявке условий, то обязательства банка как таковые по отношению к Министерству финансов РФ отсутствуют.

В результате повторного тендера на выполнение функций банка-торгового агента победителем был признан АКБ “МФК” - единственный участник тендера, финансовые обязательства которого являлись ничтожными.

Тем самым было сделано отступление от условий проведения закрытого тендера и от решения, принятого при проведении тендера в отношении приоритетов выбора торгового агента, принимающего на себя наибольшие обязательства по активности на рынке облигаций.

В протоколе заседания рабочей группы от 10 апреля 1997 г. финансовые обязательства АКБ “МФК” зафиксированы в несколько отличной от приведенной в его заявке форме, а именно: выкупить равными долями за свой счет, в том числе с дальнейшей перепродажей иным инвесторам, облигации на общую сумму 4,7 млрд. рублей по приложенному перечню эмитентов, а также продать равными долями другим инвесторам по согласованным ценам по приложенному перечню облигации на сумму 3,1 млрд. рублей. В протоколе признано необходимым заключение соглашения Министерства финансов РФ с АКБ “МФК” в качестве торгового агента по продаже облигаций при включении в соглашение указанных в протоколе обязательств АКБ “МФК”.

Однако в договоре Министерства финансов РФ с АКБ “МФК” от 18 июня 1997 г. № I–M приведенное выше протокольное решение изменено. Обязательства по продаже облигаций другим инвесторам в договоре отсутствуют. Обязательства торгового агента в соответствии с пунктом 4.3 договора состоят в том, что он берет на себя обязательства выкупить 50% облигаций субъектов федерации по предложенному торговому агентом перечню эмитентов и по предложенным торговому агентом ценам в течение первых трех месяцев с момента начала размещения облигаций.

В указанной формулировке обязательства торгового агента по существу сводятся к следующему: торговый агент выкупает только те облигации, которые его интересуют, и только по тем ценам, которые его устраивают.

Кроме того, если не принимать во внимание обусловленность выполнения торговым агентом обяза-

тельств предложенными им ценами выкупа, то обязательства торгового агента по договору занижены по сравнению с обязательствами, зафиксированными по результатам тендера. Учитывая, что общий объем непогашенной задолженности субъектов федерации по товарному кредиту 1996 г. до начала выпуска облигаций – 7 703,146 млн. рублей (50 % - 3 851,573 млн. рублей), а величина непогашенной задолженности субъектов федерации, чьи облигации обязался выкупить за свой счет АКБ “МФК” (в том числе с дальнейшей перепродажей другим инвесторам) в ходе проведения тендера, – 4 276,579 млн. рублей, занижение обязательств составило 425,006 млн. рублей.

Таким образом, Министерство финансов РФ, выбрав в результате закрытого тендера АКБ “МФК” и заключив с ним на указанных выше условиях договор, санкционировал отсутствие финансовых обязательств торгового агента о гарантированном перечислении средств в федеральный бюджет и свел его обязанности дилера (по условиям тендера) к функциям брокера, выполняющего поручения Министерства финансов РФ по продаже облигаций и поручения инвесторов на приобретение облигаций того или иного региона.

Выбор торгового агента, не связанного какими-либо обязательствами по отношению к Министерству финансов РФ и действующего только в собственных интересах, ставит в принципе под вопрос целесообразность существования такой функции в процессе размещения облигаций, учитывая, что данные услуги оплачиваются за счет бюджета. В этой ситуации тем более неясно, почему АКБ “МФК” получил определенные конкурентные преимущества по сравнению с любыми иными банками, имеющими такие же права быть торговыми агентами Министерства финансов РФ по размещению облигаций на указанных условиях.

В этом случае Министерство финансов РФ нарушило объявленные условия закрытого тендера и принятое на нем протокольное решение в отношении приоритетов выбора торгового агента и предоставило необоснованные конкурентные преимущества АКБ “МФК”. Министерство финансов РФ отказалось, таким образом, от главной цели выбора торгового агента - обеспечить максимальное и гарантированное поступление средств в федеральный бюджет.

Выбор уполномоченных банков - платежных агентов

Согласно базисным условиям закрытого тендера преимущественным правом при выборе банков-платежных агентов пользовались банки, имеющие минимальные тарифы на услуги, минимальный срок осуществления расчетов, минимальный срок предварительного депонирования средств для погашения выплат по обязательствам эмитента. По результатам конкурсного отбора платежными агентами стали следующие банки: АКБ “Международная финансо-

вая компания”, Уникомбанк, Национальный резервный банк, банк “Российский кредит” и Автобанк.

Отбор уполномоченных банков-платежных агентов по конкурсу, организованному Министерством финансов РФ, способствовал снижению издержек субъектов Федерации – эмитентов облигаций на обслуживание и погашение долга и обеспечил определенные гарантии своевременных и полных выплат инвесторам при условии выполнения обязательств эмитентами.

5. Организация и результаты продаж облигаций

Регламент проведения торгов по продаже облигаций субъектов Российской Федерации, определяющий процедуру аукционных торгов облигациями, а также порядок расчетов по результатам заключенных сделок (далее по тексту – регламент), утвержден Министерством финансов РФ по согласованию с АКБ “МФК” и Московской межбанковской валютной биржей 18 июня 1997 г.

