

Из постановления Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 13 июля 2000 года № 26 (218) «О результатах проверки законности выдачи, получения и распоряжения государственными долговыми обязательствами в виде облигаций внутреннего государственного валютного займа»:

Утвердить отчет о результатах проверки.

Направить представления Счетной палаты по результатам проверки Председателю Правительства Российской Федерации, Председателю Центрального банка Российской Федерации, Председателю Внешэкономбанка, Президенту ВАО «Экспортхлеб», Директору ГУП «Моринрасчет», Генеральному директору ВАО «Автоэкспорт».

Направить отчет в Генеральную прокуратуру Российской Федерации и Федеральную службу безопасности Российской Федерации.

Направить отчет по результатам проверки в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

ОТЧЕТ

по результатам документальной проверки законности выдачи, получения и распоряжения государственными долговыми обязательствами в виде облигаций внутреннего государственного валютного займа

Основание для проведения документальной проверки:

План работы Счетной палаты Российской Федерации на 1999 год (п.3.57) и 2000 год (п.5.184), обращение Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 31 марта 1999 г. № 7/3-1-160с-99 и запрос Федеральной службы безопасности Российской Федерации от 4 октября 1999 года № 4156-Ив.

Проверка проведена в соответствии с Программой проверки, утвержденной постановлением Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 27 апреля 1999 года, протокол № 14 (165).

Цель документальной проверки:

Установление законности выдачи, получения и распоряжения государственными долговыми обязательствами в виде облигаций внутреннего государственного валютного займа (далее по тексту ОВГВЗ).

Объект документальной проверки:

1. Министерство финансов Российской Федерации (Минфин России);
2. Банк внешнеэкономической деятельности СССР (Внешэкономбанк);
3. ОАО «Банк внешней торговли Российской Федерации» (Внешторгбанк);
4. АКБ «Московский национальный банк»;
5. «Морской акционерный банк»;
6. 27 внешнеэкономических объединений.

Кроме того, при составлении Отчета использованы данные камеральных проверок по 57 объединениям и 6 коммерческим банкам.

Предмет документальной проверки:

Договорные, платежные, бухгалтерские, отчетные и другие документы, а также законодательные,

нормативные и методические положения по данному вопросу.

Проверяемый период:

С января 1992 года по декабрь 1999 года включительно.

Сроки проведения документальной проверки:

Проверка проводилась в период с мая 1999 года по май 2000 года.

В ходе проведения контрольных мероприятий оформлены акты по фактам непредставления информации по запросам Счетной палаты Российской Федерации:

- акт от 20 октября 1999 года по ОАО «Торговый дом Внешинторг»,
- акт от 22 марта 2000 года по ГП/ВО «Техмашимпорт»,
- акт от 22 марта 2000 года по ОАО «Технострояэкспорт»,
- акт от 24 марта 2000 года по ГК «Росвооружение»,
- акт от 20 апреля 2000 года по ВОАО «Союзподоимпорт»,
- акт от 5 июня 2000 года по АОТ «Нафта Москва».

По результатам проведенных контрольных мероприятий оформлены следующие Акты проверок по вопросам законности выдачи, получения и распоряжения государственными долговыми обязательствами в виде облигаций внутреннего государственного валютного займа:

1. Акт проверки Министерства финансов Российской Федерации;
2. Акт проверки Внешэкономбанка СССР;
3. Акт проверки Внешторгбанка;

4. Акт проверки АКБ «Московский национальный банк»;

5. Акт проверки «Морского акционерного банка»;

6. Акты проверок 27 внешнеэкономических объединений.

К актам проверок по вопросам законности выдачи, получения и распоряжения государственными долговыми обязательствами в виде облигаций внутреннего государственного валютного займа представлены письменные замечания и возражения проверенных структур (Министерства финансов Российской Федерации, банков и объединений), которые при составлении Отчета частично были учтены.

Сводная таблица разногласий приведена в приложении № 1 (В Бюллетене не публикуется).

В ходе проверки были изучены и использованы законодательные, нормативные, распорядительные, методические, инструктивные, отчетно-справочные, бухгалтерские и другие документы по вопросу проверки (список приведен в приложении № 2, в Бюллетене не публикуется).

Документальной проверкой установлено:

I. Общие положения. Вопросы возникновения в структуре государственного долга долговых обязательств в виде облигаций внутреннего государственного валютного займа

Проблема обслуживания и погашения государственного долга становится все более актуальной для Российской Федерации. На ОВГВЗ приходится значительная доля в общем объеме государственного долга.

На 1 января 2000 года общий объем государственных долговых обязательств в виде ОВГВЗ равен 11,2 млрд. долл. США, что составляет 6,7 % от общего объема государственного внешнего долга Российской Федерации (41,3 % от объема государственных ценных бумаг, выраженных в иностранной валюте).

Согласно общесоюзному законодательству, действовавшему до 1991 года, предприятия СССР и РСФСР не имели права вести самостоятельную внешнеэкономическую деятельность, держать счета в валюте во Внешэкономбанке СССР и осуществлять прямые валютные расчеты с нерезидентами. Для осуществления таких операций существовала система «государственных посредников» - всесоюзных внешнеэкономических (внешнеэкономических) объединений, которые заключали с предприятиями договора комиссии или поставки, получали от них инвалютные рубли, после чего данные объединения заключали соответствующие контракты с иностранными фирмами на экспорт и импорт товаров и услуг.

На счета внешнеэкономических объединений предприятиями перечислялись авансовые и другие платежи по договорам на покупку импортных товаров, а также поступала экспортная выручка поставщиков. Средства, находившиеся на счетах всесоюзных

внешнеторговых объединений во Внешэкономбанке СССР, продолжали оставаться собственностью советских предприятий.

Собственные средства объединений формировались за счет комиссионного вознаграждения от совершенных сделок.

После предоставления права непосредственного осуществления экспортно-импортных операций всем предприятиям и организациям (Указ Президента РСФСР «О либерализации внешнеэкономической деятельности на территории РСФСР» от 15.11.91 г. № 213), ряд таких организаций начал самостоятельную внешнеэкономическую деятельность. Другие организации поддерживали сложившиеся хозяйственные связи и вели свою деятельность через внешнеэкономических посредников, которые осуществляли экспортно-импортные операции на основании хозяйственных договоров. Кроме того, внешнеэкономические объединения продолжали обслуживать государственные закупки и поставки.

В соответствии с пунктом 6 Постановления Президиума Верховного Совета Российской Федерации «О Банке внешнеэкономической деятельности СССР» от 13 января 1992 года № 2172-1 «...приостановлено использование валютных средств, зачисленных на счета предприятий и организаций, в том числе банков, во Внешэкономбанке СССР до 31 декабря 1991 года...» Средства организаций, находящиеся у внешнеэкономических объединений на основании действующих в тот момент хозяйственных договоров, оказались заблокированы, и у внешнеэкономических объединений образовалась задолженность по этим договорам.

Блокированные средства внешнеэкономических объединений состояли из трех основных групп:

- собственные средства объединений;
- средства резидентов (поставщиков и заказчиков);
- средства нерезидентов.

Структура заблокированных средств объединения определялась им самостоятельно на основании первичных документов по расчетам с поставщиками и покупателями. Объем средств, принадлежащих нерезидентам, подтверждался гарантийным письмом объединения за подписью руководителя и главного бухгалтера, которое направлялось во Внешэкономбанк. Средства нерезидентов должны были перечисляться внешнеэкономическими объединениями на счета Минфина России для дальнейшего урегулирования этого вопроса на межправительственном уровне с участием представителей бывших республик СССР. На суммы этих средств облигации объединениям не выдавались.

Правопреемство Российской Федерации по обязательствам бывшего Союза ССР перед российскими юридическими лицами по валютным счетам признано Постановлением Президиума Верховного Совета Российской Федерации от 13 января 1992 г. № 2172-1 (п.3). Постановлением было предусмотрено реорганизовать указанные обязательства путем

выпуска государственных облигаций в иностранной валюте.

Эмитентом от имени Российской Федерации по выпуску облигаций являлось Министерство финансов Российской Федерации.

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации "О мерах по урегулированию внутреннего валютного долга бывшего Союза ССР" от 07.12.92 г. № 1565, на Условиях, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 15.03.93 г. № 222, в 1993 году для реоформления внутреннего валютного долга бывшего Союза ССР - остатков заблокированных валютных средств клиентов Внешэкономбанка по состоянию на 31.12.91 г., - был осуществлен выпуск ОВГВЗ 5 серий в размере 7 885 млн. долларов США (далее по тексту - долл.). Дата выпуска займа - 14 мая 1993 года, номинал облигаций - одна, десять и сто тыс. долл. Купонная ставка - 3 % годовых, начисляется ежегодно 14 мая, сроки погашения I-й серии - 1 год, II-й серии - 3 года, III-й серии - 6 лет, IV-й серии - 10 лет, V-й серии - 15 лет.

Владельцам валютных средств, заблокированных на счетах во Внешэкономбанке, выдавались ОВГВЗ по номиналу. Полученные облигации объединения распределяли среди своих кредиторов, погашая, таким образом, задолженность ценными бумагами.

Объем первоначальной эмиссии облигаций внутреннего государственного валютного займа (7885 млн. долл.) был определен не в полной мере, в основном, по причине сжатых сроков ее проведения, а также, в связи с наличием неурегулированной задолженности организаций перед Минфином России и Внешэкономбанком.

Выпуск ОВГВЗ в 1996 г. в размере 5 050 млн. долл., в соответствии с Указом Президента Россий-

ской Федерации от 31.01.96 г. № 126 и на условиях, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 04.03.96 г. № 229, был осуществлен для погашения обязательств по внутреннему валютному долгу Союза ССР, а также дополнительного аккумулирования средств для обслуживания внутреннего и внешнего долга Российской Федерации, в т.ч.:

а) для погашения внутреннего долга в иностранной валюте, не учтенного при определении первоначального объема эмиссии (займа 1993 года), на сумму 350 млн. долл., облигации II-V серий;

б) для реоформления внутреннего валютного долга бывшего Союза ССР перед предприятиями, организациями и учреждениями Российской Федерации - владельцами средств в клиринговых, замкнутых и специальных валютах по межправительственным договорам и платежным соглашениям, срок которых истек, или расчеты по которым по состоянию на 1 января 1996 года фактически прекращены на сумму 1 200 млн. долл., облигации IV - V серий (на облигации распространяются условия выпуска займа 1993 года);

в) для погашения, начиная с 1996 года, валютной коммерческой задолженности Российской Федерации на сумму 3 500 млн. долл., облигации VI - VII серий (сроки погашения от даты выпуска: VI-й серии - 10 лет, VII-й серии - 15 лет).

В результате выпуска двух займов, объем эмиссии ОВГВЗ был представлен в виде 7 отдельных серий на сумму 12 935 млн. долл., имеющих различные сроки погашения.

Объем и структура обязательств в виде ОВГВЗ представлены в таблице № 1:

Таблица № 1

	Объем эмиссии (млн. долл.)		Дата погашения
	Выпуск 1993 года	Выпуск 1996 года	
1	266	-	14 мая 1994 года
2	1 518	30	14 мая 1996 года
3	1 307	15	14 мая 1999 года
4	2 627	835	14 мая 2003 года
5	2 167	670	14 мая 2008 года
6	-	1 750	14 мая 2006 года
7	-	1 750	14 мая 2011 года
Итого:	7 885	5 050	
Всего:	12935		

По состоянию на 01.01.2000 г. всего выдано ОВГВЗ семи серий на сумму (по номиналу) 12 369,5 млн. долл., в том числе облигаций I-V серий - 8 869,5 млн. долл., VI-VII серий - 3 500 млн. долл.

Расчетная сумма выплат по внутреннему государственному валютному займу 1993 и 1996 годов (семи серий) составляет 16 948,01 млн. долл., в том числе, 12 935 млн. долл. - погашение основного долга и 4 013,01 млн. долл. - выплаты купонного дохода.

По состоянию на 01.01.2000 г. погашено ОВГВЗ I-й и II-й серий на сумму 1 727,2 млн. долл. (погашения ОВГВЗ других серий не производилось), сумма выплат купонного дохода владельцам облигаций составила 1 779,4 млн. долл.

До 1 января 1999 года объем ОВГВЗ учитывался в составе государственного внутреннего долга. Фактическое отражение этих долговых обязательств в структуре внутреннего долга не производилось, что неоднократно отмечалось в актах ревизий исполне-

ния федерального бюджета за 1996 и 1997 годы (результаты ревизии исполнения федерального бюджета за 1998 год показали, что замечания Счетной палаты Российской Федерации по данному вопросу Минфином России устранены, и долговые обязательства в виде ОВГВЗ учтены в фактической структуре государственного внутреннего долга на 01.01.98 г.). С 1 января 1999 года по настоящее время ОВГВЗ учитываются в составе государственного внешнего долга как государственные ценные бумаги Российской Федерации, выраженные в иностранной валюте.

II. Правомерность операций по блокированию валютных средств клиентов Внешэкономбанка и переоформлению их в государственные ценные бумаги в виде облигаций внутреннего государственного валютного займа

2.1. Правовое обоснование операций по блокированию валютных счетов юридических лиц клиентов Внешэкономбанка и переоформлению блокированных средств в ОВГВЗ

Правовая база операций по блокированию валютных средств на счетах юридических лиц - клиентов Внешэкономбанка по состоянию на 31.12.91 г. и их переоформлению в 1993-1996 годах в ОВГВЗ представлена следующими нормативными документами:

- по операциям блокирования - Постановление Президиума Верховного Совета Российской Федерации от 13.01.92 г. № 2172-1, письмо Банка России от 14.02.92 г. № 01-10-2/114;

- по операциям переоформления - Указы Президента Российской Федерации от 07.12.92 г. № 1565 и от 31.01.96 г. № 126, постановления Правительства Российской Федерации от 15.03.93 г. № 222 и от 04.03.96 г. № 229.

Действующие в тот период законы (Основы гражданского законодательства Союза ССР и республик от 31.05.91 г. № 2211-1, ст.ст. 44,45, 52,54; Гражданский кодекс РСФСР от 11.06.64 г., ст. 94 - 100, а также, с момента вступления в силу, Гражданский кодекс Российской Федерации от 30.11.94 г. № 51-ФЗ, ст.209, 213) защищали права юридических лиц самостоятельно и без ограничений распоряжаться собственностью (в данном случае денежными средствами).

Необходимо отметить, что держатели счетов, средства на которых были блокированы, и Внешэкономбанк состояли в договорных отношениях (договор банковского счета), правовое регулирование которых было предусмотрено статьей 110 Основ гражданского законодательства Союза ССР и республик 1991 г. и статьей 845 Гражданского кодекса Российской Федерации от 26.01.96 г. № 14-ФЗ (с момента вступления в силу), где сказано, что клиент распоряжается средствами по своему усмотрению. При этом, в соответствии с Условиями выпуска займа, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 15.03.93 г. № 222,

начисление процентного дохода по облигациям производится не с 01.01.92 г. - даты блокирования валютных средств, а с 14.05.93 г. - даты выпуска займа.

Следовательно, государство не могло ограничить права юридических лиц – владельцев валютных счетов на распоряжение средствами на счетах. Положения вышеуказанных нормативных актов, на основе которых осуществлялось блокирование валютных средств по счетам клиентов Внешэкономбанка и переоформление задолженности по блокированным счетам в ОВГВЗ, не могут быть признаны превосходящими по юридической силе положений Основ гражданского законодательства Союза ССР и республик 1991 г., Гражданского кодекса РСФСР 1964 г., Гражданского кодекса Российской Федерации.

По вопросу определения соответствия правового обоснования операций по блокированию валютных средств на счетах клиентов Внешэкономбанка и переоформлению их в ОВГВЗ действующему на тот период времени законодательству, на имя Министра юстиции Российской Федерации 22.03.2000 г. был направлен запрос (исх. № 06-105).

В своем ответе от 26.04.2000 г. (исх. № 3142-ЭР за подписью Первого заместителя Министра юстиции Э. Ренова) Минюст России сообщает, что:

“Статьей 110 Основ гражданского законодательства Союза ССР и республик предусматривалось, что банк не в праве определять и контролировать направления использования денежных средств клиента и устанавливать другие, не предусмотренные законодательными актами или договором, ограничения его права распоряжаться денежными средствами по своему усмотрению”.

