

*Из решения Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 3 октября 2003 года № 32 (357) “Об итогах проверки результатов операций федерального бюджета с новыми видами государственных заимствований на внутреннем рынке государственных ценных бумаг”:*

*Утвердить отчет о результатах проверки.*

*Направить с учетом состоявшегося обсуждения информационное письмо с приложением отчета о результатах проверки Председателю Правительства Российской Федерации М.М. Касьянову.*

*Направить отчет о результатах проверки в Совет Федерации и Государственную Думу.*

## **ОТЧЕТ**

### **по проверке результатов операций федерального бюджета с новыми видами государственных заимствований на внутреннем рынке государственных ценных бумаг**

**Основание для проведения контрольного мероприятия:** план работы Счетной палаты Российской Федерации на 2003 год (пункты 1.5.5.2.10, 1.5.5.2.10.1, 1.5.5.2.10.2).

#### **Цель контрольного мероприятия**

Проверить целесообразность привлечения, полноту отражения и достоверность учета, а также обслуживание новых видов государственных заимствований на внутреннем рынке государственных ценных бумаг (облигаций федерального займа с амортизацией долга и государственных сберегательных облигаций).

#### **Предмет контрольного мероприятия**

Операции с новыми видами государственных заимствований на внутреннем рынке государственных ценных бумаг на основе законодательных, нормативных, правовых актов Российской Федерации, Минфина России, соглашений, договоров, финансовых, банковских и иных документов по проверяемому вопросу.

#### **Объект контрольного мероприятия**

Министерство финансов Российской Федерации.

**Срок проведения контрольного мероприятия:** с 28 февраля по 5 сентября 2003 года.

#### **Результаты контрольного мероприятия**

В результате проверки по вопросам программы контрольного мероприятия выявлено:

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

В соответствии с Федеральным законом от 29 июля 1998 года № 136-ФЗ федеральными государственными ценными бумагами признаются ценные бумаги, выпущенные от имени Российской Федерации. Государственные ценные бумаги, выпущенные в виде облигаций, относятся к эмиссионным ценным бумагам.

Основными долговыми инструментами государства на внутреннем рынке являются следующие виды государственных ценных бумаг:

- государственные краткосрочные бескупонные облигации (ГКО);
- облигации федеральных займов (ОФЗ);
- облигации государственного сберегательного займа (ОГСЗ);
- облигации государственных нерыночных займов (ОГНЗ);
- облигации Российского внутреннего выигрышного займа 1992 года.

Наибольший удельный вес в общем объеме размещенных государственных ценных бумаг имеют облигации федеральных займов, которые подразделяются на четыре вида, отличающиеся порядком определения купонного дохода и способом погашения.

Заимствования государства через размещение ценных бумаг осуществляются на добровольной основе среди резидентов и нерезидентов - участников торгов на организованном рынке ценных бумаг (далее - ОРЦБ). При этом условия заимствований должны быть выгодными как для эмитента, так и для инвесторов.

Как показала проверка, государственные облигации, как правило, размещаются на аукционах по цене ниже номинала (с дисконтом). Погашение облигаций осуществляется по номинальной стоимости в сроки, установленные условиями выпуска. Если облигации не имеют купонов (либо имеют нулевую доходность купона), то доходом от такой облигации является дисконт - разница между ценой размещения (покупки) и ценой погашения (продажи). При наличии купонов доходом инвестора (кроме дисконта) является доход в виде процента, начисленного к номинальной стоимости облигации. Доход по купонам бывает постоянным, переменным и фиксированным.

Правительство Российской Федерации предполагает увеличивать объем размещения государственных ценных бумаг в целях стимулирования развития национального финансового рынка, а также для финансирования погашения государственных долговых обязательств и создания резерва. Основными задачами Минфина России, как эмитента государственных ценных бумаг, являются:

- замещение внешних займов государственными внутренними заимствованиями (в соответствии с задачами по управлению государственным долгом);
- снижение уровня доходности по государственным ценным бумагам, что, прежде всего, отвечает интересам бюджета - снижает расходы бюджета на обслуживание государственного внутреннего долга;
- увеличение средних сроков обращения государственных ценных бумаг, что позволяет избежать нежелательных пиков платежей.

Подготовку предложений по эмиссии, размещению государственных ценных бумаг и вопросы текущего и перспективного планирования государственного внутреннего долга Российской Федерации осуществляет Департамент управления государственным внутренним долгом Минфина России (далее - Департамент) в соответствии с Положением о Департаменте управления государственным внутренним долгом, утвержденным приказом Минфина России от 12 ноября 1998 года № 229.

В соответствии с возложенными на него задачами Департамент среди прочих выполняет следующие основные функции:

- осуществляет планирование эмиссии, обслуживание и погашение государственных ценных бумаг;
- изучает состояние и конъюнктуру финансового рынка в Российской Федерации;
- осуществляет подготовку предложений по эмиссии и размещению государственных ценных бумаг;
- ведет реестры государственных ценных бумаг;

- в установленном порядке проводит совместно со структурными подразделениями Банка России операции по обслуживанию государственного внутреннего долга Российской Федерации, осуществляет необходимые меры по совершенствованию его структуры и оптимизации расходов по его обслуживанию;

- разрабатывает методологические материалы, связанные с обращением государственных ценных бумаг.

Учитывая ежемесячные объемы финансирования расходов, дефицита и поступлений доходов федерального бюджета, платежный график погашения ГКО/ОФЗ и купонных выплат, динамику цен на вторичном рынке, Департамент подготавливает предложения по размещению облигаций федеральных займов на аукционах и их дополнительной продаже на рынке облигаций.

По состоянию на 1 января 2002 года объем государственного внутреннего долга составлял 533514,2 млн. рублей (по данным инвентаризации - приказ Минфина России от 28 февраля 2003 года № 53), в том числе долг, выраженный в государственных ценных бумагах, составил 511059,1 млн. рублей, или 95,8 процента.