Согласно регламенту роль торговой площадки выполняет ЗАО “Московская межбанковская валютная биржа”. Торги облигациями проводятся в секции фондового рынка биржи. Покупателями облигаций являются члены секции фондового рынка биржи и инвесторы, которые подают заявки на покупку через членов секции. Участниками секции на 1 февраля 1998 г. являлись 175 банков и финансовых компаний. С сентября 1997 г. члены региональных бирж, подключенных к торгово-депозитарному комплексу биржи, также получили возможность принимать участие в торгах облигациями.

В целом информационное обеспечение потенциальных покупателей, процедура аукционных торгов облигациями и порядок расчетов по результатам заключенных сделок существенно отличаются от процедуры реализации на ММВБ всех других ценных бумаг и осуществления расчетов по биржевым сделкам.

В соответствии с п. 10 Порядка оформления и реализации задолженности субъектов Российской Федерации федеральному бюджету по товарному кредиту 1991 года, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 26 мая 1997 года № 635, Министерство финансов РФ обязано публиковать информацию о проведении торгов, а также о нижнем пределе цены облигаций не позднее 7 дней до начала продажи. П. 5.2 регламента определяет, что распоряжение о проведении аукциона в ближайшую пятницу и следующий понедельник Министерство финансов РФ передает торговому агенту не позднее понедельника. Фактически решение о выпусках облигаций, предлагаемых к продаже на очередных двух аукционах (в последующие пятницу и понедельник), и об их параметрах, в том числе - нижнем пределе цены продажи, принимается комиссией Министерства финансов РФ по определению нижнего предела цен на облигации во вторник. В тот же день распоряжение Министерства финансов РФ о проведении аукционов передается торговому агенту.

Не позднее следующего рабочего дня, то есть в среду, торговый агент передает бирже указанную информацию, а также проспекты эмиссии облигаций эмитентов, выпуски которых предлагаются на аукционах впервые. Далее биржа обеспечивает членам секции фондового рынка возможность ознакомиться с проспектами эмиссии выпусков облигаций, предлагаемых на аукционных торгах, и информирует об установленных нижних пределах цен на облигации различных выпусков. Таким образом, потенциальные инвесторы получают информацию о выпусках облигаций, которые будут предлагаться на предстоящих двух аукционах, необходимую для принятия решения об участии в аукционе и депонировании для этого средств, не за 7 дней, как определено в нормативных актах, а за 2-3 дня до проведения первого аукциона, то есть за 1-2 дня до момента депонирования средств.

Этот срок является явно недостаточным для того, чтобы широкий круг инвесторов мог оценить предлагаемые к продаже ценные бумаги и цены на них и принять решение о покупке облигаций тех или иных субъектов Российской Федерации.

Такая технология информационного обеспечения торгов рассчитана только на узкий круг заинтересованных участников, что ведет к низкой ликвидности рынка и низким ценам размещения.

Согласно п. 2.4. договора Министерства финансов РФ с торговым агентом и регламенту проведения торгов расчетное обслуживание аукционных торгов облигациями осуществляет торговый агент - АКБ "МФК". В соответствии с пунктом 5.3 регламента для участия в аукционе потенциальные покупатели не позднее рабочего дня, предшествующего аукциону, депонируют на корреспондентском счете торгового агента 5,035% от суммы, на которую планируется приобретение облигаций на очередном аукционе, а также перечисляют на счет торгового агента денежные средства в оплату облигаций по результатам аукциона. На второй рабочий день после проведения аукциона (на следующий рабочий день после поступления от покупателей средств в оплату облигаций) торговый агент зачисляет их на счет доходов федерального бюджета от реализации облигаций субъектов Российской Федерации.

В результате выбора именно такой схемы осуществления аукционных торгов облигациями и расчетов по ним функции торговой площадки (ММВБ) сводятся к сбору заявок и формированию реестра заявок, который передается для исполнения торговому агенту (АКБ "МФК"), функции торгового агента заключаются в информировании потенциальных участников о предстоящем аукционе, посредничестве в передаче информации между ММВБ и Министерством финансов РФ и расчетном обслуживании проведения торгов.

В результате:

- приобретение облигаций на аукционе занимает у покупателя 3-4 дня от момента предварительного

депонирования залоговых средств на счете в АКБ "МФК" до момента получения бумаг (в традиционной технологии торгов ценными бумагами, применяемой на ММВБ, покупка занимает у инвестора 1 день);

- проведение расчетов через один из коммерческих банков, а не через единую расчетную систему ММВБ, используемую для проведения расчетов по федеральным ценным бумагам, не позволяет покупателям оперативно использовать денежные средства, находящиеся в расчетной системе ММВБ, для приобретения облигаций субъектов Федерации и, наоборот, направлять средства от продажи облигаций субъектов Федерации на покупку других ценных бумаг на бирже. Это снижает ликвидность рынка облигаций;

- Министерство финансов РФ не имеет гарантии исполнения заключенных сделок (в традиционной технологии расчетов, применяемой на ММВБ, депонирование - 100% от стоимости приобретаемых ценных бумаг), а денежные средства в оплату облигаций поступают на счет доходов федерального бюджета с задержкой на 2 банковских дня;

- торговый агент - АКБ "МФК", выполняя функции расчетной системы и одновременно участвуя в аукционе по продаже облигаций в качестве брокера, дилера и покупателя, получает сам и обеспечивает своим клиентам неоспоримые преимущества по отношению к другим покупателям облигаций. Эти преимущества заключаются в том, что торговый агент может использовать имеющуюся у него информацию обо всех иных участниках и их денежных позициях на очередном аукционе, а также избегать необходимости депонирования залоговых средств для участия в аукционе самому и своим клиентам в силу специфики осуществления банковских операций.