И далее: “Согласно статье 114 Конституции Российской Федерации-России от 12 апреля 1978 г. Президиум Верховного Совета Российской Федерации издавал указы и принимал постановления.

Постановлением Верховного Совета РСФСР от 14 июля 1990 г. № 105-1 “Об основных принципах осуществления внешнеэкономической деятельности на территории РСФСР” координация внешнеэкономической деятельности в пределах РСФСР, осуществление внешнеэкономической политики возлагалось на Президиум Верховного Совета РСФСР и Совет Министров РСФСР (п.5).

Вместе с тем полагаем, что вопрос конституционности нормативных актов высших государственных органов Российской Федерации может быть предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации.”

Таким образом, нет однозначного трактования вопроса правомочности издания Постановления Президиума Верховного Совета Российской Федерации “О Банке внешнеэкономической деятельности СССР” от 13.01.92 г. № 2172-1, в котором пунктом 6 предусматривалось “приостановить использование валютных средств”, а пунктом 3 “переоформить указанные обязательства...путем выпуска государственных облигаций в иностранной валюте”.

В соответствии с частью 3 статьи 35 Конституции Российской Федерации от 12 декабря 1993 года “Никто не может быть лишен своего имущества иначе как по решению суда. Принудительное отчуждение имущества для государственных нужд может быть произведено только при условии предварительного и равноценного возмещения”.

Таким образом, Указ Президента Российской Федерации от 31.01.96 г. № 126 и, вышедшее в целях его исполнения, постановление Правительства Российской Федерации от 4.03.96 г. № 229 «О выпуске облигаций внутреннего государственного валютного облигационного займа», в части выпуска облигаций для предприятий с негосударственной формой собственности (объединений, совместных предприятий, банков, фондов) для:

а) погашения внутреннего долга в иностранной валюте, который не был учтен при определении первоначального объема эмиссии, осуществленной под остатки заблокированных валютных средств клиентов Внешэкономбанка, в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 7.12.92 г. № 1565 и постановлением Правительства Российской Федерации от 15.03.93 г. № 222;

б) погашения задолженности перед российскими предприятиями и организациями - владельцами средств в клиринговых, специальных и замкнутых валютах,

- вступили в противоречие с Конституцией Российской Федерации от 12 декабря 1993 года.

Следует отметить, что и Указ Президента Российской Федерации от 07.12.92 г. № 1565, и Постановление Президиума Верховного Совета Российской Федерации от 13.01.92 г. № 2172-1, вступили в противоречие с положениями Конституции Российской Федерации от 12 декабря 1993 года (в связи с изменением подхода к собственности юридических лиц) с момента ее вступления в силу.

По нашему мнению, с вступлением в силу Конституции Российской Федерации от 12 декабря 1993 года, следовало привести Указ Президента Российской Федерации от 07.12.92 г. № 1565 и Постановление Президиума Верховного Совета Российской Федерации от 13.01.92 г. № 2172-1 в соответствие с положениями Конституции. Данное предложение следует из смысла положения пункта 2 раздела 2 Конституции Российской Федерации от 12 декабря 1993 года: “Законы и другие правовые акты, дейст-

вовавшие на территории Российской Федерации до вступления в силу Конституции, применяются в части, не противоречащей Конституции Российской Федерации”.

Таким образом, действия должностных лиц, по исполнению положений, изложенных в Указе Президента Российской Федерации от 07.12.92 г. № 1565 и Постановлении Президиума Верховного Совета Российской Федерации от 13.01.92 г. № 2172-1 (с даты вступления в силу Конституции Российской Федерации от 12 декабря 1993 года), являлись нарушением положений части 3 статьи 35 Конституции Российской Федерации от 12 декабря 1993 года.

2.2 Экономическое обоснование выпуска ОБГВЗ на сумму 12 935 миллионов долларов США

Минфин России не представил полные финансово-экономические расчеты, подтверждающие обоснованность выпуска семи серий ОБГВЗ в размере 12 935 млн. долл., из них в 1993 году - в размере 7 885 млн. долл. и в 1996 году - в размере 5 050 млн. долл.

На запрос Счетной палаты во Внешэкономбанк о представлении полных сводных данных, являвшихся основанием для выпуска 7 серий ОБГВЗ, Первый заместитель Председателя Внешэкономбанка В. Дмитриев 27.10.99 г. (исх. № 689/002200) сообщил, “...что в архивах Внешэкономбанка сводные данные о расчетах, подтверждающих обоснованность выпуска ОБГВЗ, не обнаружены”.

2.2.1. Определение объема выпуска ОБГВЗ 1993 года

По запросу Счетной палаты о документах, направлявшихся Внешэкономбанком в Минфин России с информацией о сумме заблокированных валютных средств на счетах российских юридических лиц, Внешэкономбанком были представлены копии справок о сумме задолженности перед клиентами - юридическими лицами по заблокированным средствам за 1991 год. Согласно предоставленным Внешэкономбанком справкам, динамика задолженности перед клиентами по заблокированным валютным средствам (без учета клиринговых валют), представлена в таблице № 2.

Таблица № 2 (в млн. долл. США)

Виды валютных счетов	На 01.01.92 г.	На 01.06.92 г.	На 01.01.93 г.
Внешнеторговые организации	2012,7	2037,3	2822,5
Госпредприятия	1148,1	1715,2	1441,4
Кооперативы и ассоциации	456,4	478,3	455,5
Совместные предприятия	305,0	295,3	257,0
Совмин России	Нет данных	Нет данных	204,7
Корсчета учреждений ВЭБ	Нет данных	Нет данных	942,2
Корсчета коммерческих банков	Нет данных	Нет данных	1728,1

Благотворительные фонды	Нет данных	Нет данных	45,5
ВСЕГО:	3922,2	4526,1	7896,9
На транзитных счетах	3073,7*	482,4*	21,6
ИТОГО:	6.995,9	5.008,5	7.918,5

* - без разделения по странам СНГ.

Как видно из таблицы № 2, за период с 01.01.92 г. по 01.01.93 г. произведен значительный объем операций на блокированных счетах. Во-первых, происходило увеличение задолженности (за счет перевода средств с транзитных счетов и возвратов по импортным аккредитивам в связи с их аннуляцией), во-вторых, уменьшение задолженности (за счет перевода средств нерезидентов на спецсчета Минфина России, «разблокировки» и «выкупа за рубли» блокированных валютных средств, других отдельных переводов). Поэтому, остаток средств на блокированных счетах на 01.01.93 г. увеличился, по сравнению с остатком на 01.01.92 г., на 922,6 млн. долл. (или на 13,2 %) и составил 7 918,5 млн. долл. (без учета клиринговых валют). Эта цифра остатка средств на блокированных валютных счетах использовалась для обоснования расчета выпуска ОВГВЗ 1993 года.

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 7 декабря 1992 года № 1565 (п.3), основанием для проведения переоформления задолженности Внешэкономбанка перед

организациями-получателями облигаций ОВГВЗ в государственный внутренний валютный долг, являлось наличие остатков валютных средств на счетах клиентов-юридических лиц во Внешэкономбанке.

В связи с этим, в ходе контрольных мероприятий, для определения суммарных остатков средств клиентов - юридических лиц по состоянию на 01.01.1992 г. была произведена выборка остатков средств в свободно конвертируемых валютах (СКВ) в разрезе лицевых счетов с последующим пересчетом этих средств в доллары США (курс доллара США - 1,6713 руб.) по 5234 организациям, учреждениям, предприятиям, банкам. Суммы остатков на блокированных валютных счетах клиентов Внешэкономбанка в свободно конвертируемых валютах, подлежащих переоформлению в облигации внутреннего государственного валютного займа, приведены в таблице № 3 (составлена на основании данных ведомостей остатков лицевых счетов ф. № 120 по состоянию на 1.01.92 года):

Таблица № 3 (в долл. США)

Номер балансового счета	Остатки на 1.01.92 г.	Остатки, подлежащие переоформлению**	Остатки, не подлежащие переоформлению**
0735	1 234 178 039,86	1 233 995 000,00	183 039,86
0736	1 852 338 782,50	1 852 169 000,00	169 782,50
5738	304 465 429,75	303 759 000,00	706 429,75
5778	1 224 308,94	1 206 000,00	18 308,94
6708	3 051 391 502,94	3 049 868 000,00	1 523 502,94
9708	425 318 781,88	425 000 000,00	318 781,88
ИТОГО:	6 868 916 845,87	6 865 997 000,00	2 919 845,87

** - облигации выдавались клиентам Внешэкономбанка на сумму остатка блокированных валютных средств, кратного одной тысяче долларов. Остаток валютных средств, меньше одной тысячи долларов, продолжал учитываться на блокированном валютном счете клиента.

Из приведенных данных следует, что подлежащие переоформлению в ОВГВЗ остатки валютных средств составили 6 865 997 000 долл.

По результатам выверки сумма остатков в СКВ по счетам благотворительных фондов (по блокированным счетам 7020-7080) по состоянию на 1.01.92 г. составила 7 054 945 долл.

Общая сумма остатков в СКВ на блокированных валютных счетах клиентов Внешэкономбанка по состоянию на 01.01.1992 года составляла (6 865 997 000 + 7 054 945) 6 873 051 945 долл., или округленно, 6 873,1 млн. долл. Таким образом, установленная в ходе проверки сумма (6 873,1 млн. долл.) остатка на 01.01.92 г., оказалась на 122,8 млн. долл. меньше суммы остатка, предоставленной Внешэкономбанком (6 995,9 млн. долл.).

Внешэкономбанком не была предоставлена полная цифровая информация о движении валютных средств на блокированных счетах за период с 01.01.92 г. по 01.01.93 г., поэтому определить расчетную сумму остатка блокированных средств по состоянию на 01.01.93 г. не представилось возможным.

2.2.2. Определение объема выпуска ОВГВЗ 1996 года

В 1995 году Внешэкономбанк вышел с предложением в Минфин России о целесообразности дополнительного выпуска ОВГВЗ в связи с поступлениями на блокированные валютные счета возвратов по импортным аккредитивам. Предлагалось произвести дополнительную эмиссию облигаций в размере 350 млн. долл., в том числе: II-й серии - 40 млн. долл., III-й серии - 10 млн. долл., IV-й серии - 175 млн. долл., V-й серии - 125 млн. долл.

По запросу Счетной палаты Внешэкономбанк представил объемы задолженности перед резидентами, владельцами счетов, на которых числились средства в клиринговых, замкнутых и специальных валютах по межправительственным договорам и платежным соглашениям, срок действия по которым истек, в размере 881,2 млн. долл.

По данным Внешэкономбанка по состоянию на 30.12.99 г. выдано под переоформление обязательств перед резидентами по расчетам в клиринговых, замкнутых и специальных валютах облигаций IV-й и V-й серий на сумму 864,5 млн. долл. Учитывая объемы задолженности (881,2 млн. долл.), можно сделать вывод, что выпуск ОВГВЗ IV-й и V-й серий (объявленный постановлением Правительства Российской Федерации от 04.03.96 г. № 229) под задолженность перед резидентами по расчетам в клиринговых, замкнутых и специальных валютах на сумму 1 200 млн. долл., был превышен на сумму 300 млн. долл. Подтверждением факта необоснованной эмиссии является то, что Минфин России активно использовал в 1996-2000 годах облигации IV-й и V-й серий в различных операциях (передача в доверительное управление, продажа с обязательством обратного выкупа и другие, более подробно о операциях с ОВГВЗ в пункте 7.1 Отчета).

Выпуск государственного валютного облигационного займа VI-й и VII-й серий на сумму 3 500 млн. долл., в соответствии с п. 4 постановления Правительства Российской Федерации от 04.03.96 г. № 229, был осуществлен "...для погашения начиная с 1996 года валютной коммерческой задолженности Российской Федерации".

На запрос Счетной палаты в Минфин России и во Внешэкономбанк об объемах данной задолженности и о том, из каких видов и перед какими кредиторами состояла коммерческая задолженность (для погашения которой были эмитированы ОВГВЗ 6-7 серий) и ее изменение после выпуска займа, цифровые данные представлены не были. По мнению Внешэкономбанка (ответ от 27.01.2000 г. №16/002200): "Выпуск облигаций 6-7 серий не имел целью переоформление коммерческой задолженности (новацию долга путем выдачи государственных долговых обязательств) Российской Федерации, основы механизма урегулирования коммерческой задолженности уже были установлены Постановлением Правительства Российской Федерации от 27.09.94 г. № 1107 и Заявлением Правительства Российской Федерации от 01.10.94 г., согласно которым "Министерство финансов Российской Федерации уполномочивается ... выдавать регистрируемые векселя взамен коммерческой задолженности".

"Выпуск валютного облигационного займа был необходим для привлечения в федеральный бюджет свободных ресурсов с рынка для обеспечения расходной части бюджета, ... связанной с погашением внешних долговых обязательств Российской Федерации.

Поскольку прямое переоформление задолженности в облигации (как это было в отношении валютных средств российских юридических лиц) не предполагалось, соответственно привязка к конкретным позициям коммерческой задолженности Российской Федерации не требовалась и не осуществлялась".

Из вышесказанного следует, что достаточных оснований для выпуска ОВГВЗ VI - VII серий на сумму 3 500 млн. долл., под официально декларированные цели займа, у Минфина России не было.

В ходе проведенной проверки установлено, что экспертизы (или проверки) расчетов, произведенных Внешэкономбанком, а также оценки (прогноза) эффективности и целесообразности (по объемам, условиям и срокам обращения) выпуска, обращения, обслуживания и погашения ОВГВЗ, Минфином России не проводились.

2.3. Реализация пункта 6 Указа Президента Российской Федерации от 7 декабря 1992 года № 1565

Пунктом 6 Указа Президента Российской Федерации "О мерах по урегулированию внутреннего валютного долга бывшего Союза ССР" от 07.12.92 г. № 1565 поручено: "Министерству финансов Российской Федерации совместно с Центральным банком Российской Федерации и Внешэкономбанком в месячный срок решить вопрос о создании и регистрации специализированной инвестиционной финансовой компании в форме акционерного общества закрытого типа с контрольным пакетом акций государства в размере 51 % с функциями уполномоченного агента по выпуску, организации обращения и осуществлению операций с облигациями внутреннего государственного валютного займа, а также управлению специальным фондом погашения этого займа".

Однако, фактически финансовая компания создана не была. Работа по обслуживанию внутреннего валютного долга была возложена на Внешэкономбанк, а затем, на ряд других уполномоченных банков, с которыми Минфин России непосредственно заключал агентские соглашения, а кроме того, на ряд банков - дополнительных платежных агентов Внешэкономбанка, например Внешторгбанк по соглашению от 23.03.94 г.

III. Операции с блокированными валютными средствами

В соответствии с Постановлением Президиума Верховного Совета Российской Федерации от 13.01.92 г. № 2172-1, до переоформления обязательств бывшего Союза ССР путем выпуска ОВГВЗ предусматривалось приостановить использование валютных средств, зачисленных на счета предприятий, организаций и учреждений, в том числе банков, во Внешэкономбанке СССР до 31 декабря 1991 года ("...за исключением платежей по сделкам, заключенным до этой даты..." - п.6).

Указами Президента Российской Федерации от 07.12.92 г. № 1565 и от 31.01.96 г. № 126 и постановлениями Правительства Российской Федерации

от 15.03.93 г. № 222 и от 04.03.96 г. № 229, блокированные валютные средства по состоянию на 1 января 1992 года подлежали переоформлению в ОВГВЗ.

Вместе с тем, Минфин России в 1992-1996 годах проводил операции с блокированными средствами, выводя валютные средства из под влияния данного Постановления Верховного Совета Российской Федерации. Именно: а) «разблокирование» (перечисление на текущие валютные счета); б) «выкуп за рубли» (перечисление выкупленных рублевых средств на текущие рублевые счета) иностранной валюты с блокированных счетов; в) осуществлялось списание Внешэкономбанком валютных средств с блокированных счетов с последующим их зачислением на текущие валютные счета клиентов.

а) За период с 1992 по 1995 годы Минфином России выдано 799 письменных разрешений на «разблокировку» на сумму 946,7 млн. долл. (в ходе проверки Внешэкономбанк представил документы по 229 сделкам на сумму 167,1 млн. долл., из которых самостоятельно «разблокировал» на сумму 86,2 млн. долл.).