Во II квартале 2002 года была впервые осуществлена эмиссия новой ценной бумаги - облигации федерального займа с амортизацией долга (ОФЗ-АД), номинальная стоимость которой в отличие от других видов ОФЗ погашается частями.

В соответствии с Программой государственных внутренних заимствований на 2002 год государство должно было осуществить заимствования через размещение государственных ценных бумаг в объеме до 212155,98 млн. рублей. По данным отчета об исполнении бюджета за 2002 год было привлечено средств на 221105,3 млн. рублей. В Федеральном законе от 30 декабря 2001 года № 194-ФЗ "О федеральном бюджете на 2002 год" верхний предел государственного внутреннего долга по состоянию на 1 января 2003 года был определен в объеме 752,1 млрд. рублей, по отчетным данным объем государственного внутреннего долга на конец 2002 года составил 679,9 млрд. рублей.

Операции с государственными ценными бумагами, проведенные в течение 2002 года, изменили объем и структуру государственного внутреннего долга. Объем государственного внутреннего долга вырос почти на 30 %, или на 146400,3 млн. рублей, при этом объем государственного внутреннего долга в государственных ценных бумагах вырос также на 30,0 %, или на 143639,0 млн. рублей.

За I квартал 2003 года объем долга в государственных ценных бумагах вырос еще на 19849,9 млн. рублей.

Структура долга по государственным ценным бумагам по состоянию на 1 января 2002 года и 2003 года отражена в таблице:

Виды государственных ценных бумаг	(в процентах)	
	2002 г.	2003 г.
Облигации федеральных займов с постоянным купонным доходом (ОФЗ-ПД)	60,23	53,57
Облигации федеральных займов с фиксированным купонным доходом (ОФЗ-ФК)	27,11	31,63
Облигации федеральных займов с амортизацией долга (ОФЗ-АД)	-	6,46
Облигации федеральных займов с переменным купонным доходом (ОФЗ-ПК)	4,72	3,68
Облигации государственных нерыночных займов (ОГНЗ)	4,06	1,76
Государственные краткосрочные бескупонные облигации (ГКО)	3,82	2,87
Облигации Российского внутреннего выигрышного займа 1992 года	0,04	0,01
Облигации государственного сберегательного займа (ОГСЗ)	0,02	0,02

Наибольший удельный вес составляют ОФЗ-ПД - 60,23 % на начало 2002 года и 53,57 % - на начало 2003 года. Новый вид заимствований (ОФЗ-АД), размещаемый на ОРЦБ с мая 2002 года, составил 6,46 процента.

За I квартал 2003 года структура заимствований по государственным ценным бумагам изменилась - основной объем заимствований в указанный период приходился на

новый вид долговых инструментов (на ОФЗ-АД), госдолг по которым по состоянию на 1 апреля 2003 года составил 355583,8 млн. рублей, или 52,71 % от общего объема долга по государственным ценным бумагам, что связано с выполнением статьи 134 Федерального закона “О федеральном бюджете на 2003 год”, в соответствии с которой было осуществлено переоформление ОФЗ-ПД в объеме до 300,0 млрд. рублей, находящихся в портфеле Банка России, в укрупненные выпуски ОФЗ-АД.

2. В соответствии с Федеральным конституционным законом от 17 декабря 1997 года № 2-ФКЗ “О Правительстве Российской Федерации” и федеральными законами о федеральном бюджете на соответствующий год Правительство Российской Федерации вправе определять объемы выпуска, формы и методы эмиссии государственных ценных бумаг, являющихся долговыми обязательствами Российской Федерации, при этом объемы выпуска устанавливаются только на заседаниях Правительства Российской Федерации.

При разработке федерального бюджета на 2002 год Правительство Российской Федерации предполагало реализовать внедрение новых финансовых инструментов, позволяющих оптимизировать сроки и доходность заимствований и учесть интересы различных групп инвесторов - облигаций федерального займа с амортизацией долга (ОФЗ-АД) и облигаций с индексированным по уровню инфляции доходом (ГСО).

3. Постановлением Правительства Российской Федерации от 6 ноября 2001 года № 771 “Вопросы эмиссии и обращения государственных сберегательных облигаций” утверждены Генеральные условия эмиссии и обращения государственных сберегательных облигаций:

- государственные сберегательные облигации являются именными государственными ценными бумагами, выпускаются в документарной форме и подлежат обязательному централизованному хранению. Документом, удостоверяющим права, закрепляемые облигациями каждого выпуска, является глобальный сертификат, который хранится в депозитарии;

- владельцами облигаций могут быть российские юридические лица, являющиеся резидентами Российской Федерации: страховые организации, негосударственные пенсионные фонды, инвестиционные фонды, управляющие компании паевых инвестиционных фондов;

- облигации на вторичном рынке не обращаются. Передача владельцем облигаций прав на получение номинальной стоимости при погашении облигаций и купонных выплат, а также их залог не допускаются;

- агент, организатор торговли на рынке ценных бумаг и депозитарий определяются путем проведения открытого конкурса;

- погашение и выкуп облигаций, а также купонные выплаты по ним осуществляются агентом за счет средств федерального бюджета путем перечисления указанных средств на счета владельцев облигаций, открытые в кредитной организации-агенте.

При разработке проекта бюджета на 2003 год Минфин России предполагал осуществить эмиссию государственных сберегательных облигаций (ГСО), нормативная правовая база по размещению которых была уже сформирована, согласована и утверждена.

Анализ утвержденных нормативных правовых актов показывает, что в соответствии с условиями выпуска, порядка обращения, а также условиями обслуживания и погашения, ГСО являются государственными заимствованиями у небанковских институциональных инвесторов, имеющих финансовую возможность размещения собственных денежных ресурсов на длительный срок. На вторичном рынке эти облигации не обращаются, т.е. можно отметить, что указанный вид государственных ценных бумаг не является рыночным и не влияет на конъюнктуру спроса и предложения на открытом рынке ценных бумаг.