Таким образом, при организации аукционных торгов облигациями и расчетов по заключенным на них сделкам сделан шаг назад по сравнению с отработанным и хорошо зарекомендовавшим себя механизмом реализации федеральных ценных бумаг.

Следствием изменения традиционной технологии размещения ценных бумаг, применяемой на ММВБ, является:

- с одной стороны, предоставление конкурентных преимуществ в положении на рынке облигаций торговому агенту - АКБ "МФК" (и его клиентам), не связанному при этом финансовыми обязательствами, регулирующими его поведение в качестве участника рынка, действующего в интересах государства;

- с другой стороны, в результате несовершенства механизма проведения аукционов по продаже облигаций и расчетов по ним созданы трудности для всех иных участников рынка, что приводит к снижению спроса на бумаги и негативным образом отражается на ликвидности рынка и ценах размещения облигаций.

В результате уменьшается выручка от реализации облигаций, поступающая в федеральный бюджет.

6. Итоги размещения облигаций

По результатам размещения облигаций по указанной выше технологии за время с 20 июня 1997 г. по 1 марта 1998 г. из 175 участников фондовой секции ММВБ в аукционных торгах облигациями приняли участие 17 банков и финансовых компаний. Члены региональных бирж, подключенных к торгово-депозитарному комплексу ММВБ, не принимали участия ни в аукционах, ни во вторичных торгах облигациями.

По сведениям, предоставленным департаментом ценных бумаг и финансового рынка Министерства финансов РФ, по состоянию на 1 июля 1998 г. размещены облигации на сумму 4 592 640 тыс. рублей по номиналу. Выручка от реализации без удержания комиссии торгового агента составила 3 657 263,1 тыс. рублей. Таким образом, на 1 июля 1998 г. в результате реализации облигаций федеральный бюджет получил 77,55 % от объема реструктурированной и проданной задолженности субъектов Российской Федерации.

Согласно выписке со счета депо Министерства финансов РФ, по состоянию на 1 июня 1998 г. не размещены и находятся в собственности Российской Федерации в лице Министерства финансов РФ облигации 43 эмитентов - субъектов Федерации, выпущенные в погашение задолженности по товарному кредиту 1996 г., на общую сумму 2 420 050 тыс. рублей по номинальной стоимости.

Результаты размещения облигаций в значительной степени должны были определяться обязательствами торгового агента по их выкупу и размещению среди других инвесторов.

По состоянию на 25 июня 1998 г. выпущены облигации субъектов Российской Федерации на общую сумму 7 011 150 тыс. рублей по номинальной стоимости, из них до 25 марта 1998 г., т.е. за 3 месяца до рассматриваемой даты к продажам на аукционах предложены облигации на общую сумму 6 741 370 тыс. рублей по номинальной стоимости. Исходя из условий договора, торговый агент должен был выкупить облигации субъектов Федерации по указанному в заявке перечню эмитентов на 3 370 685 тыс. рублей по номинальной стоимости. На 25 июня 1998 г. АКБ "МФК" приобретены облигации на сумму 2 721 360 тыс. рублей по номинальной стоимости. В то же время на указанную дату не реализованы на сумму 662 550 тыс. рублей по номиналу облигации субъектов Федерации, облигации которых АКБ "МФК" взял обязательства выкупить за свой счет, в том числе с дальнейшей продажей другим инвесторам. Из вышеизложенного следует, что АКБ "МФК" выкуплены облигации на сумму 649 325 тыс. рублей по номинальной стоимости - меньшую, чем предусмотрено п. 4.3 договора.

Однако обязательства АКБ "МФК" по выкупу облигаций, зафиксированные в договоре, сформулированы Министерством финансов РФ крайне некорректно по отношению к самому себе и неоднозначно. Они носят условный характер и зависят от решения самого торгового агента в отношении предлагаемой им цены выкупа, поэтому представляется достаточно сложным осуществить контроль за исполнением торговым агентом своих обязательств.

7. Организация вторичного рынка на облигации субъектов Российской Федерации

В условиях тендера и в договоре на выполнение функций торгового агента отсутствуют обязательства последнего поддерживать вторичный рынок облигаций. Фактически торговый агент не принимает участия в организации и поддержке вторичного рынка.

На сегодняшний день такой рынок практически отсутствует. За период с 20 июня 1997 г. по 1 января 1998 г. объем вторичных торгов облигациями на Московской межбанковской валютной бирже составил 3505,133 тыс. рублей, за первое полугодие текущего года - 14690,915 тыс. рублей. Это свидетельствует о крайне низкой ликвидности облигаций субъектов Федерации, что в свою очередь определяет низкий спрос на эти ценные бумаги на аукционных торгах и вынуждает продавца - Министерство финансов РФ - реализовывать облигации со значительным дисконтом.