Решения по «разблокировке» в 70 % случаев принимались Правительством Российской Федерации (или, что соответствовало установленному порядку, Валютно-экономической комиссии (ВЭК) при Правительстве Российской Федерации) и в 30 % - самостоятельно Минфином России (в ходе проверки Минфином России не представлены должным образом оформленные обоснования на «разблокировку» в 1992 году по 232 сделкам на сумму 275,5 млн. долл.).

Мотивация в письменных обращениях (просьбах) владельцев блокированных счетов была, в абсолютном большинстве случаев, следующая: исполнение ранее заключенных внешнеэкономических контрактов (при этом, сами контракты и история их исполнения отсутствуют), закупка импортных товаров, оборудования, а также финансирование текущей деятельности организаций.

б) За период с 1992 по 1996 годы Минфин России выдал 112 письменных разрешений на «выкуп за рубли» на сумму 234 млн. долл. (Внешэкономбанк представил документы по 122 сделкам на сумму 347 млн. долл.). Примерно в 20 % случаев Минфин России принимал решения по «выкупу» на основании разовых поручений вице-премьеров Правительства России и в 80 % случаев - самостоятельно.

Курс «выкупа» (доллара к рублю) по каждому конкретному случаю устанавливался Минфином России. Нормативных документов, определявших критерии дифференцированного подхода в установлении курса, Минфином России не представлено. Так, в проверенных случаях курс выкупа был в пределах от 40 до 100 % от курса Банка России. В качестве основных причин для получения рублевых средств владельцами блокированных счетов указывались: выплата заработной платы, оплата товарных поставок, благотворительная деятельность, проведение различных культурных и иных мероприятий.

в) В ходе контрольных мероприятий выявлены случаи списания в 1993-1995 годах Внешэкономбанком средств с блокированных валютных счетов с последующим их зачислением на текущие валютные счета клиентов на сумму 35,9 млн. долл.

На операции по «разблокировке» валютные средства выделялись из Республиканского валютного резерва (РВР) Российской Федерации. За 1992-1995 годы на эти цели выделено 946,7 млн. долл.

Порядок распоряжения Минфином России средствами РВР регламентируется следующими документами:

- п. 3 Указа Президента Российской Федерации от 30.12.91 г. № 335 установлено, что средства РВР используются по решениям Валютно-экономического совета РСФСР (с 30.06.92 г. - валютно-экономическая комиссия (ВЭК) при Правительстве России) на цели обслуживания внешнего долга, стабилизации рыночного курса рубля и импорта предметов первой необходимости;

- п. 5 постановления Правительства Российской Федерации от 28.11.91 г. № 32 установлено, что расходование средств РВР осуществляется на основании постановлений и решений Правительства России и решений ВЭК;

- п.12 Указа Президента Российской Федерации № 335 обслуживание РВР возложено на Внешторгбанк Российской Федерации.

Таким образом, фактическое расходование средств из РВР в 1992 году на сумму 275,5 млн. долл. осуществлялось с нарушением установленных правил (пункта 3 Указа Президента Российской Федерации № 335 и пункта 5 постановления Правительства Российской Федерации № 32).

Источником финансирования операций по «выкупу за рубли» были средства федерального бюджета. В 1992 - 1996 годы на эти операции было израсходовано 128,3 млрд. неденоминированных рублей.

Из представленных Минфином России данных исполнения бюджета следует, что федеральными бюджетами в 1993 - 1995 годах (данные за 1992 год не представлены) расходы, конкретно по «разблокировке» и «выкупу за рубли» валютных средств с блокированных счетов, отдельной расходной строкой не планировались. Расходы осуществлялись по разделу 150 «Внешнеэкономическая деятельность» (в 1993 г. по § 17 (расходы по покупке валюты в РВР), в 1994 г. по § 40 (валютные средства по решениям Правительства Российской Федерации), в 1995 - 1997 годах по бюджетному коду 028/250 (прочие расходы).

IV. Организация выдачи и получения облигаций внутреннего государственного валютного займа

4.1. Организация выдачи ОВГВЗ

В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 17.05.93 г. № 454, начало распределения и выдачи ОВГВЗ по техническим причинам было перенесено на 14 сентября 1993 г. (Условиями выпуска ОВГВЗ, утвержденного поста-

новлением Правительства России от 15.03.93 г. № 222 был установлен срок 14 мая 1993 г.).

В соответствии с п.1 раздела 3 “Условий выпуска внутреннего государственного валютного облигационного займа”, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 15.03.93 г. № 222, основным платежным агентом по ОВГВЗ выпуска 1993 г. являлся Банк России.

В то же время, в соответствии с Агентским соглашением от 30.09.93 г. № 11-04-02/770 между Минфином России (эмитент) и Внешэкономбанком, на последний были возложены функции агента Правительства России в части обслуживания внутреннего валютного облигационного займа, выпущенного в порядке реоформления государственной задолженности перед владельцами средств в иностранной валюте на заблокированных счетах в Внешэкономбанке. Согласно соглашению, Внешэкономбанк наделяется полномочиями по первичному размещению облигаций, организации и обслуживанию их обращения на вторичном рынке, осуществлению операций с облигациями, как от имени Минфина России, так и по поручению третьих лиц, а также осуществлению расчетов по этим операциям и ведению соответствующих счетов по учету облигаций.

Документов, подтверждающих заключение соглашений по операциям с ОВГВЗ между Минфином России (эмитент) и Банком России (основной платежный агент), а также между Банком России и Внешэкономбанком, т.е. передачи функций основного платежного агента от Банка России к Внешэкономбанком, не представлено. Необходимо отметить, что Внешэкономбанк осуществляет свою деятельность в соответствии с Постановлениями Президиума Верховного Совета Российской Федерации от 13.01.92 г. № 2172-1 и от 12.11.92 г. № 875-1, а также Указа Президента Российской Федерации от 22.12.93г. № 2261, он не имеет Генеральной лицензии на осуществление банковских операций (Устав Внешэкономбанка утвержден Постановлением Совета министров СССР от 14.06.88 г. № 745, в редакции Постановления Совета министров СССР от 03.09.90 г. № 884).

25.04.2000 г. на имя Министра юстиции Российской Федерации был направлен запрос (исх. № 06-146) с просьбой дать ответ на вопрос о распространении на Внешэкономбанк положения Федерального закона от 03.02.96 г. № 17-ФЗ “О внесении изменений и дополнений в Закон РСФСР “О банках и банковской деятельности в РСФСР” в части регистрации устава Внешэкономбанка и лицензирования деятельности банка.

В ответе от 26.05.2000 г. (исх. № 3974-ЭР) за подписью Первого заместителя Министра юстиции Э. Ренова сообщается, что “в соответствии со статьей 1 Постановления Верховного Совета Российской Федерации от 12 ноября 1992 года № 3875-1 положения Закона РСФСР «О банках и банковской деятельности в РСФСР», касающиеся регист-

рации уставов и лицензирования деятельности банков, а также ответственности банков по своим обязательствам, не распространяются на Внешэкономбанк СССР”.

По нашему мнению, необходимо привести правовой статус Внешэкономбанка в соответствие с требованиями действующего законодательства (Федерального закона от 3.02.96 г. № 17-ФЗ “О внесении изменений и дополнений в Закон РСФСР “О банках и банковской деятельности в РСФСР”).

В соответствии с § 4 “Условий выпуска, размещения и погашения внутреннего государственного валютного облигационного займа Российской Федерации 1996 года”, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 4.03.96 г. № 229, основным платежным агентом по ОВГВЗ выпуска 1996 года был определен Внешэкономбанк.

Счета “депо” во Внешэкономбанке по учету ОВГВЗ, принадлежащих Минфину России, открыты, согласно указаниям Минфина России, в рамках действующего Агентского соглашения от 30.09.93 г. При этом, после принятия “Правил ведения учета депозитарных операций кредитных организаций в Российской Федерации” от 25.05.96 г. № 44 Внешэкономбанк не привел проводимый им учет депозитарных операций с эмиссионными ценными бумагами в соответствие с указанными правилами (не был заключен отдельный депозитарный договор, требования п. 4.4 вышеуказанных “Правил...”).

Учитывая значительное количество держателей облигаций, по предложению Внешэкономбанка (письмо от 21.02.94 г. № 59/18), Минфином России было принято решение о привлечении к работе по погашению облигаций и оплате купонов ряда коммерческих банков (письмом от 21.03.94 г. № 11-04-04/10 утвержден первоначальный перечень банков), с которыми Внешэкономбанком заключались агентские соглашения (в ряде случаев соглашения заключались непосредственно Минфином России с банками-агентами). Начиная с 1995 года, перечень банков-агентов утверждался Правительственной комиссией по государственному внешнему долгу и финансовым активам Российской Федерации, а с 1996 года – Правительственной комиссией по вопросам финансовой и кредитно-денежной политики.

В соответствии со сроками выдачи ОВГВЗ, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 15.03.93 г. № 222, выдача облигаций должна была производиться по установленному графику, при условии завершения взаимной выверки и урегулирования владельцами счетов своих платежных обязательств перед Минфином России и Внешэкономбанком. В месте с тем, учитывая, что остатки на заблокированных счетах большинства внешнеторговых объединений и госпредприятий представляли собой средства других юридических лиц (средства поставщиков экспортных товаров, неиспользованные средства других юридических лиц и т. д.), решением

Председателя Правительства Российской Федерации В. Черномырдина от 15.03.94 г. № ВЧ-П22-45 было разрешено переоформлять остатки заблокированных средств, свободные от имеющейся задолженности (при предоставлении надлежащим образом оформленного документального подтверждения наличия средств других юридических лиц на счетах таких клиентов, на сумму таких средств) в ОВГВЗ. Решением Первого заместителя Министра финансов Российской Федерации А. Вавилова от 13.05.94 г. № 11-04-04/34 Внешэкономбанку разрешено переоформлять заблокированные остатки валютных средств российских резидентов в ОВГВЗ в сумме остатков собственных средств, вне зависимости от наличия у владельцев счетов задолженности перед Минфином России и Внешэкономбанком.

При этом, остаток средств заблокированных валютных счетов внешнеторговых объединений, эквивалентный сумме задолженностей, подлежал перечислению на специальные счета ответственного хранения Минфина России до окончательного завершения взаимной выверки расчетов.

Следует отметить, что при выборочной проверке досье лицевых счетов клиентов Внешэкономбанка в некоторых случаях расшифровки остатков заблокированных валютных средств отсутствовали.

На запрос Счетной палаты Российской Федерации во Внешэкономбанк об общей сумме неурегулированной задолженности перед Минфином России и Внешэкономбанком на начало года за период с 1994 по 1999 годы (динамика изменения задолженности), Внешэкономбанк сообщил, что “учет задолженности клиентов перед

Минфином России и Внешэкономбанком ведется на счетах в различных подразделениях Банка и не аккумулируется на одном балансовом счете. Сведения о задолженностях клиентов соответствующие подразделения направляют в Управление депозитарных операций. При обращении клиента заблокированного или специального валютного счета по вопросу получения облигаций (ОВГВЗ) Внешэкономбанк информирует клиента о наличии у него задолженности перед Минфином России и Внешэкономбанком для ее урегулирования. После завершения расчетов производится выдача облигаций”. Информацию об общей сумме задолженности Внешэкономбанк не предоставил.

Средства нерезидентов перечислялись Внешэкономбанком с заблокированных счетов клиентов на счета ответственного хранения Минфина России. Согласно справке Внешэкономбанка, общая сумма средств нерезидентов, зачисленных на счета Минфина России составила 373,7 млн. долл.

4.2. Выдача ОВГВЗ Внешэкономбанком

ОВГВЗ выдавались владельцам заблокированных счетов в соответствии с установленной Схемой распределения (приведена в приложение к Указу Президента Российской Федерации от 07.12.92 г. № 1565). Схема распределения облигаций (по средствам в свободно конвертируемых валютах, заблокированных во Внешэкономбанке) по сериям, срокам и размерам их погашения среди юридических лиц приведена в таблице № 4.

Таблица № 4

Серии ОВГВЗ и порядок (в %) их распределения среди клиентов Внешэкономбанка.					Юридические лица - владельцы заблокированных счетов
I	II	III	IV	V	
10	50	40			Коммерческие банки
100					Благотворительные фонды
20	40	40			Клиенты, имеющие задолженности по валютным кредитам
20	50	30			Совместные предприятия
	50	50			Отделения Внешэкономбанка
			55	45	Внешнеторговые объединения

Анализ указанной схемы показывает, что внешнеторговые объединения (в основном, на момент блокирования – 100 % государственные предприятия, или предприятия со значительной долей государственного капитала) и коммерческие структуры (коммерческие банки, совместные предприятия и др.) оказались в принципиально разных условиях. Так, внешнеторговым объединениям предлагались “длинные” ценные бумаги в виде облигаций VI-й и V-й серий со сроками погашения 10 и 15 лет, в то время как для коммерческих структур предусматривались “короткие” облигации I-III серий со сроками погашения 1, 3 и 6 лет. При этом,

рыночная стоимость “коротких” и “длинных” ОВГВЗ отличалась на период их выдачи в 1,4-3 раза.

Выборочной проверкой выявлены факты несоблюдения установленного постановлением Правительства Российской Федерации от 15.03.93 г. № 222 графика выдачи облигаций в части завершения выдачи облигаций. Так, первоначальная выдача облигаций произведена: САО «Ингосстрах» - 13.04.94 г., ГП/ВО «Машиноимпорт» - 30.05.94 г., ГП/ВО «Текмашимпорт» - 16.06.94 г.

До настоящего времени выдача ОВГВЗ полностью не завершена. На запрос Счетной палаты Рос-

сийской Федерации Внешэкономбанком была представлена инвентаризационная ведомость облигаций по состоянию на 30.12.99 г. Согласно ведомости, на указанную дату остались нераспределенными облигации внутреннего государственного валютного займа I-V серий в количестве 41 708 облигаций на общую сумму 565 499 тыс. долл., в т.ч. I-й серии - на 20 547 тыс. долл., II-й - на 59 782 тыс. долл., III-й - на 31 985 тыс. долл., IV-й - на 264 127 тыс. долл., V-й - на 189 058 тыс. долл.

Сумма заблокированных валютных средств клиентов Внешэкономбанка (согласно справке Банка) по состоянию на 31.12.99 г. составила 170 591, 9 тыс. долл.

Внешэкономбанком были представлены данные по выдаче облигаций внутреннего государственного валютного займа на остатки заблокированных валютных средств клиентов по состоянию на 1.10.99 г. (без учета клиринговых валют) и на 30.12.99 г. (с учетом клиринговых валют).

Таблица № 5 (в тыс. долл. США)

		01.10.93 - 1.10.99 (БЕЗ КЛИРИНГА)		1.10.93 - 30.12.99 (С УЧЕТОМ КЛИРИНГА)	
Серия	Достоинство	Кол-во	Сумма	Кол-во	Сумма
1	\$ 1.000	9251	9 251	9413	9 413
	\$ 10.000	2854	28 540	2904	29 040
	\$ 100.000	2017	201 700	2070	207 000
Сумма		<u>14122</u>	<u>239 491</u>	<u>14387</u>	<u>245 453</u>
2	\$ 1.000	12121	12 121	12108	12 108
	\$ 10.000	5738	57 380	5261	52 610
	\$ 100.000	14062	1 406 200	14235	1 423 500
Сумма		<u>31921</u>	<u>1 475 701</u>	<u>31604</u>	<u>1 488 218</u>
3	\$ 1.000	10950	10 950	11125	11 125
	\$10.000	5302	53 020	5389	53 890
	\$ 100.000	11963	1 196 300	12250	1 225 000
Сумма		<u>28215</u>	<u>1 260 270</u>	<u>28764</u>	<u>1 290 015</u>
4	\$ 1.000	30345	30 345	38403	38 403
	\$ 10.000	36469	364 690	85987	859 870
	\$ 100.000	<u>23445</u>	<u>2 344 500</u>	<u>22996</u>	<u>2 299 600</u>
Сумма		<u>90259</u>	<u>2 739 535</u>	<u>147386</u>	<u>3 197 873</u>
5	\$ 1.000	32505	32 505	53672	53 672
	\$ 10.000	30840	308 400	69707	697 070
	\$ 100.000	<u>19009</u>	<u>1 900 900</u>	<u>18972</u>	<u>1 897 200</u>
Сумма		<u>82354</u>	<u>2 241 805</u>	<u>142351</u>	<u>2 647 942</u>
ИТОГО:		<u>246871</u>	<u>7 956 802</u>	<u>364492</u>	<u>8 869 501</u>

Из таблицы № 5 следует противоречивость (например, несовпадение по количеству и сумме (выделено и подчеркнуто) выданных облигаций I-й и II-й серий, и уже погашенных в 1994 и 1996 гг. и не выдававшихся на остатки по клиринговым валютам или, уменьшение количества выданных облигаций IV-й и V-й серий (подчеркнуто) достоинством по 100 тыс. долл., представленной Внешэкономбанком информации о количестве выданных облигаций, что свидетельствует об отсутствии надлежащего учета в Банке.