Эмиссия и размещение ГСО в течение 2002 года и за проверяемый период 2003 года не осуществлялись.

4. Эмиссия облигаций федерального займа с амортизацией долга впервые осуществлена во II квартале 2002 года на основании следующих законодательных и правовых актов:

- Федеральный закон от 22 апреля 1996 года № 39-ФЗ “О рынке ценных бумаг”;
- Федеральный закон от 29 июля 1998 года № 136-ФЗ “Об особенностях эмиссии и обращения государственных и муниципальных ценных бумаг”;
- постановление Правительства Российской Федерации от 15 мая 1995 года № 458 “О Генеральных условиях эмиссии и обращения облигаций федеральных займов” (с изменениями от 30 июня 1998 года и от 27 февраля 1999 года).

На основании указанных документов Минфин России приказом от 27 апреля 2002 года № 37н “Об утверждении условий эмиссии и обращения облигаций федерального займа с амортизацией долга” (зарегистрирован в Минюсте России 13 мая 2002 года № 3427) утвердил Условия эмиссии и обращения облигаций федерального займа с амортизацией долга.

ОФЗ-АД являются именными купонными среднесрочными (от одного года до пяти лет) и долгосрочными (от пяти до тридцати лет) государственными ценными бумагами и предоставляют их владельцам право на получение при их погашении номинальной стоимости, а также дохода в виде процента, начисляемого на непогашенную часть номинальной стоимости. Погашение номинальной стоимости осуществляется частями (далее - амортизация долга) в даты, установленные решением об эмиссии отдельного выпуска ОФЗ-АД и совпадающими с датами выплат купонного дохода по ним.

Долговые обязательства в виде ОФЗ-АД выпускаются в документарной форме с обязательным централизованным хранением. Облигации федеральных займов одного выпуска равны между собой по объему предоставляемых их владельцам прав. Владельцами облигаций федеральных займов могут быть российские и иностранные юридические и физические лица. Для каждого выпуска отдельно могут устанавливаться ограничения на потенциальных владельцев.

Эмитентом ОФЗ-АД является Министерство финансов Российской Федерации. Эмиссия осуществляется отдельными выпусками в сроки, установленные Минфином России. Каждый выпуск имеет государственный регистрационный номер. При этом ОФЗ-АД с одинаковым объемом прав и датой погашения имеют одинаковый государственный регистрационный номер. Номинальная стоимость одной облигации выражается в валюте Российской Федерации и составляет 1000 рублей.

Минфин России определяет объем каждого выпуска исходя из предельного объема выпуска государственных ценных бумаг, установленного Правительством Российской Федерации на соответствующий год. Размещение ОФЗ-АД осуществляется в форме аукциона или по закрытой подписке (на основании договоров купли-продажи между Минфином России и инвестором без совершения этих сделок через торговую систему). Условия очередного выпуска ОФЗ-АД, определенные Минфином России, объявляются не позднее, чем за два рабочих дня до начала его размещения. Выпуск ОФЗ-АД считается состоявшимся, если на аукционе размещено не менее 20 % от объявленного объема эмиссии данного выпуска.

Документом, фиксирующим условия отдельного выпуска ОФЗ-АД и удостоверяющим права на все количество ОФЗ-АД отдельного выпуска, является глобальный сертификат. Глобальный сертификат хранится в депозитарии. В глобальном сертификате указываются процентные ставки купонного дохода, которые являются фиксированными для каждого купона отдельного выпуска облигаций, и размер купонного дохода по всем купонам отдельного выпуска ОФЗ-АД. После погашения выпуска ОФЗ-АД

и отметки об этом в глобальном сертификате, последний хранится в Департаменте управления государственным внутренним долгом Минфина России.

По поручению Минфина России дополнительную продажу ОФЗ-АД, не размещенных на аукционе, а также выкуп до срока погашения облигаций ранее размещенных выпусков может осуществлять Банк России.

Порядок взаимодействия между Минфином России и Банком России при осуществлении операций размещения и обслуживания выпусков ОФЗ-АД определен Договором от 6 мая 1993 года № 5-2-1 “О размещении и обслуживании выпусков государственных краткосрочных бескупонных облигаций” (далее - Договор), подписанным Минфином России и Банком России.

По условиям Договора Банк России обязан:

- по поручению Минфина России размещать и погашать выпуски ОФЗ-АД от имени и за счет Минфина России;
- выступать агентом по выплате купонных доходов по ОФЗ (ОФЗ-АД);
- приобретать по поручению Минфина России облигации размещенных ранее выпусков на вторичном рынке от имени и за счет Минфина России.

Банк России является оператором эмиссионного счета Минфина России, открытого в Депозитарии (Некоммерческое партнерство “Национальный Депозитарный Центр”), с которым Минфин России заключил Договор эмиссионного счета, и производит обслуживание данного эмиссионного счета по поручению и от имени Минфина России.

В соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации (статья 119, пункт 4) Договором предусмотрено, что за совершение операций, связанных с его выполнением, Банк России вознаграждение от Минфина России не получает.

Минфин России в соответствии с Договором обязан согласовывать с Банком России принимаемые решения о параметрах очередного размещаемого выпуска. Запись о согласовании производится на глобальном сертификате размещаемого выпуска.

Временной регламент проведения аукциона устанавливает Банк России.

Итоги аукциона по размещению ОФЗ-АД Департамент управления государственным внутренним долгом Минфина России вносит в Реестр выпусков ГКО/ОФЗ.

Для осуществления хранения и учета государственных ценных бумаг и в соответствии с Федеральным законом от 22 апреля 1996 года № 39-ФЗ “О рынке ценных бумаг” Минфин России 15 ноября 1999 года заключил Договор эмиссионного счета с организацией Некоммерческое партнерство “Национальный депозитарный центр” (далее - НДЦ), в котором также определено, что генеральным агентом по обслуживанию выпусков ценных бумаг является Банк России.