8. Выполнение платежными агентами функций по выплате владельцам облигаций купонного дохода и погашению облигаций

В задачи платежного агента входит банковское обслуживание операций эмитентов облигаций по выплате купонного дохода и погашению облигаций в соответствии с агентским соглашением об обслуживании облигаций, заключенным с эмитентом. Каждый эмитент заключает соглашение об обслуживании облигаций с одним банком-платежным агентом.

Следует отметить, что агентские соглашения эмитента с платежным агентом обуславливают перечисление купонного дохода и денежных средств в погашение облигаций предоставлением платежному агенту распоряжения от владельца облигаций с указанием платежных реквизитов для зачисления денежных средств. Между тем, реестр владельцев облигаций передается платежному агенту уполномоченным депозитарием через эмитента или непосредственно. Депозитарий в обязательном порядке имеет сведения о платежных реквизитах депонентов-владельцев облигаций и должен предоставлять реестр владельцев облигаций на требуемые даты с указанием их платежных реквизитов. Таким образом, требование предоставления платежному агенту распоряжения от владельца является излишним и нарушает интересы инвесторов.

Кроме того, ни в проспекте эмиссии, ни в агентских соглашениях эмитенты не определяют, каким образом распределяются выплаты среди владельцев облигаций в том случае, если купонный доход или сумма в погашение облигаций выплачены эмитентом не в полном объеме. Практика осуществления выплат на основании распоряжений владельцев может привести к перераспределению уплаченных эмитентом сумм по облигациям в пользу владельцев, подавших распоряжения в первую очередь, и тем самым нарушит закрепленное в ст. 2 Закона РФ от 22 апреля 1996 г. № 39-ФЗ "О рынке ценных бумаг" равноправие владельцев ценных бумаг одного выпуска.

За проверяемый период имелся факт перераспределения платежным агентом купонного дохода, выплаченного эмитентом не в полном объеме, в пользу инвесторов и в ущерб интересам федерального бюджета. Администрация Брянской области выплатила купонный доход в сумме 195,5 тыс. рублей вместо 4212 тыс. рублей, подлежащих уплате в соответствии с проспектом эмиссии облигаций первого транша. Сумма перечисленного эмитентом купонного дохода равна величине купонного дохода, причитающегося инвесторам.

Все перечисленные эмитентом денежные средства направлены платежным агентом - АКБ "МФК" на выплату купонного дохода владельцам облигаций, приобретшим облигации на аукционах. По облигациям, находящимся в собственности Российской Федерации, купонный доход не выплачен. При этом письменных распоряжений эмитента о распределении перечисленного купонного дохода на момент проведения проверки у платежного агента не имелось. Письменных распоряжений Министерства финансов РФ о распределении полученного купонного дохода, причитающегося Российской Федерации, на момент проведения проверки у платежного агента также не имелось.

9. Выполнение субъектами Российской Федерации обязательств по обслуживанию и погашению долга по облигациям

По состоянию на 1 июля 1998 г. не выполнили свои обязательства по погашению первого транша облигаций и выплате купонного дохода следующие эмитенты:

- администрация Брянской области выплатила купонный доход в сумме 195,5 тыс. рублей, общая задолженность инвесторам по выплате купонного дохода - 4016,5 тыс. рублей, в том числе в федеральный бюджет - 4016,5 тыс. рублей;

- администрация Читинской области выплатила купонный доход по облигациям трех траншей и купила облигации первого транша на сумму 10 088,122 тыс. рублей. Общая задолженность перед инвесторами - 15061,878 тыс. рублей. Задолженности перед Российской Федерацией нет, так как все облигации данного эмитента реализованы частным инвесторам;

- правительство Республики Калмыкия не осуществляло выплат купонного дохода и погашения первого транша облигаций. Общая задолженность - 33344 тыс. рублей, в том числе 7754 тыс. рублей - купонный доход по облигациям трех траншей, 25590 тыс. рублей - основной долг по первому траншу облигаций. Задолженность перед Российской Федерацией - 4892 тыс. рублей - купонный доход по облигациям второго и третьего траншей;

- администрация Тамбовской области погасила купоны по облигациям трех траншей и основной долг по облигациям первого транша на сумму 34861 тыс. рублей, остаток задолженности - 28861,5 тыс. рублей. Задолженности перед Российской Федерацией нет;

- правительство Агинского Бурятского АО не осуществляло выплаты купонного дохода и погашения облигаций первого транша. Общая задолженность - 5480 тыс. рублей, в том числе 4320 тыс. рублей - купонный доход по облигациям трех траншей, 4200 тыс. рублей - основной долг по облигациям первого транша. Задолженность перед федеральным бюджетом - 848 тыс. рублей, в том числе по выплате купонного дохода - 848 тыс. рублей;

