

Из решения Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 27 февраля 2009 года № 11К (648) «О результатах контрольного мероприятия «Проверка управления государственным долгом Российской Федерации Министерством финансов Российской Федерации в условиях кризисных явлений на финансовом рынке, в Министерстве финансов Российской Федерации»:

Изложить наименование контрольного мероприятия в следующей редакции: «Проверка управления государственным долгом Российской Федерации Министерством финансов Российской Федерации в условиях экономического и финансового кризиса».

Утвердить отчет о результатах контрольного мероприятия «Проверка управления государственным долгом Российской Федерации Министерством финансов Российской Федерации в условиях экономического и финансового кризиса».

Направить информационное письмо в Министерство финансов Российской Федерации.

Направить отчет о результатах контрольного мероприятия в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

ОТЧЕТ

о результатах контрольного мероприятия «Проверка управления государственным долгом Российской Федерации Министерством финансов Российской Федерации в условиях экономического и финансового кризиса»

Основание для проведения контрольного мероприятия: пункт 3.4.28 Плана работы Счетной палаты на 2008 год, пункт 2.12.2 Плана работы Счетной палаты на 2009 год.

Цель контрольного мероприятия

Проверка полноты реализации Минфином России прав и полномочий, определенных нормативными правовыми документами в сфере управления государственным долгом, в целях минимизации кризисных явлений на финансовом рынке.

Предмет контрольного мероприятия

Нормативные, правовые, договорные, финансовые и другие документы, а также проекты документов по вопросам, связанным с управлением Минфином России государственным долгом в условиях кризисных явлений на финансовом рынке.

Объект контрольного мероприятия

Министерство финансов Российской Федерации.

Проверяемый период деятельности: II полугодие 2008 года - январь 2009 года.

Сроки проведения мероприятия: с 28 ноября 2008 года по 27 февраля 2009 года.

Результаты контрольного мероприятия

1. Изменения в нормативно-правовом регулировании и политике в сфере государственного долга, разработанные Минфином России в условиях кризисных явлений на финансовом рынке с учетом содержания положений постановлений Правительства Российской Федерации от 7 апреля 2004 года № 185 «Вопросы Министерства финансов Российской Федерации» и от 30 июня 2004 года № 329 «О Министерстве финансов Российской Федерации». Оценка влияния указанных изменений на обеспечение стабилизации ситуации на внутреннем финансовом рынке

Согласно действующим положениям статьи 101 Бюджетного кодекса «Управление государственным и муниципальным долгом» управление государственным долгом Российской Федерации осуществляется Правительством Российской Федерации либо уполномоченным им Министерством финансов Российской Федерации.

Положением «О Министерстве финансов Российской Федерации» (пункт 1), утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2004 года № 329 (далее - Положение), установлено, что Минфин России является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим, в частности, функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере государственного долга. При этом согласно пункту 5.3.14 вышеуказанного Положения к полномочиям Минфина России относится управление «в установленном порядке» государственным долгом Российской Федерации.

Согласно пункту 4 постановления Правительства Российской Федерации от 7 апреля 2004 года № 185 «Вопросы Министерства финансов Российской Федерации» одной из основных задач Минфина России является, в частности, выработка единой государственной финансовой (включая бюджетную, налоговую, страховую, валютную сферы, сферу государственного долга) кредитно-денежной политики.

При этом в соответствии с положениями пункта 5.3 данного постановления функции по управлению государственным внутренним и внешним долгом Российской Федерации и функции эмитента государственных ценных бумаг Российской Федерации разделены. Также отдельными функциями являются функция ведения государственной долговой книги Российской Федерации и реестра государственных ценных бумаг Российской Федерации и функция государственной регистрации условий эмиссии и обращения государственных ценных бумаг Российской Федерации и муниципальных ценных бумаг, а также функция координации бюджетной, денежной и кредитной политики в соответствии с задачами макроэкономической политики.

Проведенный в ходе контрольного мероприятия анализ действовавших в проверяемом периоде нормативных правовых актов, а также нормативных актов, относящихся к вопросам государственного долга Российской Федерации, показал, что они позволяли Минфину России в обычных условиях осуществлять необходимые мероприятия в долговой сфере в соответствии с принятыми в мировой практике принципами этого управления.

Отдельные вопросы, связанные с определением предельных объемов заимствований на очередной бюджетный период, права Минфина России на проведение операций с государственными долговыми обязательствами в рамках установленных законодательством ограничений определены Бюджетным кодексом Российской Федерации (далее - Бюджетный кодекс), федеральными законами о федеральном бюджете на соответствующий финансовый год и другими законодательными и нормативными правовыми актами.

Вместе с тем нормативными правовыми актами не определен порядок управления государственным долгом, хотя это вытекает из содержания пункта 5.3.14 Положения, что создает правовую неопределенность в данном вопросе.

Минфином России при подготовке проектов федеральных законов о федеральном бюджете на очередной бюджетный год и соответствующий плановый период разрабатывались такие документы, как Бюджетная стратегия и бюджетная политика.

При этом вопросы долговой стратегии, за исключением вопроса отказа от внешних заимствований и погашения к 2015 году внешней задолженности Российской Федерации, в Бюджетной стратегии на период до 2023 года в полной мере не определены.

Одной из стратегических целей бюджетной политики является создание эффективной системы управления государственными финансами, что требует формирования, в том числе и эффективной системы управления государственным долгом. Однако Бюджетной стратегией на период до 2023 года данный вопрос применительно к долговой тематике не отражен.

Основным направлением долговой политики на 2008-2010 годы была обозначена целесообразность определения критериев оценки эффективности управления государственным долгом как «портфелем» долговых обязательств.

Однако до настоящего времени не определены критерии и показатели как оценки целесообразности проведения отдельных операций, связанных, в частности, с выкупом ценных бумаг и операциями обмена, так и оценки эффективности результатов этих операций с точки зрения их влияния на состояние рынка государственных ценных бумаг и участников этого рынка.

В связи со значительным ухудшением экономической конъюнктуры Минфин России, начиная с I квартала 2008 года, существенно сократил размещение государственных ценных бумаг. При этом фактически произошел отказ от размещения на рынке долгосрочных долговых обязательств. В условиях развития кризисных явлений на финансовом рынке действия Минфина России как в вопросах определения срочности размещаемых обязательств и их доходности, так и в вопросах проведения отдельных операций обуславливались текущей ситуацией на финансовом рынке в целом и на рынке государственных ценных бумаг Российской Федерации в частности и носили оперативный характер.

В оперативном порядке 30 сентября 2008 года Минфином России был выпущен приказ № 469 «Об осуществлении отдельных операций с государственными ценными бумагами Российской Федерации, номинальная стоимость которых указана в валюте Российской Федерации». Данным приказом в целях поддержания ликвидности участников рынка государственных ценных бумаг Российской Федерации, номинальная стоимость которых указана в валюте Российской Федерации, предусматривалось осуществление по мере необходимости в соответствии со статьей 94 Бюджетного кодекса выкупа на вторичном рынке государственных ценных бумаг Российской Федерации, номинальная стоимость которых указана в валюте Российской Федерации, а также выкуп одних гособлигаций при размещении/доразмещении других государственных облигаций (далее - обмен).

Предусмотренные указанным приказом операции имели оперативный антикризисный характер и были направлены на стабилизацию внутреннего рынка государственных ценных бумаг Российской Федерации, повышение ликвидности организаций - держателей государственных ценных бумаг, номинальная стоимость которых указана в валюте Российской Федерации, минимизацию убытков держателей ценных бумаг в результате падения цен на рынке, пополнение их оборотных средств и улучшение качества активов. Данными операциями обозначалась готовность государства обеспечить поддержку внутреннего рынка государственных ценных бумаг Российской Федерации и участников этого рынка.

Во взаимодействии с другими заинтересованными министерствами и ведомствами Минфином России был подготовлен ряд нормативных правовых документов антикризисной направленности.

С учетом существенного сокращения заимствований на внутреннем рынке государственных ценных бумаг Российской Федерации вследствие существенного ухудшения конъюнктуры Минфином России были внесены в Правительство Российской Федерации предложения по изменению объемов бюджетных ассигнований на 2008-2009 годы в виде проекта федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2008 год и на плановый период 2009 и 2010 годов». В частности, предусматривалось увеличение бюджетных ассигнований на исполнение расходных обязательств за счет экономии (сокращения) бюджетных ассигнований в 2008 году на обслуживание государственного долга Российской Федерации в сумме 16500,0 млн. рублей.

Предложенные изменения были утверждены Федеральным законом от 8 ноября 2008 года № 193-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон от 24 июля 2007 года № 198-ФЗ «О федеральном бюджете на 2008 год и плановый период 2009 и 2010 годов».

Правительством Российской Федерации в ноябре 2008 года был принят «План действий, направленный на оздоровление ситуации в финансовом секторе и отдельных отраслях экономики», утвержденный Председателем Правительства Российской Федерации В. В. Путиным 6 ноября 2008 года № 4863п-П13.

В целях эффективного и своевременного оказания государственной поддержки предприятиям реального сектора экономики в текущей экономической ситуации Минфин России подготовлены и внесены в Правительство Российской Федерации предложения по внесению изменений в Бюджетный кодекс, связанные с повышением максимального размера государственных гарантий, решение по которым вправе принимать Минфин России. Данные предложения утверждены Федеральным законом от 30 декабря 2008 года № 31-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации».

Кроме того, Министерством финансов Российской Федерации был разработан и внесен в Правительство Российской Федерации проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2009 год и на плановый период 2010 и 2011 годов», принятый в дальнейшем в установленном порядке Федеральным законом от 30 декабря 2008 года № 324-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон от 24 ноября 2008 года № 204-ФЗ «О федеральном бюджете на 2009 год и на плановый период 2010 и 2011 годов».

Предусмотренные законом меры направлены на решение поставленных Президентом Российской Федерации задач, в частности, по реализации антикризисных мероприятий, направленных на оздоровление финансовой системы Российской Федерации, реального сектора экономики. Финансовое обеспечение указанных мероприятий предусмотрено осуществлять в основном за счет предоставления государственных гарантий по кредитам, привлекаемым стратегическими организациями оборонно-промышленного комплекса и организациями, отобранными в установленном Правительством Российской Федерации порядке, на осуществление основной производственной деятельности и капитальные вложения, а также за счет уточнения источников внутреннего финансирования дефицита федерального бюджета.

При этом внесены изменения в Программу государственных гарантий Российской Федерации в валюте Российской Федерации на 2009 год и на плановый период 2010 и 2011 годов в части дополнительного предоставления 2 новых видов государственных гарантий на общую сумму 300,0 млрд. рублей, в том числе:

- 100,0 млрд. рублей - по кредитам, привлекаемым стратегическими организациями оборонно-промышленного комплекса на осуществление основной производственной деятельности и капитальные вложения;

- 200,0 млрд. рублей - по кредитам, привлекаемым организациями, отобранными в порядке, установленном Правительством Российской Федерации, на осуществление основной производственной деятельности и капитальные вложения.

Определены основные условия предоставления и исполнения указанных государственных гарантий, а также установлен лимит в размере до 10,0 млрд. рублей по каждой государственной гарантии.

В связи с внесением изменений в Программу государственных гарантий увеличен на 300,0 млрд. рублей (в 2,6-2,8 раза по сравнению с первоначально установленными объемами) верхний предел государственного внутреннего долга Российской Федерации по государственным гарантиям в валюте Российской Федерации, который установлен на 1 января 2010 года в размере 463,0 млрд. рублей, на 1 января 2011 года - 492,7 млрд. рублей, на 1 января 2012 года - 477,7 млрд. рублей, а также увеличен верхний предел государственного внутреннего долга Российской Федерации, который установлен на указанные выше даты в объеме 2419,7 млрд. рублей, 3136,7 млрд. рублей и 4003,2 млрд. рублей, соответственно.

В рамках Программы государственных гарантий Российской Федерации в иностранной валюте на 2009 год и на плановый период 2010 и 2011 годов установлено трехкратное по сравнению с ранее определенными объемами увеличение лимита по государственным гарантиям Российской Федерации в иностранной валюте для поддержки экспорта промышленной продукции: с 50 млн. долл. США до 150 млн. долл. США по каждой государственной гарантии, решение о предоставлении которых вправе принимать Минфин России в случаях, установленных федеральным законом о федеральном бюджете на соответствующий год и плановый период, и принятыми согласно данному бюджету актами Правительства Российской Федерации.

С учетом ухудшения возможности заимствований на внутреннем рынке государственных ценных бумаг Минфином России подготовлены и внесены на рассмотрение Правительства Российской Федерации предложения по объемам выпуска государственных ценных бумаг в 2009 году. Эти предложения были утверждены решением Правительства Российской Федерации от 24 декабря 2008 года № 1945-р.

Учитывая конъюнктуру рынка государственных ценных бумаг в 2008 году, Минфин России для выполнения указанной выше Программы государственных внутренних заимствований Российской Федерации на 2009 год и на плановый период 2010 и 2011 годов предложил осуществить выпуск государственных облигаций в 2009 году в объеме до 535,8 млрд. рублей.

При этом в целях снижения рисков, связанных со структурой государственного долга, предложено осуществлять заимствования на внутреннем рынке в 2009 году в основном средне- и долгосрочного характера.

В связи с тем, что Минфин России имел возможность путем изменения периода обращения предполагаемых к размещению долговых обязательств и их доходности при первичном размещении, регулировать стоимость обслуживания долговых обязательств в пределах ассигнований, установленных федеральным законом о федеральном бюджете на 2009-2011 годы, внесения каких-либо изменений в основные параметры федерального бюджета в части увеличения объемов государственного внутреннего долга и расходов на его обслуживание в проверяемом периоде не потребовалось. Однако при дальнейшем росте доходности на внутреннем рынке государственных ценных бумаг Российской Федерации эти возможности могут быть исчерпаны. Такая ситуация предполагает необходимость изыскания в дальнейшем дополнительных источников финансирования бюджетного дефицита. Вместе с тем стабилизация на финансовом рынке и рынке государственных ценных бумаг в настоящее время не достигнута.

В этой связи Минфином России осуществляется подготовка соответствующих предложений, в том числе по внесению изменений по источникам финансирования дефицита федерального бюджета, обслуживанию государственного долга, а также заимствований на внутреннем рынке государственных ценных бумаг. При этом основной объем средств в результате размещения государственных ценных бумаг на внутреннем рынке планируется обеспечить за счет размещения среднесрочных облигаций со сро-

ком обращения до 5 лет в отличие от ранее планировавшихся размещений долгосрочных государственных ценных бумаг сроком обращения 10, 15 и 30 лет.

Одновременно должна решаться одна из ключевых задач управления государственным долгом - соблюдение баланса между минимизацией бюджетного риска и минимизацией стоимости обслуживания долгов, что в условиях продолжающейся нестабильности на финансовом рынке представляется крайне сложной задачей. Следует учитывать, что особая роль государственных ценных бумаг заключается в следующем: они являются одним из существенных ориентиров формирования процентных ставок на финансовом рынке. Ввиду его нестабильности, невозможности обеспечения в настоящее время доходности по государственным ценным бумагам на уровне других финансовых операций, в частности, валютных, вопросы разработки механизмов прямого (внебиржевого) заимствования физическими и юридическими лицами, а также иных механизмов привлечения средств путем размещения государственных ценных бумаг, использование иных долговых инструментов Минфином России не рассматриваются.

Исходя из сложившейся ситуации, учитывая необходимость обозначения позиции эмитента в вопросах осуществления заимствований в условиях развития кризисных явлений на финансовом рынке, снижения неопределенности участников рынка государственных ценных бумаг, а также исходя из практики проведения Минфином России текущих операций с государственными ценными бумагами, представляется, что положения «Основных направлений бюджетной политики» и, в частности, раздела долговой политики требует корректировки в части пересмотра следующих целей и конкретизации способов их достижения: обеспечения сбалансированности федерального бюджета при обеспечении долговой устойчивости; развития национального рынка государственных ценных бумаг в условиях существенного снижения его ликвидности; использования государственных гарантий в качестве инструмента поддержки финансовой устойчивости системообразующих организаций; ограниченности в выпуске государственных долгосрочных ценных бумаг; проведения операций с государственными долговыми обязательствами, направленных на повышение ликвидности участников рынка государственных ценных бумаг и финансового рынка в целом.

Необходимо отметить, что комплексом принятых Правительством Российской Федерации антикризисных мер использование рыночных государственных долговых обязательств предусмотрено не было. Вопросы взаимосвязи оказания масштабной финансовой поддержки банковскому и реальному секторам экономики с одновременным планируемым осуществлением значительных государственных заимствований на внутреннем рынке в комплексе антикризисных мер не обозначены.

Таким образом, обеспечение единой государственной финансовой (включая бюджетную, налоговую, страховую, валютную сферы, сферу государственного долга), кредитной, денежной политики при осуществлении операций с государственными долговыми обязательствами в полной мере не определено.

2. Осуществление взаимодействия Минфина России с министерствами, ведомствами и иными организациями в долговой сфере в условиях финансового кризиса с учетом содержания Положения. Организация взаимодействия Минфина России с профессиональными участниками рынка государственных ценных бумаг при управлении государственным долгом. Обеспечение единства государственной финансовой политики в условиях финансового кризиса

Взаимодействие Минфина России с федеральными министерствами и ведомствами при управлении государственным долгом Российской Федерации осуществлялось в рамках общих вопросов развития финансового рынка, а также формирования федерального бюджета и выполнения отдельных решений Правительства Российской Федерации.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2008 года № 2043-р утверждена разработанная с участием Минфина России Стратегия развития финансового рынка Российской Федерации на период до 2020 года.

Стратегией определены основные цели, задачи и ожидаемые результаты развития финансового рынка на обозначенный период.

При этом среди задач развития финансового рынка обозначены задачи, имеющие прямое отношение к рынку государственных ценных бумаг Российской Федерации: повышение емкости и прозрачности финансового рынка; обеспечение эффективности рыночной инфраструктуры; формирование благоприятного налогового климата для его участников; совершенствование правового регулирования на финансовом рынке, что является актуальным в условиях стабильной финансовой ситуации, а в условиях кризиса приобретает еще большее значение.

В Стратегии обозначена необходимость развития рынка производных инструментов, стимулирования участия населения на финансовом рынке, совершенствования клиринговых процедур и расчетов и другие вопросы развития финансового рынка.

Приложением к указанной Стратегии утвержден «План первоочередных мероприятий по реализации Стратегии финансового рынка Российской Федерации на период до 2020 года». Минфин России определен одним из ответственных исполнителей этих мероприятий.

Пунктами 18 и 19 указанного ранее Плана действий, направленных на оздоровление ситуации в финансовом секторе и отдельных отраслях экономики, предусматривались подготовка проекта федерального закона по вопросам упрощения процедуры предоставления государственных гарантий (Минфин России, Минэкономразвития России) и подготовка проекта федерального закона по предоставлению в 2009 году государственных гарантий Российской Федерации по кредитам, привлекаемым предприятиями, выполняющими государственный заказ, в том числе государственный оборонный заказ (Минфин России, Минпромторг России, Минэкономразвития России, Роскосмос, ГК Росатом, ГК Ростехнологии).

Эти меры были реализованы посредством внесения соответствующих изменений в Бюджетный кодекс и Федеральный закон от 24 ноября 2008 года № 204-ФЗ «О федеральном бюджете на 2009 год и на плановый период 2010 и 2011 годов».

Кроме того, Минфином России в целях реализации мероприятий по исполнению вышеуказанного Федерального закона был разработан проект порядка предоставления государственных гарантий по кредитам, привлекаемым стратегическими организациями оборонно-промышленного комплекса на осуществление основной производственной деятельности и капитальные вложения и кредитам, привлекаемым организациями, отобранными в порядке, установленном Правительством Российской Федерации, на осуществление основной производственной деятельности и капитальные вложения.

Указанный проект 28 января 2009 года был направлен на рассмотрение в Правительство Российской Федерации, и постановлением Правительства Российской Федерации от 14 февраля 2009 года № 104 «О предоставлении в 2009 году государственных гарантий Российской Федерации по кредитам, привлекаемым стратегическими организациями оборонно-промышленного комплекса на осуществление основной производственной деятельности и капитальные вложения» утверждены соответствующие Правила предоставления данных гарантий.

Порядок взаимодействия между Минфином России и Банком России по вопросам осуществления заимствований на внутреннем рынке государственных ценных бумаг Российской Федерации и проведения расчетов по указанным государственным долговым обязательствам определен соответствующим Договором от 6 мая 1993 года № 5-2-1 (с изме-

нениями и дополнениями), согласно которому, в частности, с Банком России согласуются принимаемые решения о параметрах очередного размещаемого выпуска, что нашло отражение в ходе операций, проведенных Банком России по поручению Минфина России.

В связи с экономическим и финансовым кризисом Минфином России по результатам проведенной с заинтересованными министерствами и ведомствами работы внесены корректировки по заимствованиям с использованием государственных сберегательных облигаций (далее - ГСО) в сторону значительного сокращения сроков обращения отдельных выпусков и повышения ставок процентного дохода, что способствовало улучшению структуры активов держателей ГСО, а также увеличению доходности от размещения пенсионных накоплений в указанные госбумаги.

В целях повышения ликвидности рынка Минфином России совместно с Федеральной службой по финансовым рынкам велась работа по разработке законодательной базы, позволяющей использовать производные финансовые инструменты, механизм стрипования. Указанная работа предполагает внесение ряда изменений в действующее законодательство и осуществляется в рамках общих вопросов развития финансового рынка.

По информации Минфина России, полученной в ходе проверки, Министерством осуществлялись мероприятия с привлечением профессиональных участников рынка государственных ценных бумаг при рассмотрении вопросов стабилизации и развития рынка государственных долговых обязательств, а также возможности осуществления обменных операций на приемлемых для федерального бюджета и участников рынка условиях. Каких-либо совместных документов по результатам таких мероприятий не принималось.

3. Операции с государственными долговыми обязательствами, осуществленные Минфином России, их соответствие целям стабилизации внутреннего финансового рынка, результаты проведенных операций

После падения 16 сентября 2008 года финансового рынка Минфином России в соответствии с приказом Минфина России от 30 сентября 2008 года № 469 «Об осуществлении отдельных операций с государственными ценными бумагами Российской Федерации, номинальная стоимость которых указана в валюте Российской Федерации» были осуществлены следующие операции:

- 29 и 30 сентября 2008 года - по выкупу облигаций федеральных займов (далее - ОФЗ) общей номинальной стоимостью 175,6 млн. рублей. Общий объем средств, направленных на операции выкупа, составил 162,35 млн. рублей с учетом накопленного купонного дохода;

- 1 октября 2008 года - по обмену ОФЗ с выкупом облигаций в объеме 261,97 млн. рублей по номиналу и одновременным размещением в пределах сумм выкупа облигаций номинальной стоимостью 302,24 млн. рублей.

Проведение данных операций, определение конкретных выпусков, с которыми было возможно их осуществление, а также условия проведения операций в значительной степени зависели от изменения текущей ситуации на внутреннем рынке государственных ценных бумаг и определялись Минфином России.

При этом в ходе состоявшегося 1 октября 2008 года аукциона по размещению ОФЗ № 25063RMFS (погашение в 2011 году) и выкупу ОФЗ № 46020RMFS (погашение в 2034-2036 годах) в рамках операции Минфина России по обмену облигаций федеральных займов приняли участие 11 дилеров, совокупный спрос составил 1215,6 млн. рублей (1255,5 млн. рублей по номиналу). Размещение было осуществлено на 252,2 млн. рублей, или только 25 % от объема спроса.

Оплата приобретенных на аукционе облигаций выпуска № 25063RMFS осуществлялась только за счет денежных средств, полученных владельцами в результате выкупа

Минфином России облигаций выпуска № 46020RMFS по объявленной им цене 82,5 % от номинала, что соответствовало рыночной конъюнктуре.

Минфином России операции выкупа и обмена проводились с государственными ценными бумагами, которые имели наибольшее падение котировок.

Обменные операции, проведенные 1 октября 2008 года, способствовали краткосрочному повышению котировок выпуска ОФЗ № 46020RMFS, оставшихся у инвесторов, однако в дальнейшем эти котировки снизились и стабилизировались на уровне 78 %. По состоянию на 27 января 2009 года признанная котировка указанной государственной ценной бумаги составляла 69,64 процента.

Следует отметить, что все операции, связанные с выкупом государственных ценных бумаг, были осуществлены по ценам ниже цен их предыдущего размещения от номинальной стоимости.

В результате обмена государственных ценных бумаг, проведенного 1 октября 2008 года:

- государственный долг был уменьшен на 50,28 млн. рублей;
- ежегодные процентные платежи по обслуживанию государственного долга в период обращения выпуска ОФЗ № 25063RMFS вследствие разницы ставки купона по указанному выпуску (6,2 % годовых) на 70 базисных пунктов ниже ставки купона облигаций выпуска № 46020RMFS (6,9 %), т. е. уменьшены на 5,23 млн. рублей;
- общий сальдовый результат операции, представляющий собой разницу расходов по выкупу облигаций и поступлению средств от размещения облигаций, составил +11,8 тыс. рублей.

В результате выкупа государственных ценных бумаг, проведенного в период 29-30 сентября 2008 года:

- государственный долг сократился на 175,6 млн. рублей;
- соответственно, ежегодные процентные расходы будущих периодов были сокращены, так как не подлежат выплате, например, по бюджету 2009 года процентные выплаты снижены на 13,6 млн. рублей.

Следует отметить, что при сохранении существующих негативных тенденций роста доходности по государственным ценным бумагам стоимость будущих заимствований и, в частности, процентные расходы могут быть существенно выше расходов федерального бюджета по ранее выкупленным государственным ценным бумагам.

Так, по итогам первого размещения ОФЗ 21 января 2009 года Минфин России увеличил ставки купонных выплат в ходе размещения ОФЗ с постоянным доходом выпуска № 25064RMFS до 11,9 % при сохранении достаточно высокой цены размещения от номинала - 99,4 %. Однако размещение государственных ценных бумаг при этой цене составило лишь 25,8 % от объема эмиссии (размещено облигаций в объеме 1,81 млрд. рублей при объеме эмиссии 7,0 млрд. рублей), коэффициент активности (превышение спроса над предложением) составил 1,14. При этом данный показатель в 2006 и 2007 годах составлял, соответственно, 2,02 и 1,99.

В ходе состоявшегося 28 января 2009 года аукциона по доразмещению ОФЗ выпуска № 25064RMFS из предложенного на аукционе объема ОФЗ номинальной стоимостью 5,19 млрд. рублей были размещены ценные бумаги общей номинальной стоимостью всего 20,0 млн. рублей (0,39 % от предложенного к размещению объема) по средневзвешенной цене 99,0589 % от номинала. Такие показатели свидетельствуют о существенном сокращении возможности осуществления в ближайшей перспективе заимствований на приемлемых для бюджета условиях.

Вместе с тем в результате проведения указанных операций выкупа и обмена была обозначена готовность государства по поддержке рынка государственных ценных

бумаг, минимизированы потери (убытки) держателей облигаций, по которым проводились операции выкупа, улучшены ликвидность и качество активов участников операций обмена, так как они получили более ликвидные инструменты. Однако, учитывая единичный и несистемный характер указанных операций, а также их незначительные объемы, эти операции не смогли оказать длительного существенного воздействия на повышение ликвидности рынка и фактически имели кратковременный эффект.

Эффективность операций досрочного выкупа может рассматриваться с точки зрения экономии расходов федерального бюджета по обслуживанию государственного долга.

В условиях кризисных явлений на финансовом рынке усложняется выбор критериев оценки целесообразности проведения операций досрочного выкупа и обмена государственных долговых обязательств, а также эффективности таких операций.

Операции выкупа и обмена государственных ценных бумаг имели определенные особенности. В частности, определение цен выкупа имело для бюджета направленность на экономию расходов, участники рынка имели цель минимизации убытков.

Указанные операции были прекращены в связи с отсутствием спроса участников рынка на проведение таких операций по определяемым Минфином России ценам, что свидетельствует о недостаточной проработке вопроса возможных условий проведения этих операций, превалирующем в указанных операциях факторе экономии расходов бюджета вследствие выкупа ценных бумаг по ценам ниже цен размещения, отсутствии соответствующих критериев, определяющих, при каких условиях выкуп может осуществляться по ценам выше цен размещения.

При этом следует отметить, что объем операций, проведенных на рынке государственных ценных бумаг, номинированных в валюте Российской Федерации, был значительно меньше объема других операций, направленных на стабилизацию финансовой сферы.

Так, оборот по операциям, проведенным на рынке государственных ценных бумаг, составил 0,74 млрд. рублей против 4,8 трлн. рублей, предоставленных в виде кредитов Банка России без обеспечения и средств федерального бюджета, размещенных на банковских депозитах.

Следует отметить, что рынок государственных ценных бумаг, номинированных в валюте Российской Федерации, в сравнении с рынком акций был менее подвержен падению вследствие низкой доли на рынке нерезидентов и высокой концентрации государственных ценных бумаг в «портфеле» Банка России и ряда других крупных пассивных инвесторов. Это ситуация имела негативное влияние на развитие рынка в докризисный период, но в условиях кризиса эта же ситуация явилась определенным стабилизирующим фактором.

При этом для держателей ГСО нерыночный характер этого инструмента имел определенные преимущества, так как их цена оставалась неизменной в условиях падения цен на рыночные ценные бумаги.

Помимо операций с ОФЗ, Минфином России было осуществлено также размещение 2 выпусков ГСО. Операции по размещению ГСО в октябре-декабре 2008 года, помимо использования их как инструмента размещения пенсионных накоплений, также учитывали текущую ситуацию на рынке государственных ценных бумаг как при определении процентного дохода по указанным облигациям, так и при определении сроков их обращения.

Всего в указанный период Минфином России размещены по закрытой подписке ГСО в объеме 43,0 млрд. рублей по номинальной стоимости, из которых 35 млрд. рублей ГСО с постоянной процентной ставкой выпуска № 35002RMFS были размещены 30 декабря 2008 года, выплата дохода 1 раз в год, с погашением в 2010 году и постоянной процентной ставкой купона - 10,8 %; 8 млрд. рублей ГСО с фиксированной процентной ставкой выпуска № 39004RMFS (размещение 30 октября 2008 года) с пога-

шением в 2024 году с фиксированными процентными ставками, которые снижаются в период обращения с 10 % до 7,5 %, выплата дохода осуществляется 2 раза в год. При этом цены размещений были близки к номиналу.

В целом с учетом принятых Минфином России мер по ограничению заимствований на внутреннем рынке государственных ценных бумаг в условиях развития кризиса Программа государственных внутренних заимствований по государственным ценным бумагам по итогам 2008 года была выполнена на 46,5 процента.

Все государственные гарантии Российской Федерации, предусмотренные Федеральным законом от 24 июля 2007 года № 198-ФЗ «О федеральном бюджете на 2008 год и на плановый период 2009 и 2010 годов», были предоставлены в IV квартале 2008 года.

Общая сумма предоставленных в 2008 году государственных гарантий Российской Федерации в валюте Российской Федерации составила 28517,4 млн. рублей, или 39,6 % от предельного годового объема, определенного Программой государственных гарантий Российской Федерации в валюте Российской Федерации на 2008 год, в связи с отсутствием заявок по их предоставлению.

Из предоставленных государственных гарантий в валюте Российской Федерации в рамках исполнения бюджета 2008 года и мероприятий, направленных на поддержку ипотеки, были предоставлены 4 государственные гарантии Российской Федерации без регресса на общую сумму 28000,0 млн. рублей по заимствованиям ОАО «Агентство по ипотечному жилищному кредитованию», осуществляемым на поддержку системы рефинансирования ипотечного кредитования по облигациям Агентства.

По заимствованиям, осуществляемым для обеспечения земельных участков инженерной инфраструктурой и модернизации коммунальной инфраструктуры в целях жилищного строительства, были предоставлены 2 государственные гарантии по кредитам, привлеченным в 2007 году ОАО «Мордовская ипотечная корпорация» с регрессом на общую сумму 517,4 млн. рублей.

Из предусмотренного Программой государственных гарантий Российской Федерации в иностранной валюте предельного объема государственных гарантий - 1000,0 млн. долл. США - была предоставлена 1 гарантия на сумму до 10,0 млн. долл. США без регресса для оказания поддержки экспорта промышленной продукции по заимствованиям ЗАО «Осташковский кожевенный завод» (кредитор - ЗАО РОСЭКСИМБАНК) на период до 22 июля 2010 года.

В связи с отсутствием гарантийных случаев средства федерального бюджета в 2008 году на исполнение государственных гарантий Российской Федерации не направлялись. Государственные гарантии Российской Федерации в национальной и иностранной валютах в январе 2009 года не предоставлялись.

Выводы

1. В проверяемом периоде Минфином России в рамках определенных нормативными правовыми документами прав и полномочий в сфере управления государственным долгом в основном обеспечивалось проведение мероприятий по минимизации кризисных явлений на финансовом рынке.

При этом действовавшие в I полугодии 2008 года нормативные правовые акты, касающиеся регулирования государственного долга и реализации долговой политики, позволяли Минфину России в обычных условиях осуществлять необходимые мероприятия в долговой сфере с учетом принятых в мировой практике принципов этого управления.

Однако развитие экономического и финансового кризиса потребовали принятия дополнительных мер. В частности, во взаимодействии с заинтересованными министерствами и ведомствами были разработаны и внесены в Правительство Российской Федерации

принятые в дальнейшем в установленном порядке проекты соответствующих законов об изменении положений федеральных законов о федеральном бюджете на 2008 и 2009 годы и соответствующие плановые периоды, Бюджетного кодекса, корректирующие, в частности, отдельные позиции, относящиеся к государственному долгу, расширяющие возможность использования государственных гарантий Российской Федерации. Постановлением Правительства Российской Федерации от 14 февраля 2009 года № 104 «О предоставлении в 2009 году государственных гарантий Российской Федерации по кредитам, привлекаемым стратегическими организациями оборонно-промышленного комплекса на осуществление основной производственной деятельности и капитальные вложения» утверждены соответствующие Правила предоставления указанных гарантий.

2. В условиях финансового кризиса и общего ухудшения экономической конъюнктуры Минфином России в определенной мере была скорректирована проводимая политика заимствований на внутреннем рынке государственных ценных бумаг Российской Федерации, что выразилось в отказе от размещения долгосрочных долговых обязательств и увеличении купонных ставок по эмитируемым государственным ценным бумагам.

3. Проведенные на основании приказа Минфина России от 30 сентября 2008 года № 469 «Об осуществлении отдельных операций с государственными ценными бумагами Российской Федерации, номинальная стоимость которых указана в валюте Российской Федерации» операции имели антикризисный характер и были направлены на стабилизацию внутреннего рынка государственных ценных бумаг Российской Федерации, повышение ликвидности организаций - держателей государственных ценных бумаг Российской Федерации, номинальная стоимость которых указана в российской валюте, минимизацию убытков держателей ценных бумаг в результате падения цен на финансовом рынке, пополнение их оборотных средств и улучшение качества активов.

В результате принятых мер государственный долг сократился на 225,9 млн. рублей (0,02 % от объема государственного внутреннего долга по состоянию на 1 января 2009 года), процентные платежи по обслуживанию государственного долга в 2009 году сокращены на 18,8 млн. рублей (0,01 % от общего объема процентных расходов федерального бюджета за 2008 год).

4. Вместе с тем имеются отдельные недостатки в управлении Минфином России государственным долгом Российской Федерации в условиях экономического и финансового кризиса.

4.1. Не обозначена стратегия управления государственным долгом в условиях экономического и финансового кризиса, что не может способствовать формированию эффективного механизма этого управления. При этом «Основные направления бюджетной политики на 2009-2011 годы» в части долговой политики, разработанные в докризисный период, также остались неизменными и не учитывают специфику управления государственным долгом в период кризиса.

В Бюджетной стратегии на период до 2023 года предметно не определены направления и вопросы долговой стратегии, за исключением вопроса отказа от внешних заимствований и погашения к 2015 году внешней задолженности Российской Федерации.

4.2. Нормативными правовыми актами не определен порядок управления государственным долгом, хотя это вытекает из содержания пункта 5.3.14 Положения «О Министерстве финансов Российской Федерации», утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2004 года № 329. Это создает элемент неопределенности в осуществлении процесса управления государственным долгом, не может способствовать повышению эффективности этого управления и реализации Минфином России данной функции.

4.3. Единичный, несистемный характер осуществленных Минфином России в рамках исполнения приказа от 30 сентября 2008 года № 469 «Об осуществлении отдельных операций с государственными ценными бумагами Российской Федерации, номинальная стоимость которых указана в валюте Российской Федерации» операций на внутреннем рынке государственных ценных бумаг, а также их незначительные объемы не могли оказать существенного долгосрочного влияния на стабилизацию этого рынка. Учитывая, что указанные операции не учитывались комплексом антикризисных мер, не рассматривались во взаимосвязи с иными мероприятиями, направленными на стабилизацию ситуации на финансовом рынке в целом, и были прекращены в связи с отсутствием спроса участников рынка на проведение таких операций по определяемым Минфином России ценам, остается не определенной также перспектива целесообразности осуществления аналогичных операций в будущем.

Положение осложняется отсутствием утвержденных критериев оценки подобных операций, равно как и критериев оценки эффективности управления государственным долгом в целом.

При этом кризисная ситуация на финансовом рынке не исключает возможность ухудшения в дальнейшем условий заимствований при одновременной необходимости увеличения объемов этих заимствований на внутреннем рынке. Это может существенно увеличить расходы федерального бюджета по обслуживанию государственного долга как вследствие увеличения объемов заимствований, так и вследствие увеличения доходности по государственным ценным бумагам при сохранении негативных тенденций на этом рынке. Такая ситуация предполагает необходимость изыскания в дальнейшем дополнительных источников финансирования бюджетного дефицита.

Предложения

1. Направить информационное письмо Заместителю Председателя Правительства Российской Федерации - Министру финансов Российской Федерации А. Л. Кудрину с отражением основных результатов контрольного мероприятия в целях их рассмотрения и учета в работе Министерства финансов Российской Федерации при реализации долговой стратегии и долговой политики в условиях экономического и финансового кризиса, а также при совершенствовании нормативного правового обеспечения процесса управления государственным долгом и оптимизации данного управления.

2. Направить отчет о результатах контрольного мероприятия в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

В. П. ГОРЕГЛЯД