**5.** В мае 2002 года произошло первое размещение нового вида государственных ценных бумаг - ОФЗ-АД.

В I полугодии 2002 года по ОФЗ-АД было проведено два аукциона, на которых было реализовано 5295585 облигаций, перечислено на доходный счет ГУФК Минфина России 4766046,2 тыс. рублей, из которых 2439846,1 тыс. рублей поступило от размещения ОФЗ-АД дополнительного выпуска.

Поскольку дополнительный выпуск ОФЗ-АД № 45001RMFS был размещен на аукционе 5 июня 2002 года, т. е. спустя 13 дней после размещения первого выпуска, то накопленный купонный доход (НКД) составил 15524,7 тыс. рублей. В соответствии со статьей 113 Бюджетного кодекса Российской Федерации доходы, полученные в качестве накопленного купонного дохода, относятся на уменьшение фактических расходов на обслуживание государственного долга в текущем году, при этом перечисленная на счет ГУФК Минфина России сумма (уменьшенная на сумму НКД) отражается по привлечению средств в источниках внутреннего финансирования дефицита федерального

бюджета. Таким образом, за I полугодие 2002 года фактически было привлечено 4750521,5 тыс. рублей в результате размещения ОФЗ-АД.

Во II полугодии 2002 года по ОФЗ-АД было проведено пять аукционов, из которых четыре - по размещению дополнительных выпусков. Объявленный объем эмиссии по дополнительным выпускам составил 24000000,0 тыс. рублей. Всего на аукционах по размещению ОФЗ-АД во II полугодии 2002 года было реализовано 14666520 облигаций, на счет ГУФК Минфина России перечислено 13594108,1 тыс. рублей. Средневзвешенная цена при размещении дополнительных выпусков превысила средневзвешенную цену по основным выпускам.

Из суммы средств, перечисленных по итогам торгов от размещения дополнительного выпуска ОФЗ-АД № 45001RMFS 9 октября 2002 года, при учете исключается сумма накопленного купонного дохода 72396,3 тыс. рублей и оставшаяся сумма учитывается по источникам финансирования дефицита федерального бюджета как привлеченный объем заимствования (в соответствии со статьей 113 Бюджетного кодекса Российской Федерации). Всего за II полугодие 2002 года было привлечено 13521711,8 тыс. рублей в результате размещения ОФЗ-АД.

Анализ показателей размещения показывает, что у инвесторов большой интерес вызвали государственные облигации с амортизацией долга со сроками погашения в 2006 и 2008 годах. Это позволило удлинить дюрацию государственного долга и избежать нежелательных пиков нагрузки на федеральный бюджет в 2003-2005 годах.

Удлинение сроков обращения государственных ценных бумаг и снижение доходности финансовых инструментов позволило достичь экономии процентных расходов и направить сэкономленные средства на финансирование непроцентных расходов бюджета.

Минфин России продолжил проведение политики удлинения сроков государственных заимствований и разместил в 2003 году ОФЗ-АД со сроком погашения в 2018 году.

Объем размещаемых в 2003 году государственных ценных бумаг предусмотрен исходя из Программы государственных внутренних заимствований, утвержденной Федеральным законом от 24 декабря 2002 года № 176-ФЗ "О федеральном бюджете на 2003 год".

В I квартале 2003 года по ОФЗ-АД было проведено четыре аукциона, из которых первый и последний были аукционы по размещению дополнительных выпусков. На аукционах всего было размещено 21791164 облигации.

Из суммы средств, перечисленных по итогам проведения аукционов по размещению дополнительных выпусков ОФЗ-АД, при учете исключается сумма накопленного купонного дохода 95373,5 тыс. рублей и сумма превышения цены размещения над номиналом 72325,2 тыс. рублей, и оставшаяся сумма учитывается по источникам финансирования дефицита федерального бюджета как привлеченный объем заимствования (в соответствии со статьей 113 Бюджетного кодекса Российской Федерации).

Всего от размещения ОФЗ-АД на аукционах за I квартал 2003 года было привлечено 20469816,3 тыс. рублей.

За проверяемый период было проведено 11 аукционов, на которых было размещено 41753269 облигаций. В федеральный бюджет перечислено 38997669,3 тыс. рублей, объем фактического привлечения средств составил 38742049,6 тыс. рублей. Расходы федерального бюджета на обслуживание государственного внутреннего долга (в соответствии со статьей 113 Бюджетного кодекса Российской Федерации) были уменьшены на сумму 255619,7 тыс. рублей.

Анализ показывает, что ОФЗ-АД пользуются все большим спросом, и количество размещаемых облигаций постоянно растет. Так, в I квартале 2003 года на аукционах было реализовано на 1829059 облигаций больше, чем на аукционах за весь 2002 год.

6. На основании пункта 17 Условий эмиссии и обращения ОФЗ-АД, утвержденных приказом Минфина России от 27 апреля 2002 года № 37н, Минфин России поручает Банку России до срока погашения облигаций, установленного решением о выпуске и зафиксированного в глобальном сертификате, продать дополнительно на рынке облигаций не размещенные на аукционе ОФЗ-АД. Конкретные условия дополнительной продажи устанавливаются Минфином России в поручениях, передаваемых Банку России.

За проверяемый период проведено 143 операции по допродаже неразмещенных на аукционе ОФЗ-АД. В ходе указанных операций доразмещено 31421277 облигации, перечислено на счет ГУФК Минфина России 29413638,0 тыс. рублей, накопленный купонный доход составил 396761,1 тыс. рублей, по источникам внутреннего финансирования дефицита федерального бюджета отражена сумма 28855060,0 тыс. рублей.

Анализ данных показывает, что на 1 апреля 2003 года из общего объема эмитированных ОФЗ-АД на аукционах и при допродаже размещено более 86 % облигаций, из которых 57 % - за счет размещения через аукцион, т. е. основные объемы ОФЗ-АД размещены на аукционах. Объем средств, перечисленных в бюджет, составил 68411307,3 тыс. рублей, объем фактического привлечения средств, учтенных по привлечению в источниках внутреннего финансирования, составил сумму 67597109,6 тыс. рублей. Кроме того, на сумму 814197,7 тыс. рублей были уменьшены расходы федерального бюджета на обслуживание государственного внутреннего долга (в соответствии со статьей 113 Бюджетного кодекса Российской Федерации).

7. Согласно статье 119 Бюджетного кодекса Российской Федерации обслуживание государственного внутреннего долга Российской Федерации производится Банком России и его учреждениями, если иное не предусмотрено Правительством Российской Федерации, т. е. генеральным агентом по обслуживанию выпусков облигаций федеральных займов является Банк России.

Объем размещения ОФЗ-АД в 2002 году составил 42286899,0 тыс. рублей (по номиналу). Были размещены выпуски среднесрочные (срок погашения 2006 год) и долгосрочные (срок погашения 2008 год). Выплата по первому купону среднесрочного выпуска ОФЗ-АД № 45001RMFS была проведена в III квартале 2002 года в соответствии с графиком платежей на сумму 490688,0 тыс. рублей (платежное поручение от 20 августа 2002 года № 2019). В IV квартале 2002 года осуществлена выплата дохода по второму купону среднесрочного выпуска ОФЗ-АД № 45001RMFS на сумму 917911,19 тыс. рублей (платежное поручение от 19 ноября 2002 года № 2300), произведены расчеты по выплате первого купонного дохода по долгосрочному выпуску ОФЗ-АД № 46001RMFS на сумму 261800,0 тыс. рублей (платежное поручение от 17 декабря 2002 года № 2439). Общая сумма расходов по обслуживанию ОФЗ-АД за 2002 год составила 1670399,19 тыс. рублей.

Учет расходов на обслуживание ОФЗ-АД в 2002 году производился по разделу 19, подразделу 01, целевой статье расходов 460, виду расходов 330, предметной статье 120200 "Прочие расходы, связанные с обслуживанием внутреннего долга". Данное положение вызвано тем, что на момент представления на утверждение федерального бюджета на 2002 год не было определено название новой ценной бумаги и в Федеральный закон "О бюджетной классификации" не могло быть внесено изменение, так как внесение изменений в указанный закон вносится одновременно с проектом бюджета на соответствующий год. Без изменения федерального закона "О бюджетной классификации Российской Федерации" в нормативные документы Минфина России не могла быть введена отдельная статья по учету расходов и источников по ОФЗ-АД.

Объем госдолга по ОФЗ-АД на 1 апреля 2003 года составил 355583824,0 тыс. рублей. В соответствии с графиком платежей в I квартале 2003 года были произведены

расчеты по выплате купонных доходов по выпускам ОФЗ-АД № 45001RMFS и № 46001RMFS. Общая сумма расходов на обслуживание составила 2008754,27 тыс. рублей (платежные поручения от 18 февраля 2003 года № 60 - 1059376,73 тыс. рублей - выплата дохода по третьему купону среднесрочного выпуска ОФЗ-АД № 45001RMFS, от 18 марта 2003 года № 75 - 705077,55 тыс. рублей и № 76 - 244300,0 тыс. рублей - выплата дохода по второму купону долгосрочного выпуска ОФЗ-АД № 46001RMFS).

В соответствии с бюджетной росписью расходов федерального бюджета на I квартал 2003 года на обслуживание ОФЗ-АД предусмотрено 2008754,3 тыс. рублей. Фактические расходы в I квартале 2003 года составили: по уточненной бюджетной росписи - 2008,8 млн. рублей, фактическое финансирование - 1576,4 млн. рублей, отклонение составило 432,4 млн. рублей.

В I квартале текущего года экономия расходов на обслуживание ОФЗ-АД против утвержденной на этот период бюджетной росписи составила 432,4 млн. рублей и вызвана тем, что в отчетном периоде в соответствии со статьей 113 Бюджетного кодекса Российской Федерации расходы по обслуживанию ОФЗ-АД были уменьшены на сумму доходов, полученных Минфином России при размещении на аукционе и на рынке облигаций ОФЗ-АД, в том числе:

- на сумму накопленного купонного дохода (НКД) в размере 198,3 млн. рублей;
- на сумму, превышающую номинальную стоимость указанных ценных бумаг, в размере 234,1 млн. рублей.

На основании статьи 11 Федерального закона от 15 августа 1996 года № 115-ФЗ “О бюджетной классификации Российской Федерации” приказом Министерства финансов Российской Федерации от 11 декабря 2002 года № 127н утверждены “Указания о порядке применения бюджетной классификации Российской Федерации”.

В соответствии с данными Указаниями обслуживание ОФЗ-АД с 2003 года производится по разделу 19, подразделу 01, целевой статье расходов 460, виду расходов 330, предметной статье 120224 “Выплата процентов по ОФЗ-АД”.

**8.** В соответствии со статьей 134 Федерального закона от 24 декабря 2002 года № 176-ФЗ “О федеральном бюджете на 2003 год” и пунктом 20 постановления Правительства Российской Федерации от 10 февраля 2003 года № 85 “О мерах по реализации Федерального закона “О федеральном бюджете на 2003 год” Минфину России было поручено в целях повышения инвестиционной привлекательности государственных ценных бумаг Российской Федерации, находящихся в портфеле Центрального банка Российской Федерации, осуществить по согласованию с Центральным банком Российской Федерации реоформление облигаций федерального займа с постоянным купонным доходом в сумме до 300,0 млрд. рублей в укрупненные выпуски облигаций федерального займа с сохранением существующего графика выплат по облигациям с разбивкой по годам.