В соответствии с указанием Минфина России от 24 апреля 1996 года № 01-14/84 (за подписью Первого заместителя министра финансов А. Вавилова), Внешэкономбанку поручалось осуществить выдачу без платежа облигации внутреннего государственного валютного займа Российской Федерации 1996 года с 3 % купоном со счета хранения и учета № 999/50 российским коммерческим банкам:

1. АКБ «Столичный банк сбережений» - на сумму 1 750 000 тыс. долл. по номиналу (по 875 000 тыс. долл. VI-й и VII-й серий);

2. КБ «Национальный резервный банк» - 950 000 тыс. долл. по номиналу (по 475 000 тыс. долл. VI-й и VII-й серий);

3. Сбербанку России - 800 000 тыс. долл. по номиналу (по 400 000 тыс. долл. VI-й и VII-й серий).

То есть, ОВГВЗ VI-й и VII-й серий были размещены Минфином России на вторичном рынке по договорам о покупке на срок ценных бумаг.

По состоянию на 12 мая 1999 года от этих банков на счет специального фонда погашения валютных облигационных займов Минфина России по операциям 1996 года № 74350010 во Внешэкономбанке поступили следующие суммы:

- от КБ «Национальный резервный банк» - 284 166 062,29 долл., то есть 29,9 % от номинальной стоимости полученных облигаций;

- от Сбербанка России - 159 799 982,50 долл., то есть 20 % от номинальной стоимости полученных облигаций;

- от АКБ «Столичный банк сбережений» - 149 562 500 долл., то есть 8,5 % от номинальной стоимости полученных облигаций.

Указанные средства были в полном объеме использованы Внешэкономбанком для проведения выплат сумм основного долга и ежегодных процентов (оплаты купонов) по ОВГВЗ I – V серий сроком 14 мая 1996 года.

Таким образом, в результате реализации облигаций VI-VII серий, Минфином России было получено в бюджет 593,5 млн. долл., что составило всего 17 % от номинальной стоимости реализованных ОВГВЗ VI-VII серий (например, по данным агентства "Рейтер", средние котировки внебиржевого рынка ОВГВЗ VI-й серии в июне 1996 года составили 31,5 %).

Общая сумма займа (основного долга и купонных процентов) по облигациям VI-VII серий, подлежащая погашению до 2011 года, составляет 4 812,5 млн. долл. Размещение Минфином России ОВГВЗ на сумму 3 500 млн. долл. (VI-й и VII-й серий) было экономически необосновано и привело к существенному росту государственного долга.

4.3. Получение коммерческими банками ОВГВЗ во Внешэкономбанке и выдача их клиентам

По данным Внешэкономбанка по состоянию на 31.12.91 г. 86 коммерческих банков (корреспондентов Внешэкономбанка) имели остатки в свободно конвертируемой валюте на заблокированных счетах в сумме 2 228,1 млн. долл.

В течении 1992 года по заблокированным счетам банков происходило значительное движение средств (за счет перевода средств с транзитных счетов и возвратов по импортным аккредитивам, перевода средств нерезидентов на спецсчета Минфина России, «разблокировки» и «выкупа за рубли» заблокированных валютных средств, других отдельных переводов). Поэтому остатки по заблокированным счетам банков на 01.01.93 г. составили 1 728,1 млн. долл. (таблица № 2).

В соответствии со схемой распределения облигаций (таблица № 4) коммерческие банки на заблокированные валютные средства (собственные и клиентов) получали во Внешэкономбанке ОВГВЗ I - III серий. Следует отметить, что ни одним нормативным документом, определяющим порядок блокирования валютных средств по состоянию на 31.12.91 г. и выдачи, впоследствии, взамен указанных средств, ОВГВЗ, ни одному из банков (за исключением Внешэкономбанка) не предоставлено право блокирования валютных средств клиентов и выдачи им ОВГВЗ взамен указанных средств. Практически, все коммерческие банки, коррсчета которых были заблокированы во Внешэкономбанке, блокировали валютные счета своих клиентов.

В ходе проведения контрольных мероприятий установлено частичное отсутствие запрашиваемых документов в банках (например, Внешторгбанк первичные платежные документы по операциям за 1991 и 1992 годы не представил в связи с их уничтожением, «Морской акционерный банк» - в связи с пожаром в 1994 году).

Коммерческие банки для получения и погашения ОВГВЗ во Внешэкономбанке, а также получения купонного дохода по ним, заключали с последним агентские соглашения (например, Внешторгбанк - соглашение от 23.03.94 г. б/н.). Таким образом, они

брали на себя обязательства по комплексному обслуживанию держателей ОВГВЗ. Для обслуживания держателей ОВГВЗ коммерческие банки заключали соответствующие соглашения об ответственном хранении ценных бумаг, т. е. фактически выполняли операции по купле, продаже, учету и залого ОВГВЗ.

V. Результаты проверок внешнеэкономических объединений

С мая 1999 года по май 2000 года Инспекцией по контролю за Банком России и кредитно-финансовыми учреждениями и Инспекцией по контролю за государственным долгом проведены проверки с выходом на места в 27 внешнеэкономических объединениях (ОАО «Совкомфлот» письмом от 19.07.99 г. № СКФ-10/98 отказано в предоставлении информации, о чем направлены письма в Генеральную прокуратуру Российской Федерации от 11.10.99 г. № 06-281 и Федеральную службу безопасности Российской Федерации от 11.10.99 г. № 06-280).

По результатам проведенных контрольных мероприятий выявлены следующие недостатки действующего законодательства, а также механизма его реализации, по вопросам выдачи, получения и обращения ОВГВЗ:

А. При получении ОВГВЗ внешнеэкономические объединения оказались в неравном положении. Так в соответствии с установленной схемой распределения облигаций внешнеэкономические объединения - клиенты Внешэкономбанка получали ОВГВЗ V-й и VI-й серий, а коммерческие банки и, следовательно, их клиенты, в том числе внешнеэкономические объединения, - I-й II-й, III-й серий (например, ГУП ВО «Алмазювелирэкспорт», ВО «Авиаэкспорт», ГП ВО «Технопромимпорт», ВАООТ «Зарубежэнергострой», ВО «Союзплодоимпорт» и другие). Внешэкономбанком до июня 1992 года не был введен запрет на перечисление валютных средств с заблокированных счетов объединений на заблокированные корреспондентские счета коммерческих банков. Отсутствие запрета позволило часть заблокированных валютных средств, подлежащих переоформлению в облигации IV-й и V-й серий, перевести на счета коммерческих банков и переоформить в облигации I, II, III серий. Объединения получили облигации с более высокой рыночной ценой, а структура государственного долга необоснованно деформировалась в сторону увеличения удельного веса более «коротких» серий (I, II и III).

Б. В ходе проверки установлено, что объединения во Внешэкономбанке получали облигации на сумму заблокированных валютных средств как собственно объединения, так и средств, принадлежащих кредиторам-резидентам Российской Федерации. Действующим законодательством не предусмотрено обязательство объединений погашать кредиторскую задолженность по заблокированным валютным средствам предприятий-кредиторов полученными облигациями, а также обязательство пере-

давать предприятиям-кредиторам купонный доход на облигации, полученные на средства кредиторов.

В результате, по 12 объединениям (из 27 проверенных) объем непогашенной кредиторской задолженности по предприятиям-резидентам в части ОВГВЗ на даты проверок составил 121 759 тыс. долл. или 8,1 % от общего объема полученных ОВГВЗ, в том числе: ГУП «Моринрасчет» - 7 039 тыс. долл., ГП ВО «Внешстройимпорт» - 16 511 тыс. долл., ГП ВО «Техноинторг» - 10 095 тыс. долл., ГП ВО «Тяжпромэкспорт» - 1 528 тыс. долл., ГП ВВО «Сельхозпромэкспорт» - 1 787 тыс. долл., ГП «РВО Зарубежнефть» - 1 980 тыс. долл.

Учитывая, что объединения не проведена должная работа по извещению кредиторов о возможности и порядке получения последними облигаций или ином способе погашения кредиторской задолженности, и что задолженность не погашена до настоящего времени, несмотря на истечение срока исковой давности, урегулирование данного положения может производиться на альтернативной основе:

- либо сумма кредиторской задолженности должна быть переведена в доход предприятия с уплатой налога на прибыль, в случае документального подтверждения объединением задолженности перед конкретным кредитором и наличия отказа данного кредитора от истребования указанной задолженности (в этом случае облигации остаются в объединении);

- либо облигации могут быть возвращены по номиналу на счета ответственного хранения Минфина России, а кредиторская задолженность списана с баланса объединения (в том числе по ликвидированным предприятиям-кредиторам).

В. Письмом от 13 апреля 1994 г. № 87 подтверждая, что облигации являются валютными ценностями, с соответствующими ограничениями, наложенными на операции с ними (валютными ценностями) Законом Российской Федерации «О валютном регулировании и валютном контроле», Банк России, как агент валютного контроля, самоустранился от контроля за проведением операций с облигациями формулировкой (п. 1): «Облигации являются валютными ценностями и могут обращаться на территории Российской Федерации с учетом требований валютного законодательства Российской Федерации (включая требования настоящего письма) без специальных разрешений Банка России».

Итогом издания Банком России письма № 87 стало неконтролируемое банком использование валютных ценностей (облигаций) при проведении операций, связанных с движением капитала, а также, при расчетах как платежных документов или иностранной валюты.

Так, ГК «Росвооружение» осуществлены расчеты ОВГВЗ за оборудование по контракту с нерезидентом: представителю фирмы «Reform Maschinen- und Anlagen GmbH» (Possfach 1067 WeserstrabBe 24-

26 6400 Fulda) переданы облигации номиналом 965,0 тыс. долл.

САО «Ингосстрах» облигациями на сумму номиналов 17 736 тыс. долл. США произведена оплата работ АОЗТ «Группа «Логика» по договору от 1 июля 1994 года по обеспечению получения права собственности САО «Ингосстрах» на недвижимость, а также работы по реконструкции здания.

По договору «О покупке акций АБ «Инкомбанк» за свободно конвертируемую валюту» от 26 сентября 1994 года № 00083131 ГП ВО «Машиноимпорт» приобретено 750 пакетов акций, номинированных в рублях, по цене 2 тыс. долл. США за пакет. Общая сумма номиналов приобретенных акций банка составила 30 млн. рублей. Общая сумма переданных в оплату облигаций - 5 000 тыс. долл. США по номиналу.

Некоторые государственные внешнеэкономические объединения, являвшиеся владельцами счетов во Внешэкономбанке, блокированных по состоянию на 1 января 1992 года, впоследствии подверглись реорганизации. Реорганизация проводилась на основании распоряжений Госкомимущества России и приказов МВЭС России. Основной целью таких реорганизаций являлось отнесение основной массы долгов объединения на одного из правопреемников. Остальные правопреемники реорганизуемого юридического лица, таким образом, получали возможность продолжать свою деятельность без риска обращения взыскания по долгам на их активы и прибыль. Примером этого могут служить ГУП ВО «Продинторг» и ГУП ВО «Продинтерторг».

Некоторые сводные цифровые данные и установленные, в ходе проверки выдачи, получения и распоряжения ОВГВЗ, в 27 внешнеэкономических объединениях, недостатки и нарушения - приведены в приложении № 3 (материалы контрольных мероприятий по 5 объединениям: ОАО «Торговый дом Внешинторг», ГП «Союзпромэкспорт», ГП ВО «Тяжпромэкспорт», ГУП ВО «Продинторг» и ГУП ВО «Продинтерторг» рассмотрены на Коллегии Счетной палаты в 1999 году).

В ходе проверки имело место представление объединениями недостоверной информации по запросам Счетной палаты Российской Федерации.

Так, в ходе проверки, в ответ на запрос Счетной палаты Российской Федерации, МКБ «Межкомбанк» представил информацию о наличии взноса ГП ВО «Техмашимпорт» в уставный фонд коммерческого банка облигациями на сумму номиналов 800,0 тыс. долл. США (письмо МКБ «Межкомбанк» от 10 декабря 1999 года № 306/882). Согласно замечаниям к акту проверки, за подписями и.о. председателя ГП ВО «Техмашимпорт» Г. И. Титаренко и и.о. главного бухгалтера И. И. Петуховой, заявлено о том, что объединение не передавало ОВГВЗ в качестве взносов в уставный фонд МКБ «Межкомбанк» на сумму номиналов 800 тыс. долл. США.

Аналогичный пример по ГК «Росвооружение»: при подтверждении МКБ «Межкомбанк» взноса

Компании в уставной фонд банка облигациями на сумму номиналов 800,0 тыс. долл. США, по балансу Компании взнос в уставной фонд МКБ "Межкомбанк" в ОВГВЗ (800,0 тыс. долл.) не учтен.

Таким образом, имеет место представление заведомо недостоверной информации по запросу Счетной палаты Российской Федерации одной из сторон: МКБ «Межкомбанк», либо объединениями - ГП ВО «Техмашимпорт» и ГК «Росвооружение»; либо может иметь место хищение указанных облигаций, если будет установлено, что указанные облигации внесены в уставной фонд банка ГП ВО «Техмашимпорт» или ГК «Росвооружение», но на балансах объединений не отражены.

В ходе проверки зафиксирован факт представления в Счётную палату Российской Федерации подложных документов В/О "Авиаэкспорт". В ответ на запрос Счетной палаты представлены копии писем-уведомлений кредиторам с одинаковыми исходящими номерами. В ходе встречной проверки (по результатам составлена справка) установлено, что указанные письма кредиторам не направлялись, за указанным исходящим номером значится другой документ. Также, при проведении встречной проверки установлено, что у кредиторов (ОАО «Казанский вертолётный завод» и ОАО «Холдинговая компания «Ленинец») В/О «Авиаэкспорт» по балансу не учтена соответствующая задолженность. Однако, ОАО «Ленинец» получило облигации и купонный доход, а ОАО «Казанский вертолётный завод» получило купонный доход и сообщило о направлении представителя для получения облигаций.

5.1. Получение ОВГВЗ объединениями

Сопоставляя итоговые цифровые данные (приложение № 3), можно сделать следующие выводы:

- в соответствии с Постановлением Президиума Верховного Совета Российской Федерации от 13.01.92 г. № 2172-1, по состоянию на 31.12.91 г. заблокировано валютных средств объединений на 1 191,7 млн. долл.;

- фактически переоформлено в ОВГВЗ валютных средств на 1 503,8 млн. долл., или 126,2 % от объема заблокированных валютных средств объединений.

В период до момента получения объединениями облигаций Внешэкономбанк по разрешениям Министерства финансов Российской Федерации производила разблокировку средств на счетах объединений. Так, согласно информации, представленной Внешэкономбанком в ходе проверки, ГП ВО «Техмашимпорт», платежными поручениями № 960 от 24 августа 1993 года, № 120 от 21 декабря 1993 года и № 107 от 23 февраля 1994 года, с заблокированного счета № 67100287/001 использовано 27 млн. долл. США на «спонсорские взносы на нужды детского и профсоюзного спорта г. Москвы». В платежных документах имеются ссылки на соглашение о продаже валютных средств ГП ВО «Техмашимпорт» с Минфином России, подписанное 16.02.94 г., договор № 1145-

316-90 от 29.10.93 г. с СП «Моспрофспортом», письмо от 27.03.93 г. № АШ-П2-10630 и поручение Минфина России от 21.05.93 г. № БФ-П2-18022.

На наш взгляд, изложенные факты требуют дальнейшей проверки Генеральной прокуратурой Российской Федерации, с точки зрения возможного наличия личной заинтересованности должностных лиц, подписавших документы по указанной сделке, а также, возможности хищения 27 млн. долл. США.

Следует отметить, что разбивку заблокированных валютных средств объединений на собственные средства и средства предприятий-резидентов провести невозможно в связи с отсутствием первичных документов в большинстве внешнеэкономических объединений.