- правительство Еврейской автономной области не произвело выплаты купонного дохода и погашения облигаций первого транша. Общая задолженность - 10840 тыс. рублей, в том числе 2520 тыс. рублей - купонный доход по облигациям трех траншей, 8320 - основной долг по облигациям первого транша. Задолженность перед федеральным бюджетом - 3769 тыс. рублей, в том числе по выплате купонного дохода - 1439 тыс. рублей, по погашению облигаций первого транша - 2330 тыс. рублей;

- администрация Архангельской области не произвела выплаты купона по облигациям первого транша. Общая задолженность - 862,5 тыс. рублей. Задолженности перед федеральным бюджетом нет, так как все облигации данного эмитента реализованы;

- правительство Республики Хакасия не осуществляло выплат купонного дохода и погашения задолженности по облигациям первого транша. Общая задолженность - 27585 тыс. рублей, в том числе 6415 тыс. рублей - купонный доход по облигациям трех траншей, 21170 тыс. рублей - основной долг по облигациям первого транша. Задолженности перед Российской Федерацией нет, так как все облигации данного эмитента реализованы;

- правительство Республики Карелия не осуществляло выплаты купонного дохода и погашения облигаций первого транша. Задолженность - 11051 тыс. рублей, в том числе 2571 тыс. рублей - купонный доход по облигациям первого транша, 8480 тыс. рублей - основной долг по облигациям первого транша. Задолженности перед Российской Федерацией нет, так как все облигации данного эмитента реализованы.

Таким образом, из 17 эмитентов, срок выплаты купонного дохода и погашения облигаций которых наступил, на 1 июля 1998 г. полностью выполнили свои обязательства 8 субъектов федерации, частично – 3 эмитента, не производили выплат – 6 регионов.

Из общей суммы купонного дохода и погашения облигаций первого транша, подлежащей уплате до 1 июля 1998 г., эмитентами не выполнены обязательства на сумму 137 102,378 тыс. рублей, или 33 % от общей суммы подлежащих к выплате купонного дохода и основного долга по облигациям.

Администрацией Оренбургской области погашены купоны по облигациям трех траншей, основной долг по облигациям первого транша и уплачен штраф за задержку выплат владельцам облигаций.

По состоянию на 1 июля 1998 г. просроченная задолженность субъектов Федерации по погашению облигаций и уплате купонного дохода перед федеральным бюджетом составляет 13 525,5 тыс. рублей.

ВЫВОДЫ И ПРЕДЛОЖЕНИЯ

1. Из общей суммы непогашенной задолженности по товарному кредиту 1996 г. в размере 7 703 146 тыс. рублей на 1 июля 1998 г. погашено путем выпуска и передачи Министерству финансов РФ облигаций на сумму 7 136 510 тыс. рублей, или 92,6 % от общей суммы задолженности, удержано за счет трансфертов из фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации 232 903 тыс. рублей, погашено денежными средствами 20 058 тыс. рублей. На 1 июля 1998 года задолженность субъектов Федерации по товарному кредиту 1996 г. составляет 313 675 тыс. рублей. Наибольшую задолженность имеют:

- Орловская область – 34 003 тыс. рублей (вопрос о погашении задолженности не урегулирован);

- Рязанская область – 173 670 тыс. рублей (вопрос о погашении задолженности не урегулирован);

- Пермская область – 70 709 тыс. рублей (проспекты эмиссии облигаций находятся на регистрации в Министерстве финансов РФ, задержка с выпуском облигаций возникла вследствие отсутствия у эмитента средств для уплаты налога на операции с ценными бумагами).

2. По состоянию на 1 июля 1998 г. размещены облигации на сумму 4592640 тыс. рублей по номиналу. Выручка от реализации без удержания комиссии торгового агента составила 3 657 263,1 тыс. рублей. Таким образом, на 1 июля 1998 г. в результате реализации облигаций федеральный бюджет получил 77,55 % от объема реструктурированной и проданной задолженности субъектов Российской Федерации.

3. Восемь эмитентов нарушили сроки поставки облигаций на счет депо Министерства финансов РФ, обусловленные в п.2.1.3 соглашения о погашении задолженности субъектов Федерации федеральному бюджету по товарному кредиту 1996 г. облигациями

субъектов Российской Федерации. Задержка составила от 4 до 78 дней. Исчисленные в соответствии с п.3.1 соглашения о погашении задолженности штрафные санкции составляют:

с администрации Томской области – за 6 дней просрочки – 1 126 тыс. рублей;

с администрации Магаданской области – за 5 дней просрочки - 338,056 тыс. рублей;

с администрации Ростовской области – за 13 дней просрочки - 4 870,722 тыс. рублей;

с администрации Читинской области – за 13 дней просрочки – 2 112,5 тыс. рублей;

с правительства Республики Хакасия – за 16 дней просрочки – 2 851,111 тыс. рублей;

с правительства Республики Алтай – за 47 дней просрочки по облигациям первого транша – 554,861 тыс. рублей, за 54 дня просрочки по облигациям второго и третьего траншей – 1 297,5 тыс. рублей, итого 1 852,361 тыс. рублей;

с администрации Эвенкинского автономного округа – за 55 дней просрочки – 1 364,306 тыс. рублей;

с администрации Архангельской области – за 78 дней просрочки – 11 325,167 тыс. рублей.