В соответствии с приказом Минфина России от 12 февраля 2003 года № 1дсп было принято решение осуществить 14 февраля 2003 года реоформление облигаций федерального займа с постоянным купонным доходом, принадлежащих Банку России, общей номинальной стоимостью 299,9 млрд. рублей, на облигации федерального займа с амортизацией долга, общей номинальной стоимостью 282,4 млрд. рублей. Для этого была осуществлена эмиссия ОФЗ-АД в рамках верхнего предела государственного внутреннего долга Российской Федерации, предусмотренного в федеральном бюджете на 2003 год со следующими параметрами:

- общий объем эмиссии ОФЗ-АД составил 282409814,0 тыс. рублей;
- эмиссия состоит из 12 выпусков и 2 дополнительных выпусков;
- количество ОФЗ-АД – 282409814 штук;

- государственные регистрационные номера.

В соответствии с пунктом 6 приказа Минфина России от 12 февраля 2003 года № 1дсп между Банком России и Минфином России было подписано соглашение от 12 февраля 2003 года № 01-01-06/05-35 “О реоформлении облигаций федерального займа с постоянным купонным доходом, находящихся в портфеле Банка России, на облигации федерального займа с амортизацией долга”.

По условиям соглашения Банк России передал 14 февраля 2003 года Минфину России облигации федерального займа с постоянным купонным доходом общей номинальной стоимостью 299953348,0 тыс. рублей путем их перевода на эмиссионный счет Минфина России № MZ 9403170585 в НП “Национальный Депозитарный Центр” и принял от Минфина России облигации федерального займа с амортизацией долга общей номинальной стоимостью 282409814,0 тыс. рублей с зачислением на счет депо владельца - Банка России - в НП “Национальный Депозитарный Центр” № MZ 9403170021.

В соответствии с пунктом 2 статьи 105 Бюджетного кодекса Российской Федерации реструктуризация долга может быть осуществлена с частичным сокращением суммы основного долга. Реструктуризация долговых обязательств по ОФЗ-ПД была осуществлена со списанием основного долга на сумму 17,5 млрд. рублей.

Проведенная операция отражена в Государственной долговой книге Российской Федерации следующим образом:

- по ОФЗ-ПД, принятым от Банка России, государственный внутренний долг уменьшился на 299953348,0 тыс. рублей;

- по ОФЗ-АД, переданным Банку России, государственный внутренний долг увеличился на 282409814,0 тыс. рублей.

При проведении реструктуризации портфеля Банка России было реоформлено 95 выпусков ОФЗ-ПД на 12 основных выпусков и 2 дополнительных выпуска ОФЗ-АД.

Объем расходов федерального бюджета на обслуживание ОФЗ-АД, находящихся в портфеле Банка России, с 2003 по 2029 годы составит 140,79 млрд. рублей, при этом максимальные пики расходов будут в 2018-2021 годах. Расходы на обслуживание составят от 8,4 млрд. рублей до 9,4 млрд. рублей в год, что позволяет при разработке федеральных бюджетов на эти годы учитывать влияние плановых затрат.

По выпускам ОФЗ-АД, полученным Банком России в результате реоформления ОФЗ-ПД, погашение номинальной стоимости производится частями, начиная с 2003 года.

**9.** Поскольку первичное размещение ОФЗ-АД осуществлено в 2002 году, а данный вид облигаций федеральных займов относится к среднесрочным и долгосрочным, то в проверяемом периоде частичное погашение ОФЗ-АД осуществлено только по одному выпуску № 46013RMFS, находящемуся в портфеле Банка России, сумма к погашению составила 536040,7 рублей (5,462 % от номинальной стоимости всего выпуска, платежное поручение от 4 марта 2003 года № 66). В соответствии с бюджетной классификацией внутренних источников финансирования дефицитов бюджетов перечисленная сумма учтена по разделу 01052 “Погашение основной суммы задолженности по ОФЗ-АД”.

Первое частичное погашение ОФЗ-АД, размещенных на ОРЦБ, должно быть осуществлено 18 мая 2005 года. Будет погашено 25 % номинальной стоимости облигаций выпуска № 45001RMFS, находящихся в обороте к моменту погашения.

**10.** Департамент управления государственным внутренним долгом Минфина России постоянно (в режиме “on line”) контролирует операции по обороту государственных ценных бумаг и на основе анализа отчетных показателей совместно с Банком России

принимает решение о дополнительном размещении, выкупе до срока погашения государственных ценных бумаг.

На основании графика платежей по обслуживанию и погашению государственных ценных бумаг Департамент управления государственным внутренним долгом подготавливает лимиты расходов федерального бюджета на каждый месяц и передает их в Департамент бюджетной политики, а также подготавливает платежные поручения для перечисления средств Банку России.

Указом Президента Российской Федерации от 8 декабря 1992 года № 1556 “О федеральном казначействе”, Постановлением Совета Министров - Правительства Российской Федерации от 27 августа 1993 года № 864 “О федеральном казначействе Российской Федерации” (с изменениями от 11 февраля 1995 года и от 28 января 1997 года) утверждено Положение о федеральном казначействе Российской Федерации (ГУФК), в соответствии с которым ГУФК совместно с Банком России и другими уполномоченными банками обеспечивает управление и обслуживание государственного внутреннего и внешнего долга Российской Федерации. ГУФК осуществляет необходимые перечисления федеральных средств на основе платежных документов, подготовленных департаментами Минфина России. Специалисты ГУФК контролируют правильность оформления платежных документов, правильность применения кодов бюджетной классификации расходов федеральных средств, а также банковских реквизитов и реквизитов получателей.

11. Федеральным законом от 24 июля 2002 года № 111-ФЗ “Об инвестировании средств для финансирования накопительной части трудовой пенсии в Российской Федерации” установлено, что средства для финансирования пенсионных накоплений могут инвестироваться в государственные ценные бумаги.

Инвестирование в ближайшие годы значительного объема пенсионных накоплений только в обращающиеся государственные ценные бумаги негативно скажется на рынке ГКО-ОФЗ в связи с их концентрацией у узкого круга инвесторов и снижением ликвидности рынка.

С целью нейтрализации данного негативного влияния на рынок ГКО-ОФЗ, Министерство финансов Российской Федерации подготавливает предложения об изменении Генеральных условий эмиссии и обращения ГСО в части расширения круга потенциальных владельцев ГСО за счет Пенсионного фонда Российской Федерации, а также управляющих компаний и государственной управляющей компании, работающих со средствами пенсионных накоплений.

Только после внесения изменений и их утверждения Минфин России внесет в Правительство Российской Федерации предложения по осуществлению эмиссии и размещению ГСО.

Размещение в 2002 году нового вида государственных ценных бумаг - ОФЗ-АД - имело положительные результаты, которые, прежде всего, изменили структуру государственного долга:

(в процентах)

Виды государственных ценных бумаг	На 1 апреля 2003 г.
Облигации федеральных займов с амортизацией долга (ОФЗ-АД)	52,71
Облигации федеральных займов с фиксированным купонным доходом (ОФЗ-ФК)	31,75
Облигации федеральных займов с постоянным купонным доходом (ОФЗ-ПД)	7,51
Облигации федеральных займов с переменным купонным доходом (ОФЗ-ПК)	3,57
Государственные краткосрочные бескупонные облигации (ГКО)	2,73
Облигации государственных нерыночных займов (ОГНЗ)	1,70
Облигации государственного сберегательного займа (ОГСЗ)	0,02
Облигации Российского внутреннего выигрышного займа 1992 года	0,01

Как видно из таблицы, наибольший объем долговых обязательств относится на ОФЗ-АД. Произошла оптимизация долговых обязательств - объем среднесрочных и долгосрочных обязательств превысил объем коротких заимствований.

Сводные показатели итогов размещения ОФЗ-АД (аукционы и допродажа) за проверяемый период отражены в таблице:

(тыс. руб.)

Период	Объем выпусков	Итоги фактического размещения				
		Кол-во размещенных облигаций (шт.)	По номиналу	Перечислено на счет ГУФК	Ст. 113 БК РФ	Отражено по источникам
2002 г.	46000000,0	42286899	42286899,0	38646738,5	381783,3	38264955,2
I кв. 2003 г.	39000000,0	30887647	30887647,0	29764568,8	432414,4	29332154,4
Итого:	85000000,0	73174546	73174546,0	68411307,3	814197,7	67597109,6

Объем объявленной эмиссии по ОФЗ-АД составил 8000000 тыс. рублей, 73174546 облигаций размещено на аукционах и рынке облигаций. В доход бюджета поступило 68411307,3 тыс. рублей, в том числе при размещении через аукцион - 38997669,3 тыс. рублей, при допродаже - 29413638,0 тыс. рублей. По внутренним источникам финансирования дефицита бюджета отражено 67597109,6 тыс. рублей. В структуре государственного внутреннего долга учтено ОФЗ-АД на сумму 73174546,0 тыс. рублей (без учета переоформления портфеля Банка России).

Анализ информации, представленный в отчетах Банка России по аукционам ГКО/ОФЗ, показывает, что по дополнительным выпускам средневзвешенная цена размещения дополнительных выпусков превышала средневзвешенную цену первичного размещения основных выпусков, что отражает высокую ликвидность данного вида финансового инструмента, правомерность и целесообразность дополнительных выпусков ОФЗ-АД:

- ОФЗ-АД являются привлекательными ценными бумагами для участников рынка;
- спрос привел к возможности размещения дополнительных выпусков облигаций;
- размещение дополнительных выпусков проведено по более высоким средневзвешенным ценам размещения, т. е. в федеральный бюджет поступило больше средств;
- размещение среднесрочных и долгосрочных ОФЗ-АД в объеме более 73,1 млрд. рублей привело к увеличению дюрации портфеля ГКО/ОФЗ.

Кроме того, итоги операций с ОФЗ-АД и другими государственными ценными бумагами показывают, что за весь рассматриваемый период эффективный индикатор рыночного портфеля по ОФЗ-АД превышает показатели по всему пакету ОФЗ, хотя были размещены выпуски ОФЗ-АД, имеющие срок погашения до 10 лет и доходность от 10,5 до 7 % годовых.

Переоформление облигаций ОФЗ-ПД, находящихся в портфеле Банка России, на ОФЗ-АД со сроками погашения более 5 лет также улучшает общие показатели ликвидности рынка ценных бумаг. Банк России, проводя операции по регулированию денежно-кредитной ситуации, осуществляет операции РЕПО, а также начал в марте текущего года размещать на рынке ОФЗ-АД, находящиеся в портфеле Банка России, используя пакеты ОФЗ-АД как инструмент денежно-кредитного регулирования, т. к. выпуски этих облигаций осуществлены в крупных объемах и имеют доходность, сопоставимую с другими ценными бумагами.

**12.** В ходе проверки установлено, что Государственные внутренние заимствования, оформленные в виде государственных ценных бумаг, учитываются Департаментом управления государственным внутренним долгом Минфина России в Государственной долговой книге Российской Федерации (Государственная книга внутреннего долга Российской Федерации).

Проверка полученной распечатки электронной версии Государственной книги внутреннего долга Российской Федерации за 2002 год – I квартал 2003 года показала, что в книге в полном объеме отражены количество проданных ценных бумаг и суммы средств, поступивших в результате осуществленных в указанном периоде дополнительных продаж ОФЗ-АД на вторичном рынке.

Также в указанной книге содержится информация о реоформлении облигаций федерального займа с постоянным купонным доходом, находящихся в портфеле Банка России, на облигации федерального займа с амортизацией долга.

### **Перечень оформленных актов**

1. Акт проверки результатов операций федерального бюджета с новыми видами государственных заимствований на внутреннем рынке государственных ценных бумаг в Министерстве финансов Российской Федерации (облигации федерального займа с амортизацией долга) с приложением на 46 листах (№ КМ-1035/06-2 от 19 августа 2003 года) подписан заместителем Министра финансов Российской Федерации - руководителем Департамента управления государственным внутренним долгом Минфина России Б.И. Златкис без замечаний.

2. Акт проверки результатов операций федерального бюджета с новыми видами государственных заимствований на внутреннем рынке государственных ценных бумаг в Министерстве финансов Российской Федерации (государственные сберегательные облигации) на 10 листах (№ КМ-1036/06-2 от 19 августа 2003 года) подписан заместителем Министра финансов Российской Федерации - руководителем Департамента управления государственным внутренним долгом Минфина России Б.И. Златкис без замечаний.

### **Выводы**

1. При разработке федерального бюджета на 2002 год Правительство Российской Федерации предполагало реализовать внедрение новых финансовых инструментов, позволяющих оптимизировать сроки и доходность заимствований и учесть интересы различных групп инвесторов - облигаций федерального займа с амортизацией долга (ОФЗ-АД) и облигаций с индексированным по уровню инфляции доходом (ГСО).

В настоящий момент Минфин России подготавливает предложения об изменении Генеральных условий эмиссии и обращения ГСО в части расширения круга потенциальных владельцев ГСО за счет Пенсионного фонда Российской Федерации, а также управляющих компаний и государственной управляющей компании, работающих со средствами пенсионных накоплений.

Эмиссия и размещение ГСО в течение 2002 года и за проверяемый период 2003 года не осуществлялись.

2. В мае 2002 года произошло первое размещение ОФЗ-АД.

Объем объявленной эмиссии по ОФЗ-АД составил 85000000 тыс. рублей, 73174546 облигаций размещено на аукционах и рынке облигаций. В доход бюджета поступило 68411307,3 тыс. рублей, в том числе при размещении через аукцион - 38997669,3 тыс. рублей, при допродаже - 29413638,0 тыс. рублей. По внутренним источникам финансирования дефицита бюджета отражено 67597109,6 тыс. рублей. В структуре государственного внутреннего долга учтено ОФЗ-АД на сумму 73174546,0 тыс. рублей (без учета реоформления портфеля Банка России).

За проверяемый период было проведено 11 аукционов, на которых было размещено 41753269 облигаций. Объем фактического привлечения средств составил 38742049,6 тыс. рублей. Расходы федерального бюджета на обслуживание государ-

ственного внутреннего долга в соответствии с действующим законодательством были уменьшены на сумму 255619,7 тыс. рублей.

Кроме того, проведено 143 операции по допродаже неразмещенных на аукционе ОФЗ-АД. В ходе указанных операций доразмещено 31421277 облигаций, перечислено на счет ГУФК Минфина России 29413638,0 тыс. рублей, накопленный купонный доход составил 396761,1 тыс. рублей, по источникам внутреннего финансирования дефицита федерального бюджета отражена сумма 28855060,0 тыс. рублей.

На 1 апреля 2003 года из общего объема эмитированных ОФЗ-АД на аукционах и при допродаже размещено более 86 % облигаций, из которых 57 % - за счет размещения через аукцион, т. е. основные объемы ОФЗ-АД размещены на аукционах.

За I квартал 2003 года структура заимствований по государственным ценным бумагам изменилась - основной объем заимствований в указанный период приходился на ОФЗ-АД, государственный внутренний долг по которым по состоянию на 1 апреля 2003 года составил 355583,8 млн. рублей, или 52,71 % от общего объема долга по государственным ценным бумагам, что связано с выполнением статьи 134 Федерального закона "О федеральном бюджете на 2003 год", в соответствии с которой было осуществлено реоформление ОФЗ-ПД в объеме до 300,0 млрд. рублей, находящихся в портфеле Банка России.

При проведении реструктуризации портфеля Банка России было реоформлено 95 выпусков ОФЗ-ПД на 12 основных выпусков и 2 дополнительных выпуска ОФЗ-АД.

**3.** Общая сумма расходов по обслуживанию ОФЗ-АД за проверяемый период составила 3679153,46 тыс. рублей, в том числе за 2002 год - 1670399,19 тыс. рублей, за I квартал 2003 года - 2008754,27 тыс. рублей.

Первое частичное погашение ОФЗ-АД, размещенных на ОРЦБ, должно быть осуществлено 18 мая 2005 года.

**4.** Проверка показала, что у инвесторов большой интерес вызвали государственные облигации с амортизацией долга со сроками погашения в 2006 и 2008 годах. Это позволило удлинить дюрацию государственного долга и избежать нежелательных пиков нагрузки на федеральный бюджет в 2003-2005 годах.

Удлинение сроков обращения государственных ценных бумаг и снижение доходности финансовых инструментов позволило достичь экономии процентных расходов и направить сэкономленные средства на финансирование непроцентных расходов федерального бюджета. Операции с ОФЗ-АД имеют лучшие показатели по рынку ГКО-ОФЗ.

Реоформление облигаций ОФЗ-ПД, находящихся в портфеле Банка России, на ОФЗ-АД со сроками погашения более 5 лет также улучшает общие показатели ликвидности рынка ценных бумаг.

ОФЗ-АД пользуются все большим спросом, и количество размещаемых облигаций постоянно растет. Так, в I квартале 2003 года на аукционах было реализовано на 1829059 облигаций больше, чем на аукционах за весь 2002 год.

### **Предложения**

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

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

**Аудитор Счетной палаты  
Российской Федерации**

**С. О. ШОХИН**