Все установленные в ходе проверки недостатки и нарушения в процессе получения ОВГВЗ можно свести в следующие основные группы:

1. Полное или частичное отсутствие запрашиваемых документов по причине:

а) непредставления документов по запросу Счетной палаты Российской Федерации (акты по факту непредставления документов по запросу Счетной палаты Российской Федерации в ГК «Росвооружение», АО «Плодовая компания», ГП ВО «Техмашимпорт» и ОАО ВО «Техностройэкспорт»);

б) незаконного уничтожения документов (ОАО «Авиаэкспорт», ГП ВО «Технопромимпорт» и ВАООТ «Зарубежэнергострой»);

в) уничтожения документов в связи с истечением установленного срока хранения.

2. Наличие у объединений кредиторской задолженности перед резидентами по заблокированным средствам, отсутствие окончательных расчетов с кредиторами-резидентами по облигациям и процентному доходу, начисленному по ним;

3. Отсутствие документов, подтверждающих объем, структуру и принадлежность кредиторской задолженности объединения на момент получения облигаций (отсутствие в объединениях развернутого учета кредиторской задолженности);

4. Непредставление объединениями Внешэкономбанку сведений о наличии на их счетах средств нерезидентов, что привело к получению облигаций, на сумму средств нерезидентов, подлежащих перечислению на счета Министерства финансов Российской Федерации;

5. Непроведение объединениями должной работы по выверке и урегулированию своих платежных обязательств перед Минфином России, вследствие чего часть средств, на сумму которых объединениям должны быть выданы облигации, до сих пор находится на счетах ответственного хранения Минфина России.

В ходе проверки в ОАО ВО «Техностройэкспорт» при наличии запроса Счетной палаты Российской Федерации от 27 сентября 1999 года о пред-

ставлении необходимой для проведения проверки информации, информация не представляется, а производится уничтожение бухгалтерских документов по актам от 20 декабря 1999 года № 18 и № 19 (оставлен соответствующий акт).

При реоформлении заблокированных валютных средств в облигации ОАО ВО «Техностройэкспорт» получено облигаций на сумму средств, принадлежащих кредиторам-нерезидентам, в размере 13,2 млн. долл.

Кроме того, проверкой установлено, что на момент проверки ГУП «Моринрасчет» не была переведена на спецсчета Минфина России задолженность (средства нерезидентов) по Литовскому и Туркменскому пароходствам на сумму 52,3 тыс. инвалютных рублей (валютный счет во Внешэкономбанке № 40502С82800050090317).

Одновременно установлено, что до настоящего времени не урегулировали свою задолженность с Минфином России на следующие суммы:

- ВАО «Автоэкспорт» - 13 315 тыс. долл.;
- ВАО «Экспортхлеб» - 16 253,2 тыс. долл.

Ввиду непредставления ВО «Технопромэкспорт» во Внешэкономбанк необходимых для получения ОВГВЗ документов, средства в размере 15 357,0 тыс. долл., в т. ч. 6,88 млн. долл. в клиринговых валютах, на момент проверки находятся на заблокированных счетах объединения и не реоформлены в ОВГВЗ.

В ГК «Росвооружение» отсутствуют акты приема-передачи бухгалтерских документов объединений, правопреемником которых является Компания (ВО Оборонэкспорт, ГВК Спецвнештехника, ГУСК МВЭС РФ), вследствие этого, непредставлены расшифровки заблокированных валютных средств на собственные средства и средства кредиторов-резидентов (акт о непредставлении информации от 24 марта 2000 г.); установлены факты незаконной передачи руководством ГК «Росвооружение» (в нарушение ст. 114 п. 7 ГК РФ, ч. 1) в качестве имущественного вклада в дочернюю Инвестиционную компанию «РВС» в форме АОЗТ ОВГВЗ номинальной стоимостью 40.437,0 тыс. долл., состоящих на балансе ВО «Оборонэкспорт»; неправомерного перечисления (и в нарушение действующего валютного законодательства) валютных средств в размере 1.210,4 тыс. долл. с валютного счета ВО «Оборонэкспорт» на валютный счет дочерней компании ГК «Росвооружение» «Инвестиционная компания «РВС»; неправомерной передачи предприятию-посреднику (ЗАО НИКО) ОВГВЗ общим номиналом 1,138 млн. долл. в счет погашения кредиторской задолженности ряду российских предприятий (без наличия соответствующих документов, по ксерокопиям договоров-поручений и доверенностей).

Факты незаконного расходования руководством ГК «Росвооружение» ОВГВЗ общим номиналом 40.437 тыс. долл.; ОВГВЗ общим номиналом 1,138 тыс. долл. и валютных средств ВО «Оборонэкспорт» в размере 1.210 тыс. долл. со-

держат в себе признаки, подпадающие под понятие незаконного обращения в собственность другого лица имущества, находящегося в правомерном владении виновного, который в силу должностных обязанностей осуществлял в отношении этого имущества правомочия по распоряжению и управлению.

Кроме того, проверкой установлено нарушение закона от 21 ноября 1996 г. № 29-ФЗ «О бухгалтерском учете» (несвоевременное отражение операций с ОВГВЗ в учете: внесенные в апреле 1994 г. от имени ГК «Росвооружение» в уставной фонд ЗАО Компания РВС ОВГВЗ номиналом 40,347 млн. долл., находящиеся на балансе ВО «Оборонэкспорт», отражены в учете Компании только в сентябре 1994 г.; отчет Компании за I-е полугодие в ГНИ не представлялся); установлено искажение данных бухучета и недостоверность бухгалтерских отчетов Компании - завышение статьи «Прибыль» и «Долгосрочные финансовые вложения» на 58,16 млрд. неденоминированных рублей. Установлен факт списания на прибыль Компании до окончания срока конкурсного производства ОВГВЗ номиналом 1194 тыс. долл., размещенных в Калужском инновационном акционерном банке и признанных кредитором (банком) задолженностью шестой очереди на сумму 1194 тыс. долл.

Установлены факты передачи объединениями облигаций в АО в счет погашения задолженности по заблокированным валютным средствам госпредприятий-кредиторов без наличия документов, подтверждающих правопреемственность кредиторской задолженности (ГК «Росвооружение», РВО «Зарубежнефть», ГП ВВО «Сельхозпромэкспорт», ГУП ВО «Алмазювелирэкспорт» и другие).

В ряде проверяемых объединений установлено наличие задолженности перед предприятиями-кредиторами по процентному доходу, полученному объединением по облигациям, причитающимся предприятиям-кредиторам.

Так, ГП ВО «Внешстройимпорт» не перечислен купонный доход по облигациям, причитающимся кредиторам в размере - 3 175,0 тыс. долл.; ГП ВО «Техмашимпорт» - 473,52 тыс. долл.; ГП ВО «Тяжпромэкспорт» - 295,3 тыс. долл.; РВО «Зарубежнефть» - 47,6 тыс. долл.; ВО «Союзплодоимпорт» - 33,0 тыс. долл.; ГУП ВО «Алмазювелирэкспорт» - 4,47 тыс. долл.; ГП ВО «Машиноимпорт» - 3,0 тыс. долл.

Установлен факт невозвращения ГУП ВО «Алмазювелирэкспорт» на счет Минфина России купонного дохода за 1997 год в сумме 30,33 тыс. долл. по ОВГВЗ, полученного на средства ликвидированных и реорганизованных предприятий системы Главалмаззолота СССР и перечисленного объединением на счета Минфина России в соответствии с письмом Минфина России от 2 июня 1998 года № 11-07-02/39.

ВАООТ «Зарубежэнергострой» произведено незаконное уничтожение бухгалтерской документации

(до истечения сроков хранения, установленных законодательством).

Помимо фактов непогашения до настоящего времени кредиторской задолженности, были установлены отдельные случаи хищения ОВГВЗ. Так, внешний управляющий ВО «Росвнешторг» сообщил, что в нарушение ст. 69 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)», прежнее руководство ВО «Росвнешторг» не осуществило должным образом передачу внешнему управляющему бухгалтерской и иной документации, касающейся финансово-хозяйственной деятельности объединения. Большая часть документов была уничтожена прежним руководством, в том числе, документы по ОВГВЗ. В бухгалтерской отчетности ОВГВЗ в виде ценных бумаг отражены не были. На одном из судебных заседаний стало известно, что в конце 1994 года объединение получило ОВГВЗ на сумму более 56 млн. долл. во Внешэкономбанке СССР. 29 июля 1999 года в правоохранительные органы было подано заявление о возбуждении уголовного дела по факту мошенничества (хищении облигаций). Одновременно, в правоохранительные органы были переданы имеющиеся в распоряжении ВО «Росвнешторг» документы относительно ОВГВЗ. В настоящее время правоохранительными органами проводится проверка по заявлению ВО «Росвнешторг». Запрос Счетной палаты Российской Федерации от 30 ноября 1999 года также направлен в правоохранительные органы для приобщения к делу.

5.2. Распоряжение ОВГВЗ объединениями

Все установленные в ходе проверки недостатки и нарушения в процессе распоряжения ОВГВЗ можно свести в следующие группы:

- объединения распоряжались (продажа, внесение в уставной капитал, оплата облигациями обязательств по договорам (кредитным, выполнению работ) облигациями на сумму, превышающую сумму собственных средств, не погасив кредиторскую задолженность по средствам предприятий-резидентов, заблокированных на счетах объединений и переоформленных в ОВГВЗ. Так, при анализе балансов объединений установлено, что на отчетные даты перед получением во Внешэкономбанке облигаций, источники собственных средств объединения (при приведении к долларам США по действовавшему курсу), по сравнению с объемом полученных облигаций, составляли незначительные величины (ОАО «Авиаэкспорт» - 20,6 % от суммы полученных ОВГВЗ, ГП ВО «Машиноимпорт» - 0,6 %, САО «Ингосстрах» - 6,6 %, ОАО ВО «Техностройэкспорт» - 0,6 %, ГП ВО «Техмашимпорт» - 16,1 % и др.). Объединения документально не подтверждены (в т.ч. в связи с уничтожением бухгалтерской документации) суммы собственных средств в общем объеме средств, заблокированных на счетах и, впоследствии переоформленных в ОВГВЗ;

- несвоевременное отражение по учету операций с ОВГВЗ;

- при погашении объединениями кредиторской задолженности, при передаче ОВГВЗ проводилась передача купонного дохода (одно юридическое лицо переводило на счет другого юридического лица валютные средства), что является нарушением валютного законодательства;

- присвоения объединениями купонного дохода, полученного на облигации и причитающегося организациям-кредиторам;

- передача облигаций банку в пользу нерезидента при отсутствии документов, подтверждающих выполнение нерезидентом обязательств по договору (в декабре 1993 года ГУП «Моринрасчет» на основании трехстороннего соглашения переданы, минуя счета ответственного хранения, Морбанку в пользу фирмы «Грин» (Мальта) облигации на сумму номиналов 18 980,0 тыс. долл. Контракты и таможенные декларации, подтверждающие поставку фирмой товаров в Российскую Федерацию, в ГУП «Моринрасчет» отсутствуют);

- государственные предприятия (объединения), имея заблокированные валютные счета в коммерческих банках, получали на эти остатки ОВГВЗ, вместо того чтобы требовать возврата средств у банков, а в случае отказа - обращаться в арбитражный суд с жалобой на незаконные действия банков. В соответствии со статьей 301 Гражданского кодекса Российской Федерации собственник (объединения) вправе истребовать свое имущество из чужого (банка) владения. Ни одним нормативным документом не предусмотрено право коммерческих банков блокировать средства клиентов с последующим переоформлением их в ОВГВЗ.

В ходе проведения контрольных мероприятий в объединениях установлены нарушения валютного законодательства Российской Федерации, непосредственно не касающиеся вопросов выдачи, получения и распоряжения ОВГВЗ.

5.3. Данные камеральных проверок

При проведении камеральных проверок ряду внешнеэкономических объединений и коммерческих банков были разосланы опросные анкеты. Данные по 57 внешнеэкономическим объединениям, полученные в ходе проведения камеральных проверок, свидетельствуют о том, что ими были получены ОВГВЗ на общую сумму 599 266 тыс. долл., в том числе в виде собственных средств - 275 549 тыс. долл. (или 46 % от общего объема полученных облигаций), и как средства предприятий-резидентов - 323 717 тыс. долл. (или 54 % от общего объема полученных облигаций). В настоящее время общий объем непогашенной кредиторской задолженности составляет 129 396 тыс. долл. (или 40 % от средств, полученных для выдачи предприятиям-резидентам). Обобщенные данные по результатам запросов приведены в приложении № 5 (в Бюллетене не публикуется).

В ходе опросов выявлено, что 13 внешнеэкономических объединений до сих пор не погасили кредиторскую задолженность.

Данная задолженность также может быть урегулирована вышеуказанными способами (возврат Минфину, либо списание кредиторской задолженности в доход при отказе кредитора, или его ликвидации). Всего на счета ответственного хранения Минфина России (или в доход предприятия с уплатой налога на прибыль) должно быть передано ОВГВЗ на общую сумму 251 155 тыс. долл. (121 759 тыс. долл., согласно актам проверок, проведенных непосредственно в объединениях, и 129 396 тыс. долл. по результатам камеральных проверок).

Перечень 19 внешнеэкономических объединений, не представивших информацию об объемах полученных ОВГВЗ и наличии непогашенной кредиторской задолженности в части ОВГВЗ, направлен в Федеральную службу безопасности Российской Федерации.

VI. Проблемы обращения облигаций внутреннего государственного валютного займа

Несовершенство нормативной базы по вопросам выпуска и обращения ОВГВЗ создали основу для возникновения следующих проблем:

- дополнительные выпуски II-V серий и новые VI-VII серии, выпущенные и размещенные в пределах Российской Федерации в 1996 году, были номинированы в долларах США, хотя статьей 61 Федерального закона от 31 декабря 1995 года № 228-ФЗ "О федеральном бюджете на 1996 год" было установлено, что номинал государственных ценных бумаг, выпускаемых Правительством Российской Федерации в пределах государственного внутреннего долга Российской Федерации, устанавливается в валюте Российской Федерации или в единицах веса драгоценных металлов. Таким образом, была создана объективная предпосылка для возникновения проблемы реального отражения доходов от выпуска ОВГВЗ VI-VII серий в отчетности по исполнению федерального бюджета согласно разделам бюджетной классификации;

- ОВГВЗ являются документарными ценными бумагами на предъявителя. Однако их обращение территориально ограничено пределами Российской Федерации и они не котируются на бирже. Данное обстоятельство является предпосылкой возникновения проблем, связанных с депозитарным хранением и учетом облигаций, которые в значительной мере не отвечают международным стандартам. В сочетании с недостаточной развитостью нормативной базы данное обстоятельство привело к возникновению конфликтных ситуаций, ущемляющих права добросовестных владельцев облигаций.

Так, в течение 1996 года правоохрательными органами были наложены аресты: в июне - на облигации суммарной номинальной стоимостью 24 млн. долл., в октябре - на 57 млн. долл. Указанные аресты привели к временным приостановкам работы с облигациями.

Следует отметить, что, хотя облигации выдавались владельцам заблокированных средств на сумму их собственных средств и средств резидентов (их кредиторов),

ни одним нормативным документом не определялась однозначно обязанность объединения использовать облигации только для расчетов с кредиторами. Таким образом, неполнота и несовершенство нормативной базы по вопросу получения и использования ОВГВЗ внешнеэкономическими объединениями позволяли им заключать договора на продажу этих облигаций, либо на уступку права требования по заблокированным остаткам средств во Внешэкономбанке.

В связи с отсутствием в законодательной базе каких-либо ограничений, руководители объединений, оставшихся по своей форме собственности во многих случаях государственными предприятиями, устанавливали цену продажи облигаций самостоятельно, без учета среднерыночных цен или иных критериев, то есть могли реализовать их в ущерб государственному предприятию. При этом объединения могли рассчитываться со своими кредиторами иными способами (рублями, валютой, взаимным зачетом требований). Ни одним нормативным документом не был определен срок распределения облигаций среди кредиторов, не было установлено требование возврата средств в виде ОВГВЗ и купонного дохода по ним в федеральный бюджет в случае невозможности найти кредитора или его правопреемников.

Контроль со стороны Минфина России за использованием получателями средств федерального бюджета в виде ОВГВЗ не был предусмотрен нормативными актами и, соответственно, не осуществлялся. При этом до сих пор не завершены расчеты с некоторыми объединениями по указанным в настоящем отчете векселям, гарантиям и аккредитивам, то есть облигации в объеме, равном объему незавершенных расчетов, находятся на счетах ответственного хранения Минфина России. Срок завершения этих расчетов также не был определен законодательно. Весь объем эмитированных облигаций относится к государственному долгу Российской Федерации, Минфин России имеет возможность распоряжаться ими (осуществлять операции купли-продажи, сделки "репо", передавать в доверительное управление и т.д.).

Контрольные мероприятия, проведенные Счетной палатой Российской Федерации по отдельным вопросам выпуска, обращения и погашения ОВГВЗ, в Минфине России показали, что система учета операций с ОВГВЗ в подразделениях Минфина России не отражает всей полноты информации о выпуске, обращении и погашении ОВГВЗ.

VII. Распоряжение облигациями внутреннего государственного валютного займа Министерством финансов Российской Федерации

7.1. Операции с ОВГВЗ

Минфин России в 1993-1999 гг. проводил различные операции с ОВГВЗ:

- а) передача в доверительное управление;
- б) продажа на срок с обязательством обратного выкупа;

в) другие операции по распоряжению ОВГВЗ.

По запросам Счетной палаты была представлена неполная информация об операциях, связанных с распоряжением Минфином России ОВГВЗ, находящихся на счетах Минфина России. Эта информация не позволяет определить реальные объемы проведенных сделок с ОВГВЗ, равно как и исполнение Минфином России и его контрагентами условий заключенных соглашений и договоров. Были представлены договора, связанные с передачей ОВГВЗ III-VII серий, общей номинальной стоимостью 4 119,1 млн. долл., из них на 919,1 млн. долл. - операции по доверительному управлению и на 3 200 млн. долл. - операции с ОВГВЗ по продаже на определенный срок. В случае исполнения сторонами условий заключенных договоров (соглашений), Минфин России должен был получить доход в сумме 14,187 млн. долл. (не считая перечислений купонного дохода).

а) Минфином России было представлено 4 договора (соглашения) о передаче Минфином России в доверительное управление ОВГВЗ III-VII серий общей номинальной стоимостью 919,1 млн. долл. Договоры были подписаны со следующими юридическими лицами:

- КБ «Мост-Банк» - сроком на 12 месяцев (ОВГВЗ III-й, IV-й, V-й серий, номинальной стоимостью 109,6 млн. долл.), в дальнейшем срок действия продлен 2 дополнениями к договору до 11.04.2000 г.;

- КБ «Национальный резервный банк» - сроком на 4 месяца (ОВГВЗ V-й серии, номинальной стоимостью 36 млн. долл.) в дальнейшем срок действия продлен дополнением к договору до 170 дней;

- администрацией Московской области (ОВГВЗ V-й серии на 650 млн. долл.). Данная операция подробно рассмотрена в Акте документальной ревизии обоснованности предоставления Минфином России администрации Московской области бюджетных валютных средств в виде ОВГВЗ V-й серии и их целевого использования (Акт Счетной палаты Российской Федерации от 15 марта 1999 года);

- ТОО «Инвестиционная компания «Мост-Инвестмент» - сроком на 36 месяцев (ОВГВЗ VII-й серии, номинальной стоимостью 117,5 млн. долл.).

Платежные документы по выполнению сторонами обязательств, связанных с исполнением сторонами условий вышеуказанных договоров были представлены в объемах, не позволяющих подтвердить проведение расчетных операций.

Следует отметить, что, при передаче в доверительное управление ОВГВЗ Минфином России не была учтена норма пункта 3, статьи 1013 Гражданского кодекса Российской Федерации в части ограничения возможности предоставления в доверительное управление имущества, находящегося в хозяйственном ведении или оперативном управлении.

Что касается заключения договора о доверительном управлении с администрацией Московской области, то Статья 7 Федерального закона «О внесе-

нии изменений и дополнений в Закон РСФСР «О банках и банковской деятельности в РСФСР» от 3 февраля 1996 года № 17-ФЗ предусматривает, что «Доверительное управление денежными средствами по договору с физическими и юридическими лицами может осуществляться организациями, не являющимися кредитными, только на основании лицензии, выдаваемой в установленном федеральным законом порядке». Администрация Московской области вышеуказанной лицензии не имела, то есть не имела права заключать договор от 22 июня 1996 года о доверительном управлении.

Статьей 1015, п. 2 Гражданского кодекса Российской Федерации установлено ограничение на передачу имущества в доверительное управление органу государственного управления. В соответствии со статьей 77 Конституции Российской Федерации администрация субъекта Федерации является органом государственного управления.

б) Минфином России было представлено 4 договора (соглашения) о продаже Минфином России на установленный срок ОВГВЗ V-VII серий общей номинальной стоимостью 3 200 млн. долл. Договоры подписаны со следующими юридическими лицами:

- КБ «Национальный резервный банк» - о продаже сроком на 30 дней ОВГВЗ (VI-й и VII-й серий по 475 млн. долл., номинальной стоимостью 959 млн. долл.);

- АКБ «Столичный Банк Сбережений» - о продаже на срок 30 дней портфеля ОВГВЗ (VI-й и VII-й серий по 875 млн. долл., номинальной стоимостью 1 750 млн. долл.);

- Сберегательным банком Российской Федерации - о продаже на 30 дней ОВГВЗ (VI-й и VII-й серий по 50 млн. долл., номинальной стоимостью 100 млн. долл.);

- КБ «Национальный резервный банк» - о продаже на 61 день ОВГВЗ V-й серии, номинальной стоимостью 400 млн. долл.

Документы, подтверждающие выполнение сторонами обязательств по вышеуказанным 4 договорам, в ходе проверки представлены не были.

В ходе проведения ревизии исполнения федерального бюджета за 1998 год из Внешэкономбанка были получены 5 соглашений о продаже Минфином России ОВГВЗ III-V серий с обязательством обратного выкупа указанных ценных бумаг, общей номинальной стоимостью 707,55 млн. долл. Проведение операций по вышеуказанным соглашениям было подтверждено в ходе проведения документальной ревизии.

По соглашениям, заключенным с Внешэкономбанком Минфином России в 1998 году, по продаже ОВГВЗ (с условием обратного выкупа), номинальной стоимостью 707,55 млн. долл., должны были быть привлечены валютные средства в сумме 365,48 млн. долл. по ставкам 8-10 % годовых.

Следует отметить, что в 1998 году Внешэкономбанк предоставил Минфину России кредитов (сред-

ства Банка России) на 2,2 млрд. долл. по ставке 5,73 % годовых.

Рассмотренные соглашения не были представлены проверяющим в ходе проведения настоящей проверки.

в) Отдельные письма Минфина России в кредитные организации, полученные в ходе проведения проверки Минфина России, свидетельствуют о том, что Минфином России могли проводиться и другие операции с ОВГВЗ, помимо рассмотренных ранее.

Так, письмом за подписью Первого заместителя Министра финансов Российской Федерации А. Вавилова (дата неразборчива, расписано к исполнению 23.05.96 г.) № 01-14/100, направленным во Внешэкономбанк, Минфин России просил перевести ОВГВЗ VII-й серии номинальной стоимостью 55,0 млн. долл. со счета Минфина России № 99980/483 во Внешэкономбанк на счет КБ «Национальный резервный банк» № 99980755 во Внешторгбанке.

Также, был представлен ряд писем Внешторгбанка по зачислению на счет Минфина России № 99980/483 во Внешэкономбанк ОВГВЗ разных серий на основании поручений различных кредитных организаций, среди которых АКБ «Агропромбанк», АБ «Империал», КБ «Национальный резервный банк» АКБ «Столичный Банк Сбережений», ОАО «Банк Менатеп», идентифицировать основание перевода по которым не представляется возможным.

Следует отметить, что в ходе проведения Счетной палатой Российской Федерации проверки финансово-хозяйственной деятельности Всероссийской государственной телевизионной и радиовещательной компании в части целевого использования бюджетных средств в иностранной валюте, выделенных в 1995-1996 годах установлено, что в счет бюджетного финансирования 1996 года Минфин России предоставил (разрешение подписано Первым заместителем Министра финансов А. Вавиловым) ВГТРК в декабре 1996 года средства федерального бюджета в виде ОВГВЗ VII-й серии, номинальной стоимостью 90 млн. долл., с зачислением рублевого эквивалента (после реализации ОВГВЗ на вторичном рынке) по рыночной стоимости облигаций на расходы федерального бюджета 1996 года (подробно в Акте проверки ВГТРК от 25.04.97 г.).

В ходе проведения проверки в Минфин России был направлен запрос от 24.11.99 г. № 06-56/03 о предоставлении документов по размещению заказов, связанных с изготовлением бланков ОВГВЗ и получением указанных ценных бумаг.

По указанному запросу проверяющим были представлены документы, связанные с изготовлением бланков облигаций в 1996 году. Документы, связанные с изготовлением бланков облигаций в 1993 году представлены не были.

В ответе на запрос от 24.11.99 г. № 06-56/03 Минфин России письмом от 01.12.99 г. № 11-02-07 сообщал, что "...Министерство финансов Российской Федерации не получало бланки облигаций ...,

бланки на основании выданной Министерством финансов Российской Федерации доверенности... получали представители Внешэкономбанка".

Однако, условия некоторых соглашений и договоров, заключенных Минфином России с коммерческими банками, свидетельствуют о возможности получения Минфином России бланков облигаций и последующей их выдачи контрагентам, минуя Внешэкономбанк.

Так, например, в соответствии с условиями договора между Минфином России и Сберегательным банком Российской Федерации от 19.04.96 г. "О покупке на срок ценных бумаг", передача облигаций должна была произойти 30.04.96 г. путем выдачи бланков облигаций Покупателю напрямую со склада Гознака Минфина России.

До восстановления полной системы учета всех операций с ОВГВЗ, в Минфине России не представляется возможным выяснить, чьи облигации и в каком объеме были задействованы в операциях Минфина России, следовательно, дать оценку правомочности действий последнего по заключению договоров купли-продажи, продажи с правом обратного выкупа, передачи в доверительное управление и прочих договоров с данными ценными бумагами.

7.2. Досрочный выкуп ОВГВЗ

В ходе контрольных мероприятий установлено, что за период с 1994 по 1996 годы была совершена 41 сделка по досрочному выкупу ОВГВЗ на сумму 124,5 млн. долл. (по номиналу). При этом, из федерального бюджета (по разделу 150 "Расходы внешнеэкономической деятельности") в 1994 - 1996 гг. на операции по досрочному выкупу ОВГВЗ было израсходовано не менее 137,9 млрд. неденоминированных рублей и 5,3 млн. долл.

Были рассмотрены документы, послужившие основанием для досрочного выкупа ОВГВЗ (письма владельцев счетов и различные ходатайства, докладные записки подразделений Минфина России, поручения Правительства Российской Федерации). Решения по сделкам принимались Правительством Российской Федерации (в виде поручений) и, в большинстве случаев, Минфином России (Первым заместителем министра финансов А. Вавиловым или заместителем министра финансов А. Головатым).

Финансирование части операций по досрочному выкупу ОВГВЗ осуществлялось за счет средств, предназначенных, по отдельным решениям Правительства Российской Федерации в соответствии с утвержденными Председателем Правительства Российской Федерации списками, первоочередных валютных платежей.

Курс выкупа облигаций по каждому конкретному случаю устанавливался Минфином России. Нормативных документов, определявших критерии дифференцированного подхода в установлении курса, не представлено. Курсообразующими факторами были: номер серии облигаций, время погашения купона и выкупа облигации, курс доллара на дату

принятия решения, статус владельца облигации и другие. В заявках организаций не всегда указана дата, дата принятия решения Минфином России в некоторых случаях также отсутствует, неизвестен срок осуществления операций. Подход Минфина России к организациям - продавцам был неравнозначным. В проверенных сделках курс покупки облигаций был в пределах от 30 до 100 % от их номинальной стоимости, и на курс вторичного рынка ориентировался не всегда.

Так, по просьбе Государственной инвестиционной корпорации (письмо Госинкора от 13.11.95 г.) и с разрешения Первого заместителя Министра финансов Российской Федерации А. Вавилова, Минфин России выкупил (по соглашению от 06.12.95 г.), принадлежащие корпорации, ОВГВЗ IV-й и V-й серий на сумму 10 млн. долл., за 50% от номинальной стоимости (5 млн. долл.), в то время как средние котировки на вторичном рынке по состоянию на 01.12.95 г. составляли по IV-й серии - 32,9 %, по V-й - 23,4 %. Таким образом, расчетно, по этой сделке были произведены дополнительные бюджетные расходы в размере не менее 7,8 млрд. недомин. руб. (или 1,7 млн. долл.).

Нормативными документами (постановления Правительства Российской Федерации от 15.03.93 г. № 222 и от 04.03.96 г. № 229) не предусмотрена процедура досрочного выкупа ОВГВЗ. Также, не предусмотрена процедура погашения выкупленных облигаций (уничтожения бланков облигаций с составлением соответствующего акта) с одновременным исключением погашенной части ОВГВЗ из объема государственного долга и списанием со счетов ответственного хранения в депозитариях.

Таким образом, существует вероятность, что в результате досрочного выкупа ОВГВЗ, часть из них может быть вновь направлена на вторичный рынок.

7.3. Организация контроля по вопросам обслуживания внутреннего валютного займа

Контроль со стороны Минфина России за использованием получателями средств федерального бюджета в виде ОВГВЗ не был предусмотрен нормативными актами и систематически не осуществлялся. Так, в Акте проверки отдельных направлений деятельности Внешэкономбанка от 14.03.97 г. (по просьбе Генеральной прокуратуры Российской Федерации), сотрудниками департамента государственного финансового контроля и аудита (бывшего КРУ) Минфина России, представлен раздел "Деятельность Внешэкономбанка по операциям с ОВГВЗ". Однако, ряд определяющих вопросов (выверка остатков на заблокированных счетах, их инвентаризация, вопросы конвертации средств клиентов в клиринговых, замкнутых и специальных валютах в доллары США, операции по «разблокировке», «выкупу за рубли», эффективность досрочного выкупа ОВГВЗ) в Акте не отражены.

Также, по поручению Генеральной прокуратуры Российской Федерации в 1996 году сотрудниками

департамента проводилась проверка отдельных вопросов финансово-хозяйственной деятельности (включая операции по использованию заблокированных валютных средств и распоряжению ОВГВЗ) ВО «Технопромимпорт».

Отсутствие системного контроля Минфина России за выдачей, получением и обслуживанием ОВГВЗ, в сочетании с недостаточно развитой нормативно-методической базой, привели к возникновению конфликтных ситуаций (в т. ч. и судебных процессов) и нарушениям. Так, в течение 1996 года правоохранительными органами были наложены аресты на обращение на рынке ОВГВЗ суммарной номинальной стоимостью 81 млн. долл.

VIII. Анализ выполнения обязательств по государственным ценным бумагам

Минфин России неоднократно показывал свою неспособность вовремя рассчитываться по взятым обязательствам. Так, в августе 1998 года было объявлено о прекращении всех операций на рынке ГКО-ОФЗ со сроками погашения до 31 декабря 1999 года и об обмене их на более долгосрочные государственные ценные бумаги (ОФЗ-ПД, ОФЗ-ФК).

Таким образом, был создан прецедент для проведения аналогичных операций, которые в дальнейшем и последовали. Например, эмитированные в мае - июне 1998 года Минфином России облигации государственных нерыночных займов выпусков № № 40051, 40052, 40053 RMFS со сроками погашения через 6 и 12 месяцев, в ноябре 1998 года и июне 1999 года были реструктурированы по срокам погашения (от даты выпуска) через 18 и 22 месяца.

В части рассматриваемых долговых обязательств, погашение ОВГВЗ I-й и II-й серий было произведено в сроки, установленные постановлением Правительства Российской Федерации от 15.03.93 г. № 222 (в 1994 и 1996 годах соответственно). Погашение ОВГВЗ III-й серии, предусмотренное 14 мая 1999 года, произведено не было. Постановлением Правительства Российской Федерации от 29 ноября 1999 года № 1306 "О новации облигаций внутреннего государственного валютного облигационного займа III серии" и постановлением Правительства Российской Федерации от 28 января 2000 года № 75 "О внесении изменений и дополнений в постановление Правительства Российской Федерации от 29 ноября 1999 года № 1306" были определены условия обмена указанных облигаций на новые обязательства Российской Федерации - облигации государственного валютного облигационного займа 1999 года и/или облигации федерального займа с фиксированным купонным доходом (ОФЗ-ФК) со сроками обращения соответственно 8 лет и 4 года. При этом доля ОФЗ-ФК в заявке на проведение новации не может превышать 51 %.

В принятых нормативных документах по вопросу новации по III-й серии ОВГВЗ не предусмотрен процесс погашения облигаций (уничтожения бланков облигаций с составлением соответствующего

акта) с одновременным исключением погашенной части ОВГВЗ III-й серии из объема государственного долга и списания со счетов ответственного хранения в депозитариях.

Таким образом, существует вероятность, что в процессе обмена ОВГВЗ на новые обязательства, часть из них может быть вновь направлена на вторичный рынок.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 5 октября 1999 года № 1124-64 предусматривалось погашение хозяйствующими субъектами обязательств перед федеральным бюджетом по полученным кредитам долговыми обязательствами Российской Федерации. Приказами Министра финансов Российской Федерации от 23 ноября 1999 года № 312 и от 10 декабря 1999 года № 334 была утверждена методика пересчета задолженности по кредитам в долговые обязательства. Указанными выше приказами и настоящей методикой не были предусмотрены ни перечень ценных бумаг, используемых при погашении обязательств по договорам займа, ни дальнейшее их использование Минфином России.

В результате применения указанной выше методики, в частности, предусмотренного в ней поправочного коэффициента для пересчета сегодняшней стоимости одних обязательств в другие, возникнет курсовая разница, а также, разрыв между стоимостью погашенных кредитов и полученных ценных бумаг, который не может быть отражен в отчете об исполнении федерального бюджета как обслуживание долга. При этом иных статей по учету указанных сумм Инструкцией по бухгалтерскому учету исполнения бюджетов, утвержденной Приказом Министра финансов Российской Федерации от 17 февраля 1999 года № 15н, не предусмотрено. Одновременно не решен вопрос методологии учета и отражения операций по новациям в коммерческих банках.

Владельцы ОВГВЗ III-й серии на сегодняшний день оказались перед фактом принудительной «новации». Учитывая низкую платежеспособность Российской Федерации, владельцы IV-VII серий ОВГВЗ могут оказаться в аналогичной ситуации, альтернативой которой может быть предусмотренный указанным выше постановлением способ реализации инвесторами своих прав по ОВГВЗ. То есть, как такового погашения производиться не будет, а инвесторы ОВГВЗ смогут использовать их для погашения задолженности перед федеральным бюджетом по полученным кредитам. Инвесторы, не имеющие подобных долгов перед федеральным бюджетом, смогут только реализовать их на вторичном рынке по цене, значительно меньше номинальной стоимости, причитающейся к погашению. При этом, учитывая такое узкое применение этих облигаций, цены на вторичном рынке могут существенно понизиться.

По нашему мнению, целесообразно рассмотреть вопрос о погашении хозяйствующими субъектами задолженности перед федеральным бюджетом по

полученным кредитам с использованием ОВГВЗ (срок погашения по которым не наступил) по согласованным ценам, то есть по ценам выше рыночных, но ниже номинальных.

Без учета данного предложения при проведении новации по ОВГВЗ по существующему способу, различные инвесторы окажутся в неравном положении (с учетом возможностей использования ОВГВЗ и получения той или иной суммы денежных средств).

Кроме того, при выпуске Минфином России на вторичный рынок повторно ценных бумаг, переданных организациями в погашение по долгам перед федеральным бюджетом, общий объем государственного долга будет увеличиваться. Это связано с тем, что по долгам, погашенным организациями, Российская Федерация будет платить кредиторам сумму основного долга и процентные платежи в полном объеме, а реализовать полученные ценные бумаги на вторичном рынке Минфин России сможет только по цене ниже номинала. При этом в случае погашения полученных облигаций, Минфин России уменьшал бы объем государственного долга в размерах, равных номинальной стоимости ОВГВЗ.

IX. Выводы

1. По состоянию на 1 января 2000 года Минфином России эмитировано ценных бумаг в виде ОВГВЗ в номинальном выражении на 12 935 млн. долл. США, из них выдано при первичном размещении российским юридическим лицам на 12 369,5 млн. долл., из них погашено (I-й и II-й серий) на 1 727,2 млн. долл. Сумма выплат купонного дохода владельцам ОВГВЗ составила 1 779,4 млн. долл.

По состоянию на 1 января 2000 года не распределены ОВГВЗ I-V серий в номинальном выражении на сумму 565,5 млн. долл., остаток валютных средств на заблокированных счетах Внешэкономбанка составляет 170,6 млн. долл.

2. Из общей суммы, выданных Внешэкономбанком при первичном размещении российским юридическим лицам ОВГВЗ (для погашения обязательств по остаткам заблокированных валютных средств и обязательств по расчетам в клиринговых, замкнутых и специальных валютах) - 8 869,5 млн. долл. (из 12 369,5 млн. долл. - 3 500 млн. долл. ОВГВЗ VI-VII серий, выданные коммерческим банкам), в ходе контрольных мероприятий были проверены вопросы получения и распоряжения ОВГВЗ внешнеэкономическими объединениями на сумму 2 103,1 млн. долл. (23 %).

В ходе проведения контрольных мероприятий на счета ответственного хранения Минфина России переданы ОВГВЗ номинальной стоимостью 1,5 млн. долл., своевременно не переданные предприятиям - кредиторам, и перечислен в доход федерального бюджета купонный доход в сумме 295,3 тыс. долл., принадлежащий организациям - кредиторам, и необоснованно отнесенный на прибыль ВО «Тяжпромэкспорт».

3. Анализ результатов контрольных мероприятий, проведенных в Минфине России, кредитных организациях и во внешнеэкономических объединениях, а также существующих нормативных документов, в первую очередь, показывает несовершенство законодательной и нормативно-методической базы по вопросам эмиссии, выдачи, получения и распоряжения, а также погашения и обслуживания облигаций внутреннего государственного валютного займа.

При фактической реализации механизма реформирования обязательств (остатков валютных средств на блокированных счетах) в государственные ценные бумаги (ОВГВЗ) и распоряжении ими происходили многочисленные нарушения установленной нормативно-методической базы (в т. ч. и по причине отсутствия действенного контроля со стороны эмитента), по ходу реформирования происходило изменение и дополнение базы. А именно:

а) В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 17.05.93 г. № 454, по техническим причинам было перенесено на 14 сентября 1993 г. начало распределения и выдачи ОВГВЗ (Условиями выпуска ОВГВЗ, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 15.03.93 г. № 222 был установлен срок 14 мая 1993 г.);

б) В соответствии с п.1 раздела 3 “Условий выпуска внутреннего государственного валютного облигационного займа”, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 15.03.93 г. № 222, основным платежным агентом по ОВГВЗ выпуска 1993 г. являлся Банк России. В то же время, в соответствии с Агентским соглашением от 30.09.93 г. № 11-04-02/770 между Минфином России (эмитент) и Внешэкономбанком, на последний были возложены функции агента Правительства России в части обслуживания внутреннего валютного облигационного займа, выпущенного в порядке реформирования государственной задолженности перед владельцами средств в иностранной валюте на заблокированных счетах в Внешэкономбанке. Согласно соглашению, Внешэкономбанк наделяется полномочиями по первичному размещению облигаций, организации и обслуживанию их обращения на вторичном рынке, осуществлению операций с облигациями как от имени Минфина России, так и по поручению третьих лиц, а также осуществлению расчетов по этим операциям и ведению соответствующих счетов по учету облигаций.

Документов, подтверждающих заключение соглашений по операциям с ОВГВЗ между Минфином России (эмитент) и Банком России (основной платежный агент), а также между Банком России и Внешэкономбанком, т. е. передачи функций основного платежного агента от Банка России к Внешэкономбанку, не представлено. В соответствии с § 4 “Условий выпуска, размещения и погашения внутреннего государственного валютного облигационного займа Российской Федерации 1996 года”, у-

твержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 04.03.96 г. № 229, основным платежным агентом по ОВГВЗ выпуска 1996 г. устанавливался Внешэкономбанк;

в) В соответствии со Сроками выдачи ОВГВЗ, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 15.03.93 г. № 222, выдача облигаций должна производиться при условии завершения взаимной выверки и урегулирования владельцами счетов перед Минфином России и Внешэкономбанком. Вместе с тем, принимая во внимание, что остатки на заблокированных счетах большинства внешнеторговых объединений и госпредприятий представляют собой средства других юридических лиц (средства поставщиков экспортных товаров, неиспользованные средства других юридических лиц и т. д.), решением Председателя Правительства Российской Федерации В. Черномырдина от 15.03.94 г. № ВЧ-П22-45 было разрешено реформировать остатки заблокированных средств, свободные от имеющейся задолженности (при предоставлении надлежащим образом оформленного документального подтверждения наличия средств других юридических лиц на счетах таких клиентов, на сумму таких средств), в ОВГВЗ;

г) При получении ОВГВЗ внешнеэкономические объединения оказались в неравном положении: в соответствии со схемой распределения облигаций клиенты Внешэкономбанка получали ОВГВЗ IV-й и V-й серий, клиенты других коммерческих банков - I-й, II-й, III-й серий (например, ГУП ВО «Алмазвирэкспорт», ВО «Авиаэкспорт», ГП ВО «Технопромимпорт»);

д) Проверкой установлены случаи несоблюдения графика и сроков выдачи ОВГВЗ первым получателям, установленных Сроками выдачи ОВГВЗ, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 15.03.93 г. № 222 (выдача облигаций не завершена до настоящего времени). В Условиях и сроках выдачи ОВГВЗ не установлена единая дата окончания первичного размещения ОВГВЗ (общая и по номерам серий).

4. В ходе проведения контрольных мероприятий установлено, что при фактическом реформировании обязательств (выдача и получение ОВГВЗ, а также их обращение), многие вопросы не были учтены в нормативно-методической базе:

а) Ни одним нормативным документом не предусматривалось блокирование валютных средств на счетах клиентов коммерческих банков, в то время как фактически все коммерческие банки осуществили данное блокирование и реформирование заблокированных остатков в ОВГВЗ;

б) Нормативными положениями не предусматривалась какая-либо процедура передачи облигаций, полученных внешнеэкономическими объединениями для проведения расчетов со своими кредиторами - резидентами (российскими предприятиями и организациями). В результате по 12 объединениям

(из 27 проверенных) объем непогашенной кредиторской задолженности по предприятиям-резидентам в части ОВГВЗ на момент проверок составил 121 759 тыс. долл., или 8,1 % от общего объема полученных ОВГВЗ;

в) Нормативными документами (постановления Правительства Российской Федерации от 15.03.93 г. № 222 и от 04.03.96 г. № 229) не предусмотрена (и не запрещена) процедура досрочного выкупа ОВГВЗ. Также не предусмотрен механизм погашения выкупленных облигаций (уничтожение бланков облигаций с составлением соответствующего акта) с одновременным исключением погашенной части ОВГВЗ из объема государственного долга и списания со счетов ответственного хранения в депозитариях.

Таким образом, существует вероятность, что в результате досрочного выкупа ОВГВЗ, часть из них может быть вновь направлена на вторичный рынок.

г) Нормативными документами не предусмотрены критерии подхода к установлению курса «выкупа за рубли» заблокированных валютных средств и досрочного выкупа ОВГВЗ Минфином России у организаций, что позволило Минфину России устанавливать курсы самостоятельно;

д) В постановлениях Правительства Российской Федерации от 15.03.93 г. № 222 и от 04.03.96 г. № 229 не предусмотрена система контроля (контрольный орган, виды контроля, периодичность) за операциями по блокировке валютных средств и переоформлению их в ОВГВЗ.

5. С вступлением в силу Конституции Российской Федерации от 12 декабря 1993 года, вступило в противоречие и не было приведено в соответствие с положением части 3 статьи 35 Конституции - Постановление Президиума Верховного Совета Российской Федерации от 13.01.92 г. № 2172-1 и, вышедшие в целях его исполнения, Указ Президента Российской Федерации от 07.12.92 г. № 1565 и постановление Правительства Российской Федерации от 15.03.93 г. № 222, в части приостановления (блокировки) использования валютных средств клиентов Внешэкономбанка, предприятий с негосударственной формой собственности, и переоформления указанных обязательств путем выпуска государственных облигаций в иностранной валюте.

В той же части вступили в противоречие с положением статьи 35 Конституции Российской Федерации Указ Президента Российской Федерации от 31.01.96 г. № 126 и постановление Правительства Российской Федерации от 04.03. 96 г. № 229.

6. Минфин России и Внешэкономбанк не представили полные сводные данные о расчетах, подтверждающих обоснованность выпуска ОВГВЗ в объемах, эмитированных Минфином России.

В ходе проведения контрольных мероприятий установлено, что экономическое обоснование выпуска семи серий ОВГВЗ было недостаточным (выпуск ОВГВЗ IV-й и V-й серий под задолженность перед резидентами по расчетам в клиринговых,

замкнутых и специальных валютах был превышен на сумму 300 млн. долл., а выпуск ОВГВЗ VI-й и VII-й серий на сумму 3 500 млн. долл. для погашения валютной коммерческой задолженности Российской Федерации был осуществлен без достаточных экономических оснований).

Экспертизы (проверки) расчетов, произведенных Внешэкономбанком и послуживших основанием для выпуска ОВГВЗ, в установленных постановлениями Правительства Российской Федерации от 15.03.93 г. № 222 и от 04.03.96 г. № 229 объемах, Минфином России не проводилось.

7. Указом Президента Российской Федерации от 31.01.96 г. № 226 Правительству Российской Федерации было поручено принять решение о выпуске государственных облигаций "... для погашения, начиная с 1996 года, валютной коммерческой задолженности Российской Федерации" (п. 2 абзац 3). Правительство Российской Федерации постановлением от 04.03.96 г. № 229 произвело выпуск ОВГВЗ VI-й и VII-й серий на сумму 3 500 млн. долл. "... для погашения начиная с 1996 года валютной коммерческой задолженности Российской Федерации" (п. 4).

Фактически, выпуск облигаций не имел целью переоформление коммерческой задолженности (новацию долга путем выдачи государственных долговых обязательств) Российской Федерации, основы механизма урегулирования коммерческой задолженности уже были установлены постановлением Правительства Российской Федерации от 27.09.94 г. № 1107 и Заявлением Правительства Российской Федерации от 01.10.94 г. Выпуск займа был необходим для привлечения с рынка в федеральный бюджет свободных ресурсов.

Таким образом, при фактическом выпуске и реализации ОВГВЗ VI-й и VII-й серий нарушались официально декларированные Президентом и Правительством Российской Федерации цели займа.

8. В результате размещения Минфином России ОВГВЗ VI-й и VII-й серий (номинал 3.500 млн. долл.) на вторичном рынке по договорам коммерческим банкам, было получено 593,5 млн. долл. (17 % от номинальной стоимости), которые были использованы для выплат сумм основного долга и ежегодных процентов по ОВГВЗ I-V серий. Данная схема размещения займа была экономически необоснована и привела к неоправданному росту государственного долга в части основного долга займа в размере 2 906,5 млн. долл. США (3 500 млн. долл. - 593,5 млн. долл.) и выплаты купонного дохода (до 2011 года) в сумме 1 312,5 млн. долл.

9. При переоформлении остатков заблокированных валютных средств в ОВГВЗ, в соответствии со схемой распределения облигаций (приложение к Указу Президента Российской Федерации от 07.12.92 г. № 1565), в самом невыгодном положении оказались внешнеторговые (внешнеэкономические) объединения, являвшиеся на момент блокирования, в большинстве своем, государственными предприятиями

или предприятиями со значительной долей государственного капитала. Из выпущенных в 1993 году пяти серий облигаций (дата погашения I-й серии - 14.05.94 г., II-й - 14.05.96 г., III-й - 14.05.99 г., IV-й - 14.05.2003 г., V-й - 14.05.2008 г.), внешнеэкономическим объединениям Внешэкономбанк выдавал ОВГВЗ IV-й и V-й серий (и, соответственно, более низкими их котировками на вторичном рынке), в то время как негосударственные структуры (коммерческие банки, фонды, совместные предприятия) получали облигации первых трех серий с более ранними сроками погашения.

10. Минфин России, не имея нормативной базы, осуществлял операции:

- по передаче в 1996-1999 годах ОВГВЗ III-VII серий в доверительное управление на сумму 919,1 млн. долл. по номиналу;

- по продаже в 1996 году ОВГВЗ V-VII серий на определенный срок на сумму 3 200 млн. долл. по номиналу;

- по продаже в 1998 году ОВГВЗ III-V серий на сумму 707,6 млн. долл. по номиналу с обязательством обратного выкупа;

- по предоставлению средств федерального бюджета в виде ОВГВЗ VII-й серии номинальной стоимостью 90 млн. долл. с зачислением рублевого эквивалента по рыночной стоимости облигаций на расходы федерального бюджета 1996 года;

- по досрочному выкупу в 1994-1996 годах ОВГВЗ II-V серий на сумму 124,5 млн. долл. по номиналу.

11. Минфин России нарушая существующие нормативные акты (п. 3 Указа Президента Российской Федерации от 30.12.91 г. № 335 и п. 5 постановления Правительства Российской Федерации от 28.11.91 г. № 32) израсходовал в 1992 году 275,5 млн. долл. из Республиканского валютного резерва на операции по «разблокировке» заблокированных валютных средств юридических лиц.

12. Минфин России в 1992-1996 гг., не имея правовых оснований (в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 07.12.92 г. № 1565 и постановлением Правительства Российской Федерации от 15.03.93 г. № 222 заблокированные валютные средства клиентов Внешэкономбанка должны быть переоформлены в ОВГВЗ), и достаточного обоснования (п. 6 Постановления Президиума Верховного Совета Российской Федерации от 13.01.92 г. № 2172-1, в виде исключения, допускает платежи с заблокированных счетов по сделкам, заключенным до 31.12.91 г.), проводил операции по «разблокировке» (на 275,5 млн. долл.) и «выкупу за рубли» (на 347 млн. долл.) заблокированных валютных средств, выводя таким образом данные валютные средства из-под влияния вышеуказанного Постановления Верховного Совета Российской Федерации.

Подход Минфина России к выкупу заблокированных валютных средств за рубли, а также досрочно-

му выкупу ОВГВЗ у организаций был неравнозначным (курс выкупа валюты был в пределах от 40 % до 100 % от текущего курса Банка России), не всегда ориентировался на курс вторичного рынка (при досрочном выкупе облигаций), что приводило к дополнительным бюджетным расходам. Источником финансирования данных операций были бюджетные средства.

13. В нарушение п. 6 Указа Президента Российской Федерации «О мерах по урегулированию внутреннего валютного долга бывшего Союза ССР» от 07.12.92 г. № 1565, Минфином России (совместно с Банком России и Внешэкономбанком) не создана специализированная инвестиционная финансовая компания с функциями уполномоченного агента по выпуску, организации обращения и осуществлению операций с ОВГВЗ.

14. По результатам контрольных мероприятий можно сделать вывод, что в Минфине России отсутствует обобщенный учет операций с заблокированными валютными средствами. Система учета операций с ОВГВЗ в подразделениях Минфина России не отражает всей полноты информации о фактических объемах выпуска, размещения, обращения и погашения ОВГВЗ.

15. В нарушение требований п. 4.4 «Правил ведения учета депозитарных операций кредитных организаций в Российской Федерации» от 25.07.96 г. № 44, введенных приказом Центрального банка Российской Федерации от 25.07.96 г. № 02-259, Минфин России не заключил с Внешэкономбанком договор на депозитарное обслуживание.

16. Центральный банк Российской Федерации, издав письмо от 13.04.94 г. № 87 (п.1 данного письма гласит: «Облигации являются валютными ценностями и могут обращаться на территории Российской Федерации с учетом требований валютного законодательства Российской Федерации (включая требования настоящего письма) без специальных разрешений Банка России»), как агент валютного контроля, самоустранился от контроля за проведением операций с ОВГВЗ.

17. Правовой статус Внешэкономбанка, основного оператора и платежного агента по операциям с ОВГВЗ, не соответствует действующему законодательству.

18. Не имея разрешений Правительства Российской Федерации и Минфина России, Внешэкономбанк самостоятельно, с 1992 по 1995 годы осуществлял операции с валютными средствами на заблокированных счетах. А именно: операции по «разблокировке» (перевод валютных средств с заблокированных счетов на текущие валютные счета) на сумму 86,2 млн. долл., а также списание валютных средств с заблокированных счетов и зачисление на текущие счета на сумму 35,9 млн. долл.

Внешэкономбанком не закончены расчеты по заблокированным валютным средствам с нерезидентами.

19. Государственные предприятия (внешнеэкономические объединения), на счетах которых были заблокированы валютные средства в коммерческих банках, получали на эти остатки ОВГВЗ, вместо того чтобы требовать возврата средств у банков, а в случае отказа - обращаться в арбитражный суд, т. к. в соответствии со статьей 301 Гражданского кодекса Российской Федерации собственник (объединения) вправе истребовать свое имущество из чужого (банки) владения (ни одним нормативным документом не предусматривалось заблокировать средства в коммерческих банках).

В результате таких действий госпредприятия (и в их лице - государство) понесли значительные потери: их средства на длительное время были заблокированы, при реализации ОВГВЗ на вторичном рынке объединения несли потери.

20. В нарушение норм хранения бухгалтерской документации, установленных "Перечнем типовых документов... с указанием сроков хранения" (утвержденным Главным архивным управлением при Совете министров СССР 15 августа 1988 г.) и ст. 17 Федерального закона "О бухгалтерском учете" от 21.11.96 г. № 129-ФЗ (срок хранения не менее 5 лет), внешнеэкономические объединения производили преждевременное списание и уничтожение бухгалтерской документации (например, ВАООТ «Зарубежэнергострой»).

Необходимо отметить, что статьей 23 Налогового кодекса Российской Федерации от 31.07.98 г. № 146-ФЗ установлен срок обязательной сохранности бухгалтерской документации в течение четырех лет.

21. В ходе проведения контрольных мероприятий в объединениях установлено, что в нарушение валютного законодательства при погашении объединениями кредиторской задолженности, организации (путем передачи ОВГВЗ) проводилась передача купонного дохода, т. е. одно юридическое лицо переводило на счет другого юридического лица валютные средства, что являлось нарушением п. 1 раздела 3 письма Госбанка СССР от 24 мая 1991 г. № 352 "Основные положения о регулировании валютных операций на территории СССР" (редакция 02.09.94 г.).

Имели место случаи присвоения объединениями полученного купонного дохода, причитающегося организациям-кредиторам, а также хищений ОВГВЗ (ВО «Росвнешторг»).

22. В ходе контрольных мероприятий установлено наличие неурегулированной до настоящего времени задолженности по векселям, гарантиям и аккредитивам бывших клиентов Внешэкономбанка - получателей облигаций перед ним и перед Минфином России, а также хранение, распоряжение и получение доходов по ОВГВЗ внешнеэкономическими объединениями при наличии непогашенной кредиторской задолженности перед предприятиями и организациями - резидентами.

23. Неспособность Российской Федерации своевременно и в надлежащем объеме рассчитываться со

своими кредиторами очередной раз проявилась в ситуации с погашением ОВГВЗ III-й серии. Предложенная Правительством Российской Федерации так называемая «новация» по указанным облигациям является безальтернативным для инвесторов переносом выплат по этому виду государственных долговых обязательств на более отдаленный срок. При этом, в принятых нормативных документах по вопросу «новаций» не предусмотрены вопросы погашения (уничтожения) облигаций и не отработана методология их учета.

24. Дополнительные выпуски II-V серий и новые VI-VII серии, выпущенные и размещенные в пределах Российской Федерации в 1996 году, были номинированы в долларах США, хотя статьей 61 Федерального закона от 31 декабря 1995 года № 228-ФЗ "О федеральном бюджете на 1996 год" было установлено, что номинал государственных ценных бумаг, выпускаемых Правительством Российской Федерации в пределах государственного внутреннего долга Российской Федерации устанавливается в валюте Российской Федерации или в единицах веса драгоценных металлов. Таким образом, была создана объективная предпосылка для возникновения проблемы реального отражения доходов от выпуска ОВГВЗ в отчетности по исполнению федерального бюджета согласно разделам бюджетной классификации.

25. При передаче в доверительное управление ОВГВЗ Минфином России была нарушена норма статьи 1013 (п. 3) Гражданского кодекса Российской Федерации в части ограничения возможности предоставления в доверительное управление имущества, находящегося в хозяйственном ведении или оперативном управлении.

26. Минфином России не исполнено (на основании предписания Счетной палаты Российской Федерации от 1999 года) поручение Первого заместителя Председателя Правительства Российской Федерации В. Христенко от 19.06.99 г. № ХВ-П13-19948 о проведении внутренней ревизии по вопросам учета операций с ОВГВЗ.

27. Не была организована четкая процедура проведения расчетов между внешнеэкономическими объединениями и предприятиями - резидентами. В результате, на момент проверки 31 объединением (из 64 проверенных) в счет погашения кредиторской задолженности не были переданы ОВГВЗ на общую сумму 251 155 тыс. долл. США. Одновременно проверками выявлено, что до настоящего времени ВАО «Автоэкспорт» не урегулировал долг перед Минфином России в размере 13 315 тыс. долл. США, ВАО «Экспортхлеб» - в размере 16 253,2 тыс. долл., а ГУП «Моринрасчет» не перечислил (в соответствии с установленными требованиями) на счет Минфина России средства нерезидентов в размере 52,3 тыс. инвалютных рублей.

28. Общая сумма потерь и документально не подтвержденных операций, выявленных в ходе контрольного мероприятия, составляет 692 553,53 тыс.

долл. США, 52,3 тыс. инвалютных рублей или (расчетно, 1 долл. = 28 руб.) 19 391,5 млн. рублей, в том числе:

- использование Минфином России в 1992 году, в нарушение действующих нормативных актов, средств Республиканского валютного резерва на «разблокирование» валютных средств в размере 275,5 млн. долл. США;

- непогашение 31 объединением кредиторской задолженности перед резидентами (непередача им ОВГВЗ) в сумме 251 155 тыс. долл. США;

- необоснованное «разблокирование» Внешэкономбанком валютных средств клиентов на 86,2 млн. долл. США;

- необоснованное зачисление Внешэкономбанком заблокированных средств на текущие валютные счета клиентов в сумме 35,9 млн. долл. США;

- отсутствие документов в Минфине России для подтверждения зачисления доходов в размере 14 200 тыс. долл. США;

- наличие неурегулированной задолженности ВАО «Автоэкспорт» перед Минфином России в сумме 13 315 тыс. долл. США;

- наличие неурегулированной задолженности ВАО «Экспортхлеб» перед Минфином России в сумме 16 253,2 тыс. долл. США;

- неперечисление ГУП «Моринрасчет» в доход федерального бюджета средств нерезидентов в сумме 52,3 тыс. инвалютных рублей;

- невозврат ГУП ВО «Алмазювелирэкспорт» на счет Минфина России средств в размере 30,33 тыс. долл. по письму Минфина России от 02.06.98 г. № 11-07-02/39 (по ОВГВЗ, полученным на средства ликвидированных и реорганизованных предприятий системы Главалмаззолото СССР и перечисленным объединением на счета Минфина России).

Х. Предложения

1. По итогам проведения контрольных мероприятий должно быть возвращено на счета ответственного хранения Минфина России (или, в соответствии с действующим Положением о бухгалтерском учете, переведено на доходы внешнеэкономических объединений с уплатой налога на прибыль) ОВГВЗ на сумму 251 155 тыс. долл. США по номиналу, а также возвращены в федеральный бюджет 29 568,2 тыс. долл. США (от ВАО «Автоэкспорт» - 13 315 тыс. долл. США и ВАО «Экспортхлеб» - 16 253,2 тыс. долл. США) и 52,3 тыс. инвалютных руб. (от ГУП «Моринрасчет»), являющихся средствами нерезидентов, но не перечисленных своевременно на счета Минфина России.

2. По итогам проведения контрольных мероприятий необходимо передать из депозитария Внешэкономбанка в Минфин России бланки ОВГВЗ на сумму 300 млн. долл. (по номиналу), в т. ч. IV-й серии - на 150 млн. долл. и V-й серии - на 150 млн. долл., как излишне (необоснованно) выпущенные и подлежащие уничтожению.

3. Внешэкономбанку надлежит провести инвентаризацию остатка валютных средств на заблокированных счетах клиентов Внешэкономбанка в сумме 170,6 млн. долл., закончить выверку остатков средств по клиринговым, замкнутым и специальным валютам и урегулировать данные вопросы, в том числе и разногласия, в соответствии с действующим законодательством.

4. Минфину России предлагается рассмотреть вопрос о возможном погашении хозяйствующими субъектами задолженности перед федеральным бюджетом по полученным кредитам облигациями внутреннего государственного валютного займа (срок погашения по которым не наступил) по согласованным ценам, то есть по ценам выше рыночных, но ниже номинальных.

5. Анализ операций выдачи, получения и распоряжения государственными долговыми обязательствами в виде облигаций внутреннего государственного валютного займа свидетельствует о том, что, в первую очередь, необходимо провести тщательную ревизию операций по ОВГВЗ в Минфине России (силами специалистов Министерства), инвентаризацию этих долговых обязательств, а также, о необходимости постоянного внешнего контроля (со стороны Счетной палаты Российской Федерации) за ценными бумагами типа ОВГВЗ.

Минфину России незамедлительно исполнить поручение Первого заместителя Председателя Правительства Российской Федерации В. Христенко от 19.06.99 г. № ХВ-П13-19948 о проведении внутренней ревизии по вопросам учета операций с ОВГВЗ.

6. Минфину России заключить с Внешэкономбанком договор на депозитарное обслуживание по операциям с ОВГВЗ.

7. Минфину России разработать и принять установленным порядком нормативно-методические документы по вопросу новаций ОВГВЗ III-й серии, предусматривающие вопросы погашения облигаций (уничтожения бланков облигаций с составлением соответствующего акта) и методологию их учета (одновременное исключение погашенной части ОВГВЗ из объема государственного долга и списание со счетов ответственного хранения в депозитариях).

8. В связи с изложенным предлагается направить:

- представление Председателю Правительства Российской Федерации М. М. Касьянову о выявленных в ходе проведения контрольных мероприятий нарушениях и недостатках;

- представление Председателю Центрального банка Российской Федерации В. Герашенко о выявленных в ходе проведения контрольных мероприятий нарушениях валютного законодательства Российской Федерации;

- представление Председателю Внешэкономбанка СССР А. Л. Костину с целью приведения правового статуса Внешэкономбанка в соответствие с требованиями действующего законодательства (Федерального закона от 03.02.96 г. № 17-ФЗ «О

внесении изменений и дополнений в Закон РСФСР “О банках и банковской деятельности в РСФСР”);

- представление директору Государственного унитарного предприятия «Моринрасчет» Т. А. Кеткович, генеральному директору внешнеэкономического акционерного общества «Автоэкспорт» А. Н. Чухрову и президенту внешнеэкономического акционерного общества «Экспортхлеб» А. Н. Белику, генеральному директору ГУП ВО «Алмазювелирэкспорт» В. С. Борисоглебскому для принятия мер по передаче на счета ответственного хранения Минфина России во Внешэкономбанке облигаций внутреннего валютного займа, своевременно не переданных кредиторам, и устранения других нарушений и недостатков, выявленных в ходе проверки.

9. Предложить Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации рассмотреть вопрос о внесении поправок (изменений) в статью 23 “Налогового Кодекса РФ” от 31.07.98 г. № 146-ФЗ в части приведения сроков хранения бухгалтерской документации (определенных четыремя

годами) к срокам хранения, установленных Правилами организации государственного архивного дела (в зависимости от вида документа установлены конкретные сроки хранения) и статьей 17 Федерального закона “О бухгалтерском учете” от 21.11.96 г. № 129-ФЗ (срок хранения бухгалтерских документов установлен не менее 5 лет).

10. Направить Отчет по результатам проверки законности выдачи, получения и распоряжения государственными долговыми обязательствами в виде облигаций внутреннего государственного займа, а также акты проверок внешнеэкономических объединений в Федеральную службу безопасности Российской Федерации и Генеральную прокуратуру Российской Федерации, обратив особое внимание на материалы контрольных мероприятий по объединениям ГК «Росвооружение», ГП ВО «Техмашимпорт», ГП ВВО «Сельхозпромэкспорт» и ВО «Авиаэкспорт», носящие признаки хищений и иные способы нанесения ущерба экономическим интересам государства.

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

Э. В. МИТРОФАНОВА