Итого по всем субъектам Российской Федерации, нарушившим сроки передачи облигаций в собственность Российской Федерации в лице Министерства финансов РФ, общая сумма штрафных санкций составляет 25 840,223 тыс. рублей.

До настоящего времени Министерство финансов Российской Федерации не предприняло действий по взысканию указанных штрафных санкций с нарушивших сроки передачи облигаций субъектов Федерации.

4. По состоянию на 1 июля 1998 г. не выполнили свои обязательства по погашению первого транша облигаций и выплате купонного дохода следующие эмитенты:

- администрация Брянской области выплатила купонный доход в сумме 195,5 тыс. рублей, общая задолженность инвесторам по выплате купонного дохода – 4016,5 тыс. рублей, в том числе в федеральный бюджет – 4016,5 тыс. рублей;

- администрация Читинской области выплатила купонный доход по облигациям трех траншей и выкупила облигации первого транша на сумму 10 088,122 тыс. рублей. Общая задолженность перед инвесторами – 15061,878 тыс. рублей. Задолженности перед Российской Федерацией нет, так как все облигации данного эмитента реализованы частным инвесторам;

- правительство Республики Калмыкия не осуществляло выплат купонного дохода и погашения первого транша облигаций. Общая задолженность - 33344 тыс. рублей, в том числе 7754 тыс. рублей – купонный доход по облигациям трех траншей, 25590 тыс. рублей – основной долг по первому траншу облигаций. Задолженность перед Российской Федерацией – 4892 тыс. рублей – купонный доход по облигациям второго и третьего траншей;

- администрация Тамбовской области погасила купоны по облигациям трех траншей и основной долг по облигациям первого транша на сумму 34861 тыс. рублей, остаток задолженности – 28861,5 тыс. рублей. Задолженности перед Российской Федерацией нет;

- правительство Агинского Бурятского автономного округа не осуществляло выплаты купонного дохода и погашения облигаций первого транша. Общая задолженность - 5480 тыс. рублей, в том числе 4320 тыс. рублей – купонный доход по облигациям трех траншей, 4200 тыс. рублей – основной долг по облигациям первого транша. Задолженность перед федеральным бюджетом – 848 тыс. рублей, в том числе по выплате купонного дохода – 848 тыс. рублей;

- правительство Еврейской автономной области не произвело выплаты купонного дохода и погашения облигаций первого транша. Общая задолженность – 10840 тыс. рублей, в том числе 2520 тыс. рублей – купонный доход по облигациям трех траншей, 8320 – основной долг по облигациям первого транша. Задолженность перед федеральным бюджетом – 3769 тыс. рублей, в том числе по выплате купонного дохода – 1439 тыс. рублей, по погашению облигаций первого транша – 2330 тыс. рублей;

- администрация Архангельской области не произвела выплаты купона по облигациям первого транша. Общая задолженность – 862,5 тыс. рублей. Задолженности перед федеральным бюджетом нет, так как все облигации данного эмитента реализованы;

- правительство Республики Хакасия не осуществляло выплат купонного дохода и погашения задолженности по облигациям первого транша. Общая задолженность - 27585 тыс. рублей, в том числе 6415 тыс. рублей – купонный доход по облигациям трех траншей, 21170 тыс. рублей – основной долг по облигациям первого транша. Задолженности перед Российской Федерацией нет, так как все облигации данного эмитента реализованы;

- правительство Республики Карелия не осуществляло выплаты купонного дохода и погашения облигаций первого транша. Задолженность – 11051 тыс. рублей, в том числе 2571 тыс. рублей – купонный доход по облигациям первого транша, 8480 тыс. рублей – основной долг по облигациям первого транша. Задолженности перед Российской Федерацией нет, так как все облигации данного эмитента реализованы.

Таким образом, из 17 эмитентов, срок выплаты купонного дохода и погашения облигаций которых наступил, на 1 июля 1998 г. полностью выполнили свои обязательства 8 субъектов Федерации, частично – 3 эмитента, не производили выплат – 6 регионов.

Из общей суммы купонного дохода и погашения облигаций первого транша, подлежащей уплате до 1 июля 1998 г., не выполнено обязательств эмитен-

тами на сумму 137 102,378 тыс. рублей, или 33 % от общей суммы подлежащих к выплате купонного дохода и основного долга по облигациям.

Администрацией Оренбургской области погашены купоны по облигациям трех траншей, основной долг по облигациям первого транша и уплачен штраф за задержку выплат владельцам облигаций.

По состоянию на 1 июля 1998 г. просроченная задолженность субъектов Федерации по погашению облигаций и уплате купонного дохода перед федеральным бюджетом составляет 13 525,5 тыс. рублей.

5. На момент утверждения Министерством финансов РФ процедуры реализации облигаций и выбора организаций - агентов Министерства финансов РФ по обслуживанию схемы размещения облигаций, а также на момент осуществления первого выпуска облигаций Томской областью (выпуск зарегистрирован 23 мая 1997 г.) отсутствовала правовая база, определяющая порядок оформления и реализации задолженности субъектов Российской Федерации по товарному кредиту 1996 г. Постановление Правительства РФ № 635 “Об утверждении порядка оформления и реализации задолженности субъектов Российской Федерации федеральному бюджету по товарному кредиту 1996 года” принято 26 мая 1997 г., то есть спустя два месяца после утверждения условий и проведения закрытых тендеров по выбору уполномоченного банка – депозитария, банка – торгового агента и банков – платежных агентов.

6. При выборе банка - торгового агента и заключении договора с АКБ “МФК” Министерство финансов РФ нарушило объявленные условия закрытого тендера и принятое на нем протокольное решение в отношении приоритетов выбора торгового агента, санкционировав при этом отсутствие финансовых обязательств торгового агента в отношении перечисления средств в федеральный бюджет в результате размещения облигаций и сведя обязанности торгового агента в качестве дилера (по условиям тендера) к функциям брокера, выполняющего поручения Министерства финансов РФ по продаже облигаций и поручения инвесторов на приобретение облигаций того или иного региона.

7. Министерство финансов РФ предоставило необоснованные конкурентные преимущества торговому агенту - АКБ “МФК” в ходе проведения тендера и подписания с ним договора в ущерб главной цели проведения выбора торгового агента – обязать торгового агента осуществлять свою деятельность по реализации облигаций в интересах максимального и гарантированного поступления средств в федеральный бюджет.

8. Срок доведения до потенциальных инвесторов информации о предлагаемых на аукционах облигациях и их ценовых параметрах, необходимой для принятия решения об участии в аукционе, явно недостаточен для того, чтобы широкий круг инвесторов мог оценить предложение и принять решение о покупке облигаций тех или иных субъектов Российской Федерации. Такая технология информационно-

го обеспечения торгов рассчитана только на узкий круг заинтересованных участников, что ведет к низкой ликвидности рынка и низким ценам размещения.

9. При организации аукционных торгов облигациями и расчетов по заключенным на них сделкам сделан ряд отступлений по сравнению с отработанным и хорошо зарекомендовавшим себя механизмом реализации федеральных ценных бумаг, применяемом на ММВБ, что привело:

- к отсутствию гарантий поступления средств в федеральный бюджет от реализации облигаций по результатам заключенных сделок и замедлению расчетов по ним на 2 банковских дня;

- к предоставлению конкурентных преимуществ в положении на рынке облигаций АКБ "МФК" (и его клиентам), не связанному при этом финансовыми обязательствами, регулирующими его поведение в качестве участника рынка, действующего в интересах государства;

- к созданию значительных неудобств для участия широкого круга инвесторов в аукционных торгах облигациями, что снижает аукционный спрос на бумаги и негативным образом отражается на ликвидности и ценах размещения облигаций.

Этим определяется весьма низкая эффективность применяемой технологии реализации облигаций.

10. Реструктуризация задолженности субъектов Российской Федерации по товарному кредиту 1996 года путем выпуска ценных бумаг осуществлялась под давлением Министерства финансов РФ без должного анализа возможностей субъектов Российской Федерации по погашению ими облигационных займов за счет собственных источников. Это привело к тому, что субъекты Российской Федерации испытывают серьезные трудности с исполнением обязательств по обслуживанию и погашению долга по облигациям. Это обусловлено невозможностью для регионов, основной статьей доходов бюджета которых являются трансферты из фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации, изыскивать средства для обслуживания облигаций из собственных источников. В этом случае погашение облигаций может осуществляться в конечном счете только за счет трансфертов из федерального бюджета или бюджетных ссуд. Кроме того, у субъектов Федерации вызывает трудности единовременная уплата значительных сумм денежных средств.

В сложившейся ситуации с погашением и обслуживанием облигационных займов субъектами Российской Федерации можно с высокой степенью определенности предположить, что погашение облигаций субъектами Российской Федерации в конечном итоге будет осуществляться за счет трансфертов и ссуд федерального бюджета. В этом случае финансовая схема размещения и погашения облигаций эквивалентна получению государством кредита от определенной группы лиц - покупателей облигаций под неоправданно высокий процент, значитель-

но превышающий стоимость заимствований на рынке федеральных облигаций.

Кроме того, из бюджетов субъектов Федерации осуществляются расходы на уплату налога при регистрации проспектов эмиссии, что также является дополнительной и бессмысленной нагрузкой на их бюджеты.

11. Принятая технология реструктуризации бюджетной задолженности субъектов Российской Федерации может обратиться значительными прямыми потерями федерального бюджета. Серьезную озабоченность в этой связи вызывает возможность переноса технологии, использованной при реализации облигаций субъектов Российской Федерации на рынки аналогичных финансовых инструментов. Примером тому является использование сложившейся инфраструктуры для продажи облигаций, выпущенных в счет погашения бюджетных ссуд, выданных в 1993-1995 года предприятиям ТЭК под гарантии субъектов Российской Федерации ("энергетические" облигации).

12. Согласно графику погашения основной объем погашения первого транша облигаций приходится на июнь-сентябрь 1998 г. В целях определения эффективности выбранной схемы реструктуризации и реализации задолженности субъектов Российской Федерации по товарному кредиту 1996 г. целесообразно проведение дополнительной проверки по данному вопросу.

Учитывая вышеизложенное, считаем целесообразным:

I. В целях устранения нарушений действующих нормативных актов и договоров предложить:

1. Министерству финансов Российской Федерации:

- взыскать с субъектов Российской Федерации, допустивших задержку передачи облигаций в собственность Российской Федерации, штрафы, предусмотренные в п.3.1 соглашения о погашении задолженности субъектов Российской Федерации федеральному бюджету по товарному кредиту 1996 г. облигациями субъектов Российской Федерации;

- урегулировать отношения с торговым агентом в лице АКБ "МФК", связанные с его обязательствами по выкупу облигаций за свой счет по пункту 4.3 договора Министерства финансов Российской Федерации и торгового агента - АКБ "МФК" от 18 июня 1997 года;

- наказать должностных лиц Министерства финансов Российской Федерации, виновных в несвоевременном представлении платежному агенту распоряжения о перечислении купонного дохода по облигациям Брянской области, находящимся в собственности Российской Федерации, и тем самым - непоступлении в федеральный бюджет доли купонного дохода, причитающейся Российской Федерации, в размере 182 417,98 рублей;

- обязать выбранных уполномоченных банков-платежных агентов осуществлять распределение поступившего купонного дохода и средств в погаше-

ние облигаций пропорционально количеству ценных бумаг у каждого владельца облигаций;

- взыскать с субъектов Российской Федерации штрафы за неисполнение сроков погашения бюджетной задолженности по товарному кредиту 1996 года;

- не допускать нарушения антимонопольного законодательства при выборе агентов по реализации ценных бумаг от имени Министерства финансов РФ и исключить возможность предоставления необоснованных конкурентных преимуществ отдельным участникам-претендентам.

2. Уполномоченному депозитарию – АКБ «Объединенный Экспортно-Импортный Банк» предоставлять платежным агентам реестр владельцев облигаций на даты осуществления выплат с указанием всех необходимых характеристик владельцев облигаций, в том числе платежных реквизитов.

3. Субъектам Российской Федерации - эмитентам облигаций исключить из агентских соглашений об обслуживании облигаций требования к владельцам облигаций предоставлять платежному агенту распоряжения для осуществления выплат.

4. Уполномоченным банкам-платежным агентам предусмотреть соблюдение равных прав владельцев ценных бумаг, в том числе интересов Российской Федерации, при выплате купонного дохода и погашении облигаций.

II. В целях повышения эффективности технологии реструктуризации дебиторской задолженности в рыночные финансовые инструменты рекомендовать Министерству финансов Российской Федерации:

- осуществлять исчерпывающий анализ возможностей субъектов Российской Федерации обслуживать рыночный долг за счет собственных источников и подходить к должникам дифференцированно, соизмеряя сумму долга и величину доходной части их бюджетов, а также учитывая возможные источники погашения задолженности;

- не производить реструктуризацию в рыночные финансовые инструменты задолженности субъектов Российской Федерации, для которых основным источником доходов, а значит, и источником обслуживания и погашения долга являются трансферты из фонда поддержки субъектов Российской Федерации и бюджетные ссуды;

- при проведении тендеров среди коммерческих банков и организаций выбирать нескольких торго-

вых агентов по реализации ценных бумаг от лица Министерства финансов Российской Федерации;

- пересмотреть обязательства и функции торгового агента, предусмотрев среди них положения, нацеливающие торгового агента на обеспечение гарантированного и максимального поступления средств в федеральный бюджет путем взятия на себя обязательств по выкупу облигаций и поддержку ликвидности рынка путем выставления котировки по приобретенным агентами ценным бумагам в определенном объеме и в пределах установленного спреда;

- при размещении ценных бумаг от имени Министерства финансов РФ использовать отлаженную и отвечающую требованиям эффективности технологию размещения федеральных ценных бумаг.

В этих целях передать функцию депозитарного обслуживания реализации долговых обязательств субъектов Российской Федерации Национальному депозитарному центру, выполняющему функции хранения и учета прав по федеральным ценным бумагам. Это позволит исключить возможность использования инсайдерской информации коммерческим банком-депозитарием и его аффилированными лицами при их участии в торгах на рынке облигаций, что может иметь место в случае, если коммерческий банк-депозитарий одновременно осуществляет депозитарное обслуживание и размещение облигаций субъектов Российской Федерации.

Для проведения расчетов по заключенным в результате аукционов сделкам с облигациями субъектов Российской Федерации использовать расчетную палату ММВБ. Использование расчетной системы ММВБ увеличит гарантии исполнения сделок, поскольку в этом случае будет применяться 100% резервирование средств покупателей для участия в аукционе и расчеты будут производиться по правилу “поставка против платежа”. В случае, если аукционы будут проводиться по правилам, принятым на ММВБ, участники смогут депонировать средства, предназначенные для приобретения облигаций на своем торговом счете в расчетной системе в день проведения аукциона, и в тот же день будут осуществляться расчеты как по денежным средствам, так и по ценным бумагам. Проведение аукционов по данной схеме ускорит поступление денежных средств в федеральный бюджет.

Примечание: Из настоящего отчета исключены сведения, составляющие государственную тайну.

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

Э. В. МИТРОФАНОВА