

Из решения Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 18 апреля 2006 года № 15К (482) «О результатах проверки формирования и использования средств Стабилизационного фонда Российской Федерации в 2005 году в Министерстве финансов Российской Федерации, Федеральном казначействе и Банке внешнеэкономической деятельности СССР»:
Утвердить отчет о результатах проверки...
Направить представление Счетной палаты Министру финансов Российской Федерации.
Направить информационное письмо в Правительство Российской Федерации.
Направить отчет в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

ОТЧЕТ

о результатах проверки формирования, использования и управления средствами Стабилизационного фонда Российской Федерации в 2005 году в Министерстве финансов Российской Федерации, Федеральном казначействе и Банке внешнеэкономической деятельности СССР

Основание для проведения проверки: пункт 4.4.19 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2005 год и пункт 3.6.21 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2006 год.

Цель проверки

Проверить формирование и целевое использование средств Стабилизационного фонда Российской Федерации в 2005 году, а также эффективность размещения средств Стабилизационного фонда Российской Федерации.

Предмет проверки

Нормативная методическая база, распорядительные и иные документы и материалы, регламентирующие и отражающие формирование, управление и использование средств Стабилизационного фонда Российской Федерации в 2005 году.

Объект проверки

Министерство финансов Российской Федерации, Федеральное казначейство, Банк внешнеэкономической деятельности СССР (далее - Внешэкономбанк).

Проверяемый период: 2005 год - по вопросам формирования и использования Стабилизационного фонда Российской Федерации и с 1 января 2004 года по 1 августа 2005 года - по вопросам эффективности размещения средств Стабилизационного фонда.

Сроки проведения проверки: с 30 сентября 2005 года по 28 февраля 2006 года - по вопросам формирования и использования Стабилизационного фонда Российской Федерации и с 1 января 2005 года по 31 августа 2005 года - по вопросам эффективности размещения средств Стабилизационного фонда.

Результаты проверки

1. Формирование Стабилизационного фонда Российской Федерации

1.1. Анализ нормативной базы по формированию Стабилизационного фонда Российской Федерации

Основы формирования и использования средств Стабилизационного фонда Российской Федерации (далее - Стабилизационный фонд) установлены главой 13.1 (статьи 96.1-96.5) Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее - Бюджетный кодекс).

Порядок формирования средств Стабилизационного фонда определен статьей 96.2 Бюджетного кодекса. Согласно данной статье источниками формирования Стабилизационного фонда являются дополнительные доходы федерального бюджета, образуемые расчетным путем за счет превышения цены на нефть над базовой ценой, остатки средств федерального бюджета на начало соответствующего финансового года, за исключением остатков, по которым предусмотрен иной порядок использования, а также свободных остатков средств федерального бюджета, необходимых Минфину России для покрытия временных кассовых разрывов, возникающих в течение года при исполнении федерального бюджета, в объеме равном одной двадцать четвертой утвержденных на соответствующий финансовый год расходов федерального бюджета, включая платежи по погашению государственного внешнего долга Российской Федерации без учета средств, направляемых в бюджет Пенсионного фонда Российской Федерации на выплату базовой части трудовой пенсии. Кроме того, остатки средств федерального бюджета предусматривают включение доходов, полученных от размещения средств Стабилизационного фонда.

Расчет и перечисление в Стабилизационный фонд средств, указанных в пункте 2 статьи 96.2 Бюджетного кодекса, в 2005 году производились в порядке, утвержденном постановлением Правительства Российской Федерации от 23 января 2004 года № 31 (с изменениями).

Приказом Минфина России от 28 января 2004 года № 20 утвержден Регламент расчета и перечисления в Стабилизационный фонд дополнительных доходов федерального бюджета и остатков средств федерального бюджета на начало финансового года. Согласно данному приказу 30 января 2004 года в Центральном банке Российской Федерации был открыт счет для учета средств Стабилизационного фонда № 40105810500000011900. В связи с проведением административной реформы и разделением функций между Минфином России и Федеральным казначейством 18 февраля 2005 года средства Стабилизационного фонда были перечислены со счета № 40105810500000011900 на счет № 40105810900000019900.

1.2. Проверка формирования Стабилизационного фонда в 2005 году

Входящий остаток средств Стабилизационного фонда на 1 января 2005 года составил 522267307 тыс. рублей. Согласно предварительному расчету остатков средств федерального бюджета, подлежащих зачислению в Стабилизационный фонд по состоянию на 1 января 2005 года, утвержденному приказом Минфина России от 28 января 2005 года № 10, платежным поручением от 28 января 2005 года № 604 на счет Стабилизационного фонда № 40105810900000019900 было зачислено 218407463 тыс. рублей. При этом общая сумма остатков средств федерального бюджета в соответствии с приказом Минфина России составила 437681787 тыс. рублей, а свободные остатки для покрытия временных кассовых разрывов в 2005 году - 127133022 тыс. рублей.

Всего с учетом перечисленной суммы остатка средств федерального бюджета величина Стабилизационного фонда по состоянию на 28 января 2005 года составила 740674770 тыс. рублей (522267307 тыс. рублей + 218407463 тыс. рублей).

Согласно приказу Минфина России от 28 января 2005 года № 10 в состав перечисленных остатков также были включены подлежащие зачислению в Стабилизационный фонд дополнительные доходы за декабрь 2004 года в сумме 59343375,0 тыс. рублей.

Следует отметить, что в составе этих дополнительных доходов находились доходы федерального бюджета от поступлений вывозной таможенной пошлины на нефть сырую в сумме 41627496,1 тыс. рублей, рассчитанные на основании предварительных данных общей суммы фактических поступлений в федеральный бюджет вывозной та-

моженной пошлины на нефть сырую за декабрь 2004 года, которые составляли 47614689,8 тыс. рублей.

Как установлено в ходе проверки, фактическая сумма дополнительных доходов от поступлений вывозной таможенной пошлины на нефть сырую, подлежащая зачислению в Стабилизационный фонд по итогам декабря 2004 года, не соответствовала сумме 41627496,1 тыс. рублей, а была меньше на 15506230,7 тыс. рублей.

По данным Федеральной таможенной службы Российской Федерации (далее - ФТС, письмо от 11 ноября 2005 года № 01-21/39372), после выявления этой технической ошибки ею было направлено в Федеральное казначейство письмо от 14 марта 2005 года № 01-37/7455 с просьбой произвести перезачет таможенных платежей в сторону уменьшения. На основании этого письма сумма доходов, подлежащих зачислению в федеральный бюджет от поступлений вывозной таможенной пошлины на нефть сырую, была перезачтена на сумму 17736458,2 тыс. рублей.

Таким образом, с учетом исправления технической ошибки вывозная таможенная пошлина на нефть сырую в декабре 2004 года составила 29878231,6 тыс. рублей (29878231,6 тыс. рублей = 47614689,8 тыс. рублей - 17736458,2 тыс. рублей).

Следовательно, дополнительные доходы по вывозной таможенной пошлине на нефть сырую, подлежащие зачислению в Стабилизационный фонд в январе 2005 года, должны были составить 26121265,4 тыс. рублей, что на 15506230,3 тыс. рублей меньше суммы, фактически перечисленной в Стабилизационный фонд (26121265,8 тыс. рублей = 29878231,6 тыс. рублей × (101 долл. США - 12,7 долл. США) / 101 долл. США).

Уменьшение дополнительных доходов от вывозной таможенной пошлины на сырую нефть, подлежащих зачислению в Стабилизационный фонд в январе 2005 года, не привело к уменьшению исходящего остатка средств Стабилизационного фонда в 2005 финансовом году, так как на ту же сумму (15506230,3 тыс. рублей) увеличились остатки иных средств федерального бюджета, подлежащих зачислению в Стабилизационный фонд.

С учетом проведенных уточнений в соответствии с приказом Минфина России от 7 июня 2005 года № 113 размер остатков средств федерального бюджета на 1 января 2005 года составил 217118841 тыс. рублей, в составе которых перечисление из дополнительных доходов за декабрь 2004 года по расчетам проверяющих составило 26121265,8 тыс. рублей.

По данным проверки, за период с января по декабрь 2005 года на счет по учету средств Стабилизационного фонда было перечислено дополнительных доходов федерального бюджета (от вывозной таможенной пошлины и налога на добычу полезных ископаемых) на сумму 1170701429,4 тыс. рублей.

Зачисление указанных средств осуществлялось ежемесячно до 30 числа месяца, следующего за отчетным, в соответствии с установленным нормативными документами порядком и на основании утвержденных Минфином России расчетов.

Таким образом, с учетом остатка средств Стабилизационного фонда по состоянию на 1 января 2005 года в размере 522267307 тыс. рублей, остатков средств федерального бюджета в сумме 217118841 тыс. рублей, сформировавшихся в результате уточнения размера средств, подлежащих зачислению в Стабилизационный фонд на основании приказов Минфина России №№ 10, 113, а также поступлений дополнительных доходов от НДС и вывозной таможенной пошлины на нефть сырую в 2005 году в сумме 1170701429,4 тыс. рублей общий объем поступлений в Стабилизационный фонд по состоянию на 1 января 2006 года составил 1910087577,4 тыс. рублей.

2. Использование средств Стабилизационного фонда в 2005 году

В соответствии со статьей 96.3 Бюджетного кодекса объемы использования средств Стабилизационного фонда определяются федеральным законом о федеральном бюджете на соответствующий финансовый год.

В соответствии со статьями 2 и 3 Федерального закона «О федеральном бюджете на 2005 год» Правительству Российской Федерации было предоставлено право направлять в 2005 году средства Стабилизационного фонда на осуществление выплат, сокращающих долговые обязательства Российской Федерации и на покрытие дефицита бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации (далее - Пенсионный фонд) в ходе его исполнения.

Согласно представленному в виде справочного материала к проекту федерального закона «О федеральном бюджете на 2005 год» «Расчету прогнозируемого объема Стабилизационного фонда на 1 января 2005 года и 1 января 2006 года, прогнозируемого объема поступлений в Стабилизационный фонд Российской Федерации и (или) использования средств Стабилизационного фонда Российской Федерации в 2005 году» (не утвержденному в качестве приложения к Федеральному закону «О федеральном бюджете на 2005 год») использование средств Стабилизационного фонда предполагалось в объеме 242663,9 млн. рублей, в том числе на покрытие дефицита бюджета Пенсионного фонда - 74670,0 млн. рублей и на погашение государственного внешнего долга (дефицит по источникам финансирования дефицита федерального бюджета) - 167993,9 млн. рублей.

Как показали результаты проверки, в 2005 году средства Стабилизационного фонда были направлены на осуществление досрочных платежей в погашение внешней задолженности Российской Федерации перед кредиторами в сумме 647335,8 млн. рублей и на покрытие дефицита бюджета Пенсионного фонда в сумме 30000,0 млн. рублей, что в общей сложности составило 677335,8 млн. рублей, или на 434672,0 млн. рублей (в 2,8 раза) больше, чем предполагалось в соответствии с прогнозными расчетами использования средств Стабилизационного фонда.

Таким образом, в 2005 году со счета по учету средств Стабилизационного фонда было списано средств на сумму 678624,42 млн. рублей, в том числе:

- 93457,3 млн. рублей (3,33 млрд. долл. США) на осуществление платежа по досрочному погашению государственного внешнего долга Международному валютному фонду;
- 430081,5 млн. рублей (15 млрд. долл. США) на осуществление платежей по досрочному погашению части внешнего долга Российской Федерации перед странами-членами Парижского клуба;
- 30000,0 млн. рублей на покрытие дефицита бюджета Пенсионного фонда;
- 123797,0 млн. рублей (4,3 млрд. долл. США) на осуществление платежа по досрочному погашению государственного внешнего долга по кредитам Внешэкономбанка, предоставленным Минфину России за счет средств Банка России;
- 1288,6 млн. рублей - возврат средств на счет № 40105810800000012900 «Средства федерального бюджета» в связи с уточнением остатков средств федерального бюджета на 1 января 2005 года.

2.1. Проверка использования средств Стабилизационного фонда на досрочное погашение государственного внешнего долга перед Международным валютным фондом

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 29 января 2005 года № 102-р в соответствии с положениями Бюджетного кодекса, Федерального закона «О федеральном бюджете на 2005 год» Минфину России было дано указание по обеспечению досрочного возврата Российской Федерацией средств, заимствованных у Международного валютного

фонда (далее - МВФ) и подлежащих возврату в 2005-2008 годах. На основании данного распоряжения предусматривалось досрочное погашение долга в размере, соответствующем 2,19 млрд. специальных прав заимствования (СДР), или 3,33 млрд. долл. США.

В целях реализации соответствующих положений Федерального закона «О федеральном бюджете на 2005 год», а также распоряжения Правительства от 29 января 2005 года № 102-р, Минфином России 31 января 2005 года был издан приказ № 13, согласно которому 31 января 2005 года был осуществлен перевод средств со счета по учету средств Стабилизационного фонда Российской Федерации № 40105810500000011900 в размере 93457,3 млн. рублей на единый счет федерального бюджета № 40105810200000010900, открытый на балансовом счете № 40105.

В рамках исполнения приказа Минфина России от 31 января 2005 года № 13 о досрочном погашении основного долга перед МВФ со счета департамента - ГУФК Минфина России в ОПЕРУ-1 при Банке России № 40501840000000000001 (счет по учету средств федерального бюджета в долларах США) Федеральным казначейством был осуществлен платеж в сумме 3327717967,90 долл. США (эквивалент 2188067740,00 СДР) на счет МВФ № 021082324 в FEDERAL RESERVE BANK OF NEW YORK (Нью-Йорк).

Рублевый эквивалент суммы платежа, рассчитанный исходя из установленного Банком России на день совершения операции курса российского рубля к доллару США (28,0845 рубля/долл. США), составил 93457295,3 тыс. рублей, что соответствует размеру средств, списанных 31 января 2005 года со счета по учету средств Стабилизационного фонда (93457295,3 тыс. рублей).

Результаты проверки подтверждают отражение операций досрочного погашения Российской Федерацией кредитов МВФ в отчете Федерального казначейства об исполнении федерального бюджета за I квартал 2005 года в сумме 93457295,3 тыс. рублей. Рублевый эквивалент 2188067740,00 СДР был определен исходя из установленного МВФ по состоянию на 31 января 2005 года курса СДР к российскому рублю (0,0233937 СДР/рубли).

Рассчитанная таким образом сумма рублевого эквивалента произведенных платежей на досрочное погашение основной суммы долга по займам МВФ соответствует сумме списания по векселю Российской Федерации (Promissory Note).

2.2. Проверка использования средств Стабилизационного фонда на досрочное погашение части государственного внешнего долга перед странами-членами Парижского клуба кредиторов

Проверкой использования средств Стабилизационного фонда на досрочное погашение части государственного внешнего долга перед странами-членами Парижского клуба установлено следующее.

13 мая 2005 года между Российской Федерацией и странами-членами Парижского клуба было подписано Соглашение о досрочном погашении части задолженности Российской Федерации (далее - Соглашение от 13 мая 2005 года). В соответствии с Соглашением от 13 мая 2005 года, подписанным делегациями Российской Федерации, Австралии, Бельгии, Канады, Дании, Финляндии, Франции, Германии, Италии, Японии, Нидерландов, Норвегии, Испании, Швеции, Швейцарии и Великобритании, Правительство Российской Федерации приняло на себя обязательство досрочно погасить не более 15 млрд. долл. США своей задолженности перед кредиторами Парижского клуба в период с 10 июня по 20 августа 2005 года. Досрочному погашению подлежала часть задолженности по основному долгу по межправительственным двусторонним соглашениям о консолидации со странами Парижского клуба кредиторов, вводящими в действие соответствующие статьи многостороннего Соглашения от 29 апреля 1996 года (IV Консолидация) и многостороннего межправительственного Меморандума от 1 августа 1999 года (V Консолидация).

В целях выполнения Соглашения от 13 мая 2005 года (часть 2, пункт 3) платежи по досрочному погашению долга Парижскому клубу кредиторов предусматривалось осуществить за счет средств Стабилизационного фонда (часть 2 статьи 3 Федерального закона «О федеральном бюджете на 2005 год») в части выплат по погашению основной суммы долга по номиналу. Кроме того, всем участникам Соглашения от 13 мая 2005 года предусматривалось выплатить проценты, начисленные до даты расчетов на досрочно погашаемые суммы основного долга за счет расходов федерального бюджета, предусмотренных на обслуживание государственного долга.

В соответствии с положениями Соглашения от 13 мая 2005 года договоренности о досрочном погашении задолженности были закреплены в двусторонних соглашениях (и дополнениях к ним) с 14 странами, подписанных Правительством Российской Федерации с правительством или уполномоченными институтами каждого участвующего кредитора.

Соответствующая договоренность также была оформлена с Японией (обменные письма с посольством Японии). Кроме того, согласие на досрочное погашение части задолженности на условиях Соглашения от 13 мая 2005 года было получено от Соединенных Штатов Америки (письмо Президенту Парижского клуба от 2 июня 2005 года и письмо директору департамента Минфина России от 29 июня 2005 года). При этом отдельные соглашения с США не оформлялись в связи с тем, что возможность досрочного погашения долга предусматривалась положениями двусторонних российско-американских соглашений от 6 февраля 1997 года (IV Консолидация) и от 26 мая 2000 года (V Консолидация). О конкретных суммах и сроках платежей Минфин России уведомил американскую сторону письмами от 15 июля 2005 года № 04-00/40 и от 29 июля 2005 года № 04-03-01/2907.

В ходе проверки установлено, что по условиям Соглашения от 13 мая 2005 года досрочное погашение долговых требований кредиторов Парижского клуба к Российской Федерации было предусмотрено осуществить двумя траншами по двум опциям.

В 1 опцию вошло 11 стран: Австралия, Великобритания, Германия, Дания, Италия, Канада, Нидерланды, США, Финляндия, Франция, Швеция. Выплаты по досрочному погашению странам, вошедшим в 1 опцию, по первому траншу были произведены, как и предусматривалось двухсторонними соглашениями, до 15 июля 2005 года (включительно), по второму траншу - 29 июля 2005 года.

Опцию 2 выбрало 5 стран: Австрия, Бельгия, Испания, Норвегия, Япония. Указанным странам выплаты по досрочному погашению (первый и второй транши) были произведены одновременно с платежами, подлежащими оплате 20 августа 2005 года по графикам двусторонних соглашений в рамках IV и V консолидаций, в период с 18 по 22 августа 2005 года.

Согласно Агентскому соглашению от 30 июля 1992 года (с учетом дополнений от 17 марта 1993 года) Внешэкономбанку было поручено осуществлять банковские операции по погашению и обслуживанию внешнего долга за счет средств Российской Федерации.

Перечисление средств федерального бюджета во Внешэкономбанк для досрочного погашения государственного внешнего долга странам-членам Парижского клуба осуществлялось в долларах США и евро со счетов федерального бюджета в ОПЕРУ-1 Банка России № 40105840100000012900 и № 40105978700000012900 на счета федерального бюджета во Внешэкономбанке № 40106840882410301101 и № 40106978482410301101 «Средства фонда погашения внешнего долга». Платежи в национальных (оригинальных) валютах производились путем конвертации Внешэкономбанком средств в долларах США. Учет кассовых расходов по средствам федерального бюджета осуществлялся в рублевом эквиваленте по курсам доллара США и евро к рублю, установленным Банком России на дату списания средств со счетов «Средства фонда погашения внешнего долга».

Проверкой установлено, что сроки перечисления Минфином России средств во Внешэкономбанк для осуществления платежей странам, вошедшим в 1 опцию, не всегда соответствовали положениям пункта 8 «Порядка исполнения сводной бюджетной росписи федерального бюджета на 2005 год и внесения изменений в нее по главе 092 «Министерство финансов Российской Федерации» бюджетной классификации Российской Федерации» (утвержден приказом Минфина России от 5 апреля 2005 года № 54н) и условиям, содержащимся в письме Минфина России во Внешэкономбанк от 8 февраля 2001 года № 26-01-08/261. В соответствии с данными документами средства федерального бюджета должны перечисляться во Внешэкономбанк для платежей в долларах США на один рабочий день раньше срока платежа, для платежей в евро - на два рабочих дня раньше срока платежа, для платежей в национальных валютах - на три рабочих дня раньше срока платежа.

Так, по поручению Минфина России Федеральному казначейству (от 30 июня 2005 года № 04-08-07/2/2477) 5 июля 2005 года во Внешэкономбанк были перечислены средства в сумме 2000000000,00 долл. США и 6 июля 2005 года - в сумме 765890342,56 долл. США. Перечисленные средства были израсходованы Внешэкономбанком на досрочное погашение государственного внешнего долга в период с 12 по 15 июля 2005 года. При этом средства в сумме 113987284,69 долл. США были перечислены в досрочное погашение кредиторам 11 июля 2005 года (за 4 рабочих дня до срока платежа), средства в сумме 36272369,11 долл. США - 12 июля 2005 года (за 5 рабочих дней до срока платежа; данные средства были конвертированы в валюты платежа по соглашениям), средства в сумме 1185254640,53 долл. США - 14 июля 2005 года (за 7 рабочих дней до срока платежа, из них 328798527,76 долл. США были конвертированы в валюты платежа) и средства в сумме 1445553702,39 долл. США - 15 июля 2005 года (за 7-8 рабочих дней до срока платежа, из них 87939594,34 долл. США были конвертированы в валюты платежа).

Как установлено в ходе проверки, на осуществление операции по досрочному погашению задолженности Российской Федерации перед странами-членами Парижского клуба было израсходовано средств федерального бюджета в суммах 4284643,85 тыс. долл. США (в том числе расходы на выплату процентов в пользу США - 26421,24 тыс. долл. США) и 8802029,33 тыс. евро, что в общей сложности по курсу Банка России на дату списания средств со счетов «Средства фонда погашения внешнего долга» составило 426555808,08 тыс. рублей, а без учета расходов на выплату процентов по государственному внешнему долгу Российской Федерации перед США (757495,58 тыс. рублей) - 425798312,5 тыс. рублей.

Таким образом, из средств Стабилизационного фонда в сумме 430081500 тыс. рублей, направленных на цели досрочного погашения части государственного внешнего долга странам-членам Парижского клуба в соответствии с достигнутыми двусторонними договоренностями в рамках Соглашения от 13 мая 2005 года, было израсходовано на дату окончания расчетов по досрочному погашению внешнего долга (22 августа 2005 года) 425798312,5 тыс. рублей. Остаток неизрасходованных средств Стабилизационного фонда в рублевом эквиваленте составил 4283187,5 тыс. рублей.

В соответствии с приказом Минфина России от 30 июня 2005 года № 160 была осуществлена сверка произведенных расходов с объемами перечисленных во Внешэкономбанк средств. На основании письма Минфина России от 16 ноября 2005 года № 04-08-20/4385 Федеральное казначейство перечислило платежным поручением от 17 ноября 2005 года № 903 со счета «Средства федерального бюджета» в Стабилизационный фонд средства в сумме 4283187,5 тыс. рублей.

В ходе проверки получены подтверждения от кредиторов о досрочном погашении части государственного внешнего долга Российской Федерации. Полученные от кредиторов данные соответствуют данным проверки.

2.3. Проверка использования средств Стабилизационного фонда на досрочное погашение остатка задолженности по кредитам Внешэкономбанка, предоставленным Минфину России в 1998-1999 годах за счет средств Банка России

Проверкой использования средств Стабилизационного фонда на досрочное погашение остатка внешней задолженности по кредитам Внешэкономбанка, предоставленным Минфину России за счет средств Банка России, установлено следующее.

Основанием для досрочного погашения остатка задолженности по кредитам Внешэкономбанка явилось распоряжение Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2005 года № 2333-р «О досрочном погашении остатка задолженности по кредитам Внешэкономбанка, предоставленным Минфину России в 1998-1999 годах за счет средств Банка России», принятое во исполнение федеральных законов от 29 декабря 1998 года № 192-ФЗ «О первоочередных мерах в области бюджетной и налоговой политики» (с изменениями) и от 22 февраля 1999 года № 36-ФЗ «О федеральном бюджете на 1999 год» (с изменениями).

В соответствии с вышеуказанным распоряжением Правительства Российской Федерации было подписано трехстороннее Соглашение от 30 декабря 2005 года «О досрочном погашении задолженности по кредиту Внешэкономбанка, предоставленному Минфину России за счет средств, полученных от Банка России в долларах США в рамках трехстороннего соглашения от 29 апреля 2002 года № 01-01-06/26-370», в соответствии с которым Минфин России осуществляет досрочное погашение задолженности по кредиту, предоставленному Внешэкономбанком за счет средств Банка России, 30 декабря 2005 года в объеме 4300000000,00 долл. США, а Внешэкономбанк осуществляет досрочное погашение задолженности по депозиту, размещенному во Внешэкономбанке Банком России, 30 декабря 2005 года в объеме 4300000000,00 долл. США.

Проверкой подтвержден факт расчетов согласно трехстороннему Соглашению от 29 апреля 2002 года № 01-01-06/26-370.

Внешэкономбанк письмом от 12 января 2006 года № 14/040006-НК в адрес Министерства финансов Российской Федерации подтвердил факт погашения 30 декабря 2005 года внешней задолженности в сумме 4300000000,00 долл. США и оплаты процентов за период с 30 июля 2005 года по 30 декабря 2005 года в сумме 70948420,93 долл. США, начисленных в соответствии с Соглашением от 30 декабря 2005 года, а также факт осуществления им перевода средств Банку России в тот же день в сумме 4300000000,00 долл. США.

2.4. Проверка использования средств Стабилизационного фонда на погашение дефицита Пенсионного фонда Российской Федерации

Во исполнение распоряжения Правительства Российской Федерации от 22 декабря 2005 года № 2253-р (ДСП) в целях обеспечения своевременной выплаты пенсий и других выплат в январе 2006 года в соответствии с пунктом 1 статьи 3 Федерального закона от 23 декабря 2004 года № 173-ФЗ «О федеральном бюджете на 2005 год» в бюджет Пенсионного фонда Российской Федерации 22 декабря 2005 года было перечислено 30000000000,00 рубля из средств Стабилизационного фонда.

Списание суммы 30000000000,00 рубля из средств Стабилизационного фонда было осуществлено 22 декабря 2005 года (платежное поручение № 908) со счета Федерального казначейства № 40105810900000019900 в ОПЕРУ-1 Банка России на счет Федерального казначейства № 40105810800000012900 в ОПЕРУ-1 Банка России.

Зачисление суммы 30000000000,00 рубля было осуществлено 22 декабря 2005 года (платежным поручением № 333) со счета Управления Федерального казначейства по г. Москве № 40105810700000010079 в отделении 1 Московского ГТУ Банка России на счет Пенсионного фонда Российской Федерации № 404001820900000010001 в ОПЕРУ-1 Банка России.

2.5. Оценка рыночной стоимости досрочно погашенного государственного внешнего долга Российской Федерации

В рамках настоящей проверки Счетной палатой Российской Федерации была проведена оценка рыночной стоимости досрочно погашенного долга по ряду основных стран-членов Парижского клуба кредиторов (Германия, Италия, США), долг которых в общем объеме досрочно погашенного долга составляет 64 процента.

Оценка рыночной стоимости досрочно погашенного долга определялась на основе расчета его приведенной стоимости в соответствии со сложившейся практикой расчета в нашей стране и за рубежом. При этом рыночная стоимость оценивалась сверху как приведенная стоимость потока платежей, на которые сокращались долговые обязательства Российской Федерации с коэффициентом дисконтирования равным 4,5 % годовых. За аналог при расчете приведенной стоимости была принята доходность по ценным бумагам Российской Федерации (еврооблигации), которые имеют официальную котировку рыночной стоимости.

Ставка дисконтирования по данным бумагам определялась как нижняя граница фактической доходности к погашению российских еврооблигаций со сроком погашения в 2007, 2018 и 2028 годах (доходность к погашению вышеупомянутых финансовых инструментов в период досрочного погашения долга Парижскому клубу кредиторов находилась в интервале от 4,5 % до 6,5 % по доллару США - данные международного агентства «Рейтер»).

Применяемые при оценке рыночной стоимости подходы использовались Минфином России при разработке методики расчета приведенной стоимости государственных ценных бумаг Российской Федерации, номинированных в иностранной валюте, утвержденной приказом Минфина России от 30 декабря 2002 года № 327 (с изменениями), при оценке эффективности досрочного погашения долга Чешской Республике (на основании постановления Правительства Российской Федерации от 8 октября 2001 года № 710-ДСП) и оценке эффективности обмена задолженности Российской Федерации перед Лондонским клубом кредиторов на еврооблигации и т. д.

Результаты расчетов показали, что номинальная стоимость досрочно погашенного государственного внешнего долга Российской Федерации перед кредиторами в целом сопоставима с их рыночной стоимостью.

Следует отметить, что отсутствие в настоящее время каких-либо альтернативных вариантов использования средств Стабилизационного фонда не позволяет сделать более содержательный расчет эффективности и целесообразности осуществления досрочного погашения государственного внешнего долга Российской Федерации перед кредиторами и связано, прежде всего, с незавершенностью разработки нормативной правовой базы. Кроме того, высокие темпы накопления средств в Стабилизационном фонде Российской Федерации свидетельствуют о необходимости пересмотра ряда концептуальных подходов, заложенных при создании действующей законодательной базы.

Не следует переоценивать эффективность и целесообразность направления средств Стабилизационного фонда на досрочное погашение государственного внешнего долга Российской Федерации. Так, по оценке Минфина России, досрочное погашение государственного внешнего долга Российской Федерации перед Парижским клубом кредиторов эквивалентно размещению средств Стабилизационного фонда по

ставке 13-13,5 % годовых в долларах США (письмо Минфина России от 30 декабря 2005 года № 01-02-01/04-2398), тогда как по оценке Счетной палаты Российской Федерации - не более 5-6 % годовых в долларах США.

3. Проверка эффективности размещения средств Стабилизационного фонда

При осуществлении управления средствами Стабилизационного фонда предусматривалось их размещение в долговые обязательства иностранных государств.

В целях реализации положений статьи 96.4 Бюджетного кодекса было принято постановление Правительства Российской Федерации от 30 сентября 2004 года № 508 «О порядке управления средствами Стабилизационного фонда Российской Федерации», которым установлены сроки по разработке и утверждению Минфином России необходимых для реализации настоящего постановления нормативных актов о валютной структуре и размере инвестиционного портфеля, показателях риска и доходности, пределах допустимых отклонений фактических показателей от нормативных, а также заключения от имени Правительства Российской Федерации договора об управлении средствами Стабилизационного фонда, депозитарного договора и договора об учете средств Стабилизационного фонда в иностранной валюте Банком России.

В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации Минфин России должен был завершить разработку и утверждение необходимых нормативных актов, а также заключить договоры с Банком России до 30 января 2005 года.

В ходе проведения проверки из Министерства финансов Российской Федерации нами были получены два официальных ответа за подписью Министра финансов Российской Федерации А. Л. Кудрина и директора департамента Минфина России С. А. Сторчака о том, что срок утверждения необходимых нормативных актов для реализации постановления Правительства Российской Федерации от 30 сентября 2004 года № 508 перенесен на май-июнь первый ответ, а согласно второму ответу - на сентябрь 2005 года.

Таким образом, проверкой установлено, что по состоянию на 1 августа 2005 года остаток средств федерального бюджета на лицевом счете «Средства Стабилизационного фонда Российской Федерации» составил 721016624,6 тыс. рублей, и за проверяемый период размещение средств Стабилизационного фонда на финансовых рынках не проводилось.

По результатам проверки Счетной палатой Российской Федерации было направлено информационное письмо в Правительство Российской Федерации и представление в адрес Минфина России.

Согласно полученному ответу на представление Счетной палаты Российской Федерации за подписью Министра финансов Российской Федерации А. Л. Кудрина от 18 ноября 2005 года № 04-09-04/4418 и ответу на письмо Счетной палаты Российской Федерации в адрес Министра финансов Российской Федерации А. Л. Кудрина от 12 января 2006 года № 01-02-01/04-11 проведение операций по размещению средств Стабилизационного фонда предусматривается после утверждения механизма, обеспечивающего юридическую безопасность средств Стабилизационного фонда при их инвестировании в долговые обязательства иностранных государств.

До сегодняшнего дня вышеуказанный механизм не утвержден, операции по управлению средствами Стабилизационного фонда не проводятся.

Перечень оформленных актов

Акт проверки формирования и использования средств Стабилизационного фонда Российской Федерации в 2005 году в Министерстве финансов Российской Федерации и Федеральном казначействе от 28 февраля 2006 года (№ КМ-207/06-1 от 17 марта 2006 года) подписан с замечаниями, аудитор Счетной палаты Российской Федерации Н. И. Табачков с замечаниями не согласен.

Акт проверки использования средств Стабилизационного фонда Российской Федерации в 2005 году на досрочное погашение части государственного внешнего долга Российской Федерации странам-членам Парижского клуба во Внешэкономбанке от 27 февраля 2006 года (№ КМ-204/06-1 от 15 марта 2006 года) подписан без замечаний.

Акт проверки эффективности размещения средств Стабилизационного фонда Российской Федерации на финансовых рынках от 29 августа 2005 года (№ КМ-1115/06-1 от 30 августа 2005 года) подписан без замечаний.

Выводы

Регламентом расчета и перечисления в Стабилизационный фонд дополнительных доходов федерального бюджета и остатков средств федерального бюджета на начало финансового года, утвержденным приказом Минфина России от 28 января 2004 года № 20 (с изменениями), не предусмотрена процедура корректировки величины Стабилизационного фонда в соответствии с фактическими поступлениями в федеральный бюджет средств вывозной таможенной пошлины на нефть сырую и налога на добычу полезных ископаемых (нефть) по итогам отчетного года. Отсутствие процедуры корректировки привело к несоответствию между суммами перечисленных и фактически полученных дополнительных доходов от поступлений вывозной таможенной пошлины на нефть сырую, подлежащими зачислению в Стабилизационный фонд по итогам декабря 2004 года, на 15506230,7 тыс. рублей.

Объемы использования средств Стабилизационного фонда не были определены в Федеральном законе «О федеральном бюджете на 2005 год», как это предусмотрено статьей 96.3 Бюджетного кодекса.

На осуществление платежей на досрочное погашение государственного внешнего долга Российской Федерации и покрытие дефицита бюджета Пенсионного фонда из средств Стабилизационного фонда в 2005 году было направлено 677335,8 млн. рублей, или на 434672,0 млн. рублей (в 2,8 раза) больше, чем предполагалось в соответствии с прогнозными расчетами использования средств Стабилизационного фонда к проекту федерального закона «О федеральном бюджете на 2005 год».

Средства Стабилизационного фонда, предусмотренные на досрочное погашение государственного внешнего долга Российской Федерации и на покрытие дефицита бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации, были направлены по целевому назначению.

Остаток неизрасходованных средств Стабилизационного фонда, направленных на досрочное погашение части государственного внешнего долга Российской Федерации странам-членам Парижского клуба кредиторов, составил в рублевом эквиваленте 4283187,5 тыс. рублей. Остаток средств, образовавшийся в связи с изменениями курса доллара США по отношению к курсам валют платежей, а также в связи с изменениями курсов доллара США и евро по отношению к курсу рубля, был перечислен в Стабилизационный фонд 17 ноября 2005 года (платежное поручение от 17 ноября 2005 года № 903).

Источником средств для досрочного погашения основной суммы государственного внешнего долга Российской Федерации явились средства Стабилизационного фонда.

Кроме того, всем участникам Соглашения от 13 мая 2005 года были выплачены проценты, начисленные до даты расчетов на досрочно погашаемые суммы основного долга за счет расходов федерального бюджета, предусмотренных на обслуживание государственного внешнего долга Российской Федерации в 2005 году.

В отдельных случаях не соблюдались сроки перечисления Минфином России средств во Внешэкономбанк для осуществления досрочных платежей, как это предусмотрено положениями пункта 8 «Порядка исполнения сводной бюджетной росписи федерального бюджета на 2005 год и внесения изменений в нее по главе 092 «Мини-

стерство финансов Российской Федерации» бюджетной классификации Российской Федерации» (утвержденного приказом Минфина России от 5 апреля 2005 года № 54н) и условиями, содержащимися в письме Минфина России во Внешэкономбанк от 8 февраля 2001 года № 26-01-08/261.

За время нахождения средств Стабилизационного фонда на счетах Внешэкономбанка с 30 июня по 22 августа 2005 года среднесредней остаток этих средств составил 855,4 млн. евро и 1380,2 млн. долл. США.

Увеличение активов банков приводит к увеличению размера получаемых банками доходов от размещения временно свободных средств. При конвертировании этих средств в рубли по текущему курсу Банка России с дальнейшим размещением их на условиях «overnight» (однодневный расчетный кредит) и существовавшей в 2005 году доходности банков по этим операциям, возможность получения доходов могла бы составить не менее одного миллиарда рублей.

Целесообразно законодательно закрепить новый организационно-правовой механизм (концепцию) по управлению и использованию средств Стабилизационного фонда на среднесрочную и долгосрочную перспективы, который позволит определить:

- оптимальный объем средств Стабилизационного фонда, необходимый на сегодняшний день и на перспективу для компенсации потерь федерального бюджета в случае сокращения доходов федерального бюджета, дефолта или иных непредвиденных обстоятельств;

- направления использования бюджетных средств, которые будут высвобождены из Стабилизационного фонда при установлении оптимального объема средств Стабилизационного фонда и т. д.

Экономия на обслуживании государственного внешнего долга Российской Федерации - неотъемлемое следствие (эффектом) любого досрочного погашения и не может являться безусловным аргументом в его пользу и рассматриваться в качестве единственного критерия оценки эффективности досрочного погашения при наличии иных критериев, связанных с возможностью использования и управления средствами Стабилизационного фонда.

Нормативная база, необходимая для организации размещения средств Стабилизационного фонда в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 30 сентября 2004 года № 508 «О порядке управления средствами Стабилизационного фонда Российской Федерации», на сегодняшний день не утверждена.

Из-за отсутствия надлежащей нормативной базы в 2004-2005 годах размещение средств Стабилизационного фонда в денежные средства в иностранной валюте и долговые обязательства иностранных государств, как предусматривает Бюджетный кодекс и постановление Правительства Российской Федерации, не осуществлялось.

Предложения

1. Направить отчет о результатах проверки формирования, использования и управления средствами Стабилизационного фонда Российской Федерации в 2005 году в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

2. Направить информационное письмо в Правительство Российской Федерации.

3. Направить представление в Министерство финансов Российской Федерации.

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

Н. И. ТАБАЧКОВ