

Из решения Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 20 июля 2012 года № 33К (866) «О результатах экспертно-аналитического мероприятия «Мониторинг и оценка эффективности размещения и использования средств Резервного фонда и Фонда национального благосостояния»:

Утвердить отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия.

Направить отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

ОТЧЕТ

о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Мониторинг и оценка эффективности размещения и использования средств Резервного фонда и Фонда национального благосостояния» за I полугодие 2012 года

Основание для проведения мероприятия: пункт 3.4.8 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2012 год.

Предмет мероприятия

Нормативная методическая база и иные распорядительные документы, регламентирующие формирование, управление и использование средств Резервного фонда и Фонда национального благосостояния; документы, отражающие перечисление средств на счета Резервного фонда и Фонда национального благосостояния в 2012 году; бухгалтерские, финансовые и иные документы, отражающие операции со средствами Резервного фонда и Фонда национального благосостояния в 2012 году.

Цели мероприятия

1. Анализ сведений об остатках и операциях по поступлению, использованию и управлению средствами Резервного фонда и Фонда национального благосостояния.

2. Оценка законности и эффективности формирования, использования и управления средствами Резервного фонда и Фонда национального благосостояния в 2012 году.

3. Обобщение научной информации и анализ общественного мнения по вопросам эффективности формирования, размещения и использования средств Резервного фонда и Фонда национального благосостояния.

Объекты мероприятия

Министерство финансов Российской Федерации (Минфин России) (по запросам), Центральный банк Российской Федерации (Банк России) (по запросам), Федеральное казначейство (Казначейство России) (по запросам).

Исследуемый период: I и II кварталы 2012 года.

Сроки проведения мероприятия: с 25 июня 2012 года по 15 февраля 2013 года.

Результаты мероприятия

1. Анализ сведений об остатках и операциях по поступлению, использованию и управлению средствами Резервного фонда и Фонда национального благосостояния

Для учета средств Резервного фонда Российской Федерации (далее - Резервный фонд) в иностранных валютах Центральным банком Российской Федерации на основании договора банковского счета от 15 января 2008 года № 42-7.1-19/3.3-5 Федеральному казначейству открыты счета № 40105840200000006900 (доллары США), № 40105978800000006900 (евро), № 40105826800000006900 (фунты стерлингов).

Денежные средства Резервного фонда в валюте Российской Федерации находятся на счете № 40105810900000006900, открытом Центральным банком Российской Федерации Федеральному казначейству на основании договора банковского счета от 11 января 2008 года № 42-7.1-19/3.3-1.

Для учета средств Фонда национального благосостояния Российской Федерации (далее - Фонд национального благосостояния) в иностранных валютах Центральным банком Российской Федерации на основании договора банковского счета от 15 января 2008 года № 42-7.1-19/3.3-6 Федеральному казначейству открыты счета № 40105840500000007900 (доллары США), № 40105978100000007900 (евро), № 40105826100000007900 (фунты стерлингов).

Денежные средства Фонда национального благосостояния в валюте Российской Федерации находятся на счете № 40105810200000007900, открытом Центральным банком Российской Федерации Федеральному казначейству на основании договора банковского счета от 11 января 2008 года № 42-7.1-19/3.3-2.

Во исполнение Федерального закона от 13 октября 2008 года № 173-ФЗ «О дополнительных мерах по поддержке финансовой системы Российской Федерации» (далее - Федеральный закон от 13 октября 2008 года № 173-ФЗ) в соответствии с Требованиями к финансовым активам, в которые могут размещаться средства Фонда национального благосостояния, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 19 января 2008 года № 18 «О порядке управления средствами Фонда национального благосостояния» (далее - постановление Правительства Российской Федерации от 19 января 2008 года № 18), средства Фонда национального благосостояния могут быть размещены на депозитах в Государственной корпорации «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)» (далее - Внешэкономбанк) в сумме до 655000000000,00 рубля, в том числе:

- до 410000000000,00 рубля может быть размещено на депозитах сроком до 31 декабря 2019 года с ежеквартальной выплатой процентов по ставке 6,25 % годовых и сроком до 31 декабря 2020 года с ежеквартальной выплатой процентов по ставке 7,25 % годовых;

- до 30000000000,00 рубля - на депозит сроком до 31 декабря 2017 года с ежеквартальной выплатой процентов по ставке 6,25 % годовых в целях организации кредитования субъектов малого и среднего предпринимательства;

- до 40000000000,00 рубля - на депозит сроком до 1 июня 2020 года с ежеквартальной выплатой процентов по ставке 6,25 % годовых с целью предоставления кредита ОАО «Агентство по ипотечному жилищному кредитованию».

Федеральным законом от 17 декабря 2009 года № 314-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2010 год и на плановый период 2011 и 2012 годов» до 1 января 2013 года приостановлено действие норм Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее - Бюджетный кодекс), касающихся использования нефтегазовых доходов федерального бюджета для финансового обеспечения нефтегазового трансферта, а также для формирования Резервного фонда и Фонда национального благосостояния (пункт 1 статьи 96.6 Бюджетного кодекса).

Федеральным законом от 9 апреля 2009 года № 58-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» также приостановлена до 1 января 2013 года возможность направления средств Резервного фонда для финансового обеспечения нефтегазового трансферта в случае возможной недостаточности последнего.

Кроме того, в соответствии с Федеральным законом от 22 сентября 2009 года № 218-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» с 1 января 2010 года до 1 февраля 2012 года доходы от управления средствами Резервного фонда и Фонда национального благосостояния предполагалось направлять на финансовое обеспечение расходов федерального бюджета.

Федеральным законом от 30 сентября 2010 года № 245-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и иные законодательные акты Российской Федерации» (далее - Федеральный закон от 30 сентября 2010 года № 245-ФЗ) приостановление указанных выше норм продлено до 2014 года. Кроме того, указанным Федеральным законом установлено, что Правительство Российской Федерации в 2010-2013 годах вправе без внесения изменений в Федеральный закон о федеральном бюджете принимать решения об использовании средств Резервного фонда на осуществление выплат, сокращающих долговые обязательства, сокращение заимствований и обеспечение сбалансированности федерального бюджета.

Федеральным законом от 30 сентября 2010 года № 245-ФЗ (в редакции Федерального закона от 6 октября 2011 года № 270-ФЗ) предусмотрено продление приостановления вышеуказанных требований до 1 января 2015 года, в части, касающейся направления доходов от управления средствами Резервного фонда и Фонда национального благосостояния на финансовое обеспечение расходов федерального бюджета, - до 1 февраля 2015 года.

Пунктом 6 статьи 24 «Особенности исполнения федерального бюджета в 2012 году» Федерального закона от 30 ноября 2011 года № 371-ФЗ «О феде-

ральном бюджете на 2012 год и на плановый период 2013 и 2014 годов» (далее - Федеральный закон от 30 ноября 2011 года № 371-ФЗ) установлено, что нефтегазовые доходы, полученные в ходе исполнения федерального бюджета в 2012 году сверх 5553024193,1 тыс. рублей и не использованные с целью замещения объемов государственных заимствований Российской Федерации и (или) поступлений от продажи акций и иных форм участия в капитале, находящихся в собственности Российской Федерации, подлежат зачислению в Резервный фонд не позднее 1 февраля 2013 года; увеличение остатков средств Резервного фонда в составе источников финансирования дефицита федерального бюджета определено на 2012 год в сумме 830285612,9 тыс. рублей, на плановый период 2013 и 2014 годов - в сумме 570934674,6 и 957281125,4 тыс. рублей, соответственно; уменьшение остатков средств Фонда национального благосостояния на 2012 год - в сумме 7500000,0 тыс. рублей, на плановый период 2013 и 2014 годов - в сумме 10000000,0 и 10000000,0 тыс. рублей, соответственно.

1.1. Поступление средств в Резервный фонд и Фонд национального благосостояния и их использование

По состоянию на 1 января 2012 года:

- совокупный объем Резервного фонда составлял 811516564227,86 рубля, остатки средств на отдельных счетах по учету средств Резервного фонда в Банке России составляли: 0,00 рубля, 11076524377,83 долл. США, 9035380822,92 евро, 1579149350,39 фунта стерлингов;

- совокупный объем Фонда национального благосостояния составлял 2794426834706,38 рубля, при этом остатки средств на отдельных счетах по учету средств Фонда национального благосостояния в Банке России составляли: 0,00 рубля, 27720396651,13 долл. США, 24198846822,61 евро, 4395458595,57 фунта стерлингов; на депозитах во Внешэкономбанке - 474021943000,00 рубля и 6254000000,00 долл. США.

Суммы дохода от размещения средств Резервного фонда и Фонда национального благосостояния на счетах в Банке России за процентный период с 15 января 2011 года по 15 января 2012 года, перечисленные в январе 2012 года, составили, соответственно, 15501037032,56 рубля (237,77 % прогнозируемой величины доходов за указанный процентный период) и 40784095623,96 рубля (253,64 % прогнозируемой величины доходов за указанный процентный период) и в соответствии с Бюджетным кодексом были зачислены в федеральный бюджет. Доход от размещения средств Фонда национального благосостояния на депозиты во Внешэкономбанке, полученный в 2012 году в сумме 16671675115,7 рубля (41,65 % прогнозируемой величины доходов на 2012 год), также зачислен в федеральный бюджет.

Совокупная доходность размещения средств Резервного фонда на счетах в иностранной валюте в Банке России, выраженная в корзине разрешенных валют, составила за 2011 год 1,80 % годовых (с момента создания фонда - 2,66 % годовых), в том числе: на счете в долларах США - 1,01 % годовых, на счете в евро - 2,00 % годовых, на счете в фунтах стерлингов - 4,40 % годовых.

Совокупная доходность размещения средств Фонда национального благосостояния, выраженная в корзине разрешенных валют, составила за 2011 год 2,67 % (с момента создания фонда - 3,41 % годовых):

- на счетах в иностранной валюте в Банке России - 1,75 %, в том числе: на счете в долларах США - 1,01 % годовых, на счете в евро - 1,90 % годовых, на счете в фунтах стерлингов - 4,40 % годовых;

- на депозитах во Внешэкономбанке - 5,56 % годовых, в том числе: на депозитах в российских рублях - 6,50 % годовых, на депозитах в долларах США - 3,33 % годовых.

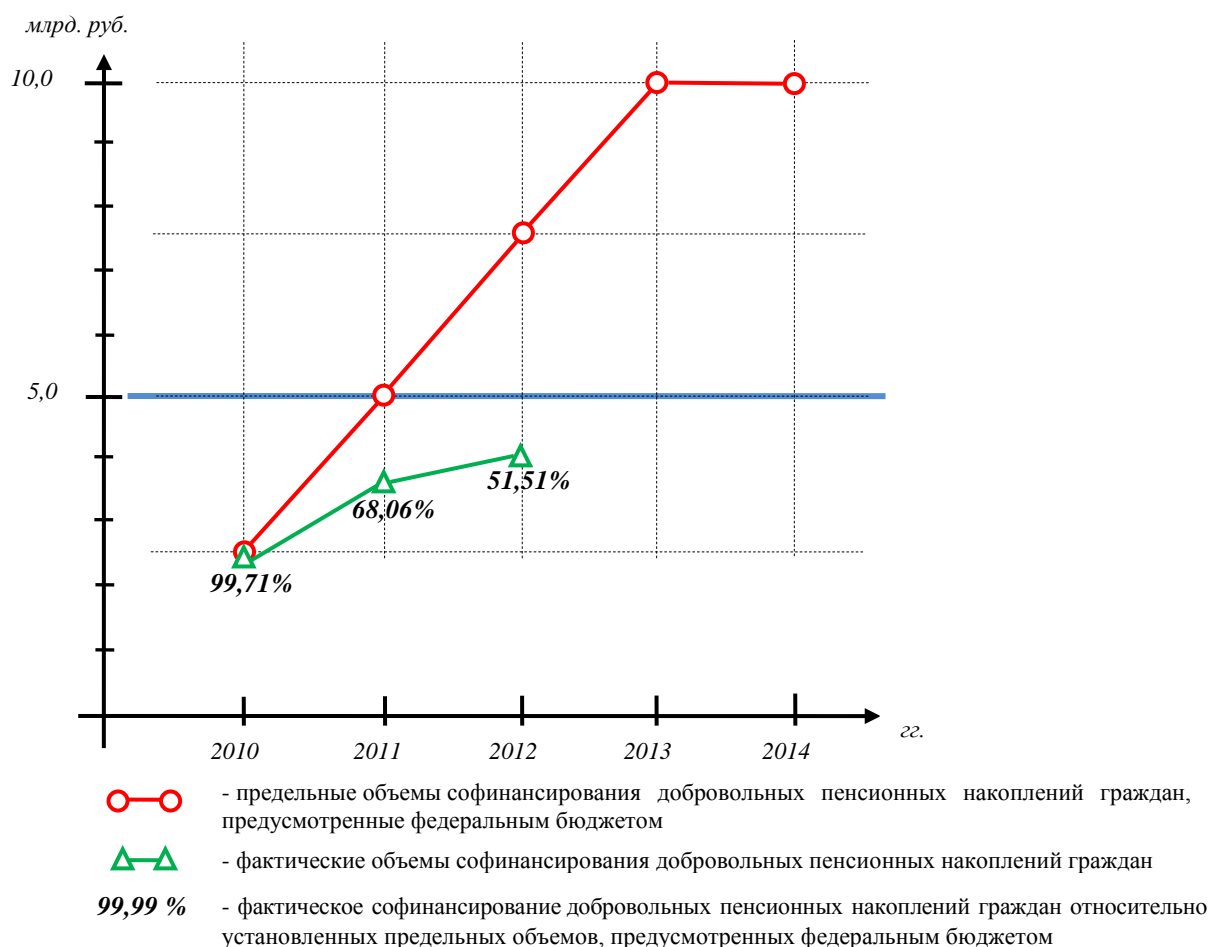
Пунктом 9 статьи 24 «Особенности исполнения федерального бюджета в 2011 году» Федерального закона от 13 декабря 2010 года № 357-ФЗ «О федеральном бюджете на 2011 год и на плановый период 2012 и 2013 годов» было установлено, что нефтегазовые доходы, полученные в ходе исполнения федерального бюджета в 2011 году сверх 4551358457,7 тыс. рублей и не использованные на замещение объемов государственных заимствований Российской Федерации и (или) поступлений от продажи акций и иных форм участия в капитале, находящихся в собственности Российской Федерации, подлежат зачислению в Резервный фонд не позднее 1 февраля 2012 года в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

В указанной связи в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 19 января 2012 года № 1 «О порядке зачисления в Резервный фонд нефтегазовых доходов, полученных в ходе исполнения федерального бюджета в 2011 году» (далее - постановление Правительства Российской Федерации от 19 января 2012 года № 1) в январе 2012 года нефтегазовые доходы в сумме 1090369024000,00 рубля были зачислены на счет по учету средств Резервного фонда, что составляет 131,32 % установленного Федеральным законом от 30 ноября 2011 года № 371-ФЗ в составе источников финансирования дефицита федерального бюджета увеличения остатков средств Резервного фонда. Во исполнение постановления Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2007 года № 955 «О порядке управления средствами Резервного фонда» (далее - постановление Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2007 года № 955) в феврале 2012 года указанные средства в полном объеме были конвертированы в иностранную валюту в соответствии с установленной структурой фонда, на счета по учету средств Резервного фонда в иностранной валюте в Банке России зачислены, соответственно, 16340647181,17 долл. США, 12415157222,86 евро и 2301631271,69 фунта стерлингов.

В соответствии с пунктом 1 статьи 96 «Фонд национального благосостояния» Бюджетного кодекса Российской Федерации в порядке, определенном приказом Минфина России от 14 февраля 2008 года № 25н «Об утверждении порядка взаимодействия Министерства финансов Российской Федерации и Федерального казначейства при проведении расчетов и перечислении средств в связи с формированием и перечислением нефтегазовых доходов федерального

бюджета, нефтегазового трансферта, средств Резервного фонда и Фонда национального благосостояния», в целях софинансирования формирования пенсионных накоплений застрахованных лиц, уплативших дополнительные страховые взносы на накопительную часть трудовой пенсии в 2011 году, часть средств Фонда национального благосостояния в иностранной валюте на счетах в Банке России, а именно: 58954968,08 долл. США, 44761245,22 евро и 8141890,05 фунта стерлингов, была реализована за 3863253552,60 рубля, после чего указанные средства в полном объеме были зачислены на счет по учету средств федерального бюджета. В соответствии с Федеральным законом от 30 ноября 2011 года № 371-ФЗ изменение остатков средств Фонда национального благосостояния как источника финансирования дефицита федерального бюджета определено в сумме 7500,00 млн. рублей. Таким образом, в 2012 году исполнение бюджета в данной части составило 51,51 % от установленных бюджетных назначений.

Сравнительная динамика фактически направляемых в целях софинансирования формирования пенсионных накоплений застрахованных лиц, уплативших дополнительные страховые взносы на накопительную часть трудовой пенсии, объемов средств Фонда национального благосостояния и предельных объемов указанного софинансирования, определяемых законами о федеральном бюджете, приведена на графике:



Необходимо отметить, что сложившаяся в 2010-2012 годах динамика финансирования за счет средств Фонда национального благосостояния формирования пенсионных накоплений застрахованных лиц, уплативших дополнительные страховые взносы на накопительную часть трудовой пенсии, а также относительно невысокий интерес к Программе государственного финансирования пенсии со стороны граждан Российской Федерации (в Программе участвует менее 10 % трудоспособного населения) должны подразумевать снижение устанавливаемой в качестве источника финансирования дефицита федерального бюджета величины изменения остатков средств Фонда национального благосостояния до 5000000,0 тыс. рублей.

Все конверсионные операции со средствами Резервного фонда и Фонда национального благосостояния в 2012 году осуществлены в соответствии с утвержденной ранее валютной структурой фондов и на конъюнктуру валютного рынка влияния не оказали.

В I полугодии 2012 года (по состоянию на 1 июля 2012 года) на счета по учету средств Резервного фонда поступило 1090369024400,00 рубля, представляющие собой нефтегазовые доходы, полученные в ходе исполнения федерального бюджета в 2011 году сверх установленной нормативной величины и не использованные на предусмотренные законом о бюджете на 2011 год цели, расходование средств Резервного фонда в проверяемом периоде не осуществлялось; часть средств Фонда национального благосостояния в размере 3863253552,60 рубля перечислена в федеральный бюджет в целях финансирования формирования пенсионных накоплений застрахованных лиц, уплативших дополнительные страховые взносы на накопительную часть трудовой пенсии в 2011 году.

1.2. Управление средствами Резервного фонда и Фонда национального благосостояния

В I полугодии 2012 года управление средствами Резервного фонда в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2007 года № 955 осуществлялось исключительно путем размещения средств фонда в иностранной валюте в долларах США, евро и фунтах стерлингов на счетах в Банке России.

В соответствии с указанным постановлением Правительства Российской Федерации нормативная доля разрешенных финансовых активов в общем объеме средств Резервного фонда, размещаемая в долговых обязательствах иностранных государств, определена в размере 100 процентов.

Управление средствами Фонда национального благосостояния в I полугодии 2012 года осуществлялось в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 19 января 2008 года № 18 путем размещения средств фонда в иностранной валюте в долларах США, евро и фунтах стерлингов на счетах в Банке России, а также путем размещения средств фонда на депозиты во Внешэкономбанке.

Отдельно стоит отметить, что в июне 2012 года Внешэкономбанк досрочно возвратил средства Фонда национального благосостояния в сумме 50000000000,00 рубля, размещенные на депозитах для предоставления субординированных кредитов ОАО «Газпромбанк» в соответствии с Федеральным законом от 13 октября 2008 года № 173-ФЗ, в связи с досрочным возвратом ОАО «Газпромбанк» указанных кредитов в соответствующей сумме.

В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 19 января 2008 года № 18 досрочно полученные средства Фонда национального благосостояния в той же сумме были размещены на новый депозит во Внешэкономбанке на 4 года с максимальным сроком возврата до 8 июня 2016 года по ставке 6,25 % годовых с уплатой процентов каждые полгода в целях финансирования приобретения Внешэкономбанком акций ОАО «Газпромбанк».

Указанная операция проведена, в том числе, в целях улучшения структуры капитала ОАО «Газпромбанк» в соответствии с нормой требований к финансовым активам, в которые могут размещаться средства Фонда национального благосостояния, согласно которой до 175000000000,00 рубля средств данного фонда могут быть размещены во Внешэкономбанке на депозитах, суммы, сроки и иные существенные условия по которым определяются Минфином России.

По мнению Счетной палаты Российской Федерации, исходя из текущей ситуации в банковском секторе ставка по указанному депозиту может быть установлена Минфином России минимум на 1,0 % выше, и в складывающихся в рамках российской экономики условиях увеличение доходов федерального бюджета путем повышения доходности от использования средств Фонда национального благосостояния приоритетнее, чем увеличение доли Внешэкономбанка в акционерном капитале ОАО «Газпромбанк» с целью улучшения структуры капитала ОАО «Газпромбанк».

В настоящее время для проведения всестороннего анализа условий заключения вышеуказанного договора между Минфином России и Внешэкономбанком о размещении средств Фонда национального благосостояния в сумме 50000000000,00 рубля на депозит Счетной палатой Российской Федерации ведется подготовка запроса о предоставлении информации в Минфин России с просьбой представить исчерпывающую информацию по данному поводу, а также представить экономическое обоснование назначения процентной ставки по указанному депозиту.

Информация о результатах анализа будет отражена в Отчете о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Мониторинг и оценка эффективности размещения и использования средств Резервного фонда и Фонда национального благосостояния» за 2012 год.

По состоянию на 1 июля 2012 года остатки средств на отдельных счетах по учету средств Резервного фонда в Банке России составили:

- 0,00 рубля;
- 27417171599,00 долл. США;
- 21450538045,78 евро;

- 3880780622,08 фунта стерлингов.

Совокупная расчетная сумма процентного дохода от размещения средств Резервного фонда на счетах в Банке России¹ за период с 15 января по 30 июня 2012 года (т.е. за процентный период) составила 7200541061,57 рубля, что эквивалентно 0,22 млрд. долл. США. Расчетные суммы процентного дохода от размещения средств указанного фонда на отдельных счетах в иностранной валюте составили (в валюте счета и в рублевом эквиваленте): 22075962,96 долл. США, или 724464668,86 рубля; 121640594,46 евро, или 5026554284,87 рубля; 28225420,38 фунта стерлингов, или 1449522108,70 рубля.

Курсовая разница от переоценки остатков средств на счетах по учету средств Резервного фонда в иностранной валюте за период с 1 января по 30 июня 2012 года составила 83559837375,50 рубля.

Совокупный объем средств Резервного фонда в рублевом эквиваленте по состоянию на 1 июля 2012 года составил 1985445426003,36 рубля, или 60,50 млрд. долл. США.

На 1 июля 2012 года остатки средств составили:

1. На отдельных счетах по учету средств Фонда национального благосостояния в Банке России:

- 0,00 рубля;
- 27661441683,05 долл. США;
- 24154085577,39 евро;
- 4387316705,52 фунта стерлингов.

2. На депозитах во Внешэкономбанке:

- 474021943000,00 рубля, из них: 50000000000,00 рубля - на депозите с максимальным сроком возврата до 8 июня 2016 года и процентной ставкой 6,25 % годовых; 30000000000,00 рубля - на депозите с максимальным сроком возврата до 31 декабря 2017 года и процентной ставкой 6,25 % годовых; 40000000000,00 рубля - на депозите с максимальным сроком возврата до 1 июня 2020 года и процентной ставкой 6,25 % годовых.

Информация об объемах средств Фонда национального благосостояния, размещенных на депозитах с максимальным сроком возврата до 31 декабря 2019 года и процентной ставкой 6,25 % годовых и на депозитах с максимальным сроком возврата до 31 декабря 2020 года и процентной ставкой 7,25 % годовых, будет отражена в Отчете о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Мониторинг и оценка эффективности размещения и использования средств Резервного фонда и Фонда национального благосостояния» за 2012 год после представления Минфином России сведений об указанных объемах средств в ответ на запрос о предоставлении информации Счетной палаты Российской Федерации;

¹ Показатели совокупного объема Резервного фонда и Фонда национального благосостояния, а также расчетных сумм дохода от размещения средств фондов рассчитаны по официальным курсам иностранных валют, установленным Банком России на дату, предшествующую отчетной, и кросс-курсам, рассчитанным на основе указанных курсов.

- 6254000000,00 долл. США, из них: 2000000000,00 долл. США - на депозитах со сроком возврата до 27 декабря 2012 года и с уплатой процентов по плавающей ставке, превышающей на 2,75 % ставку ЛИБОР² в долларах США; 7500000000,00 долл. США - на депозитах со сроком возврата до 29 апреля 2013 года и с уплатой процентов по плавающей ставке, превышающей на 2,75 % ставку ЛИБОР в долларах США; 3504000000,00 долл. США - на депозите со сроком возврата до 13 декабря 2012 года и с уплатой процентов в день возврата депозита по плавающей ставке, превышающей на 3,00 % ставку ЛИБОР в долларах США.

Совокупная расчетная сумма процентного дохода от размещения средств Фонда национального благосостояния в иностранной валюте в Банке России за период с 15 января по 30 июня 2012 года составила 8653732321,71 рубля, или 0,26 млрд. долл. США. Расчетные суммы процентного дохода от размещения средств указанного фонда на отдельных счетах в иностранной валюте в Банке России составили (в валюте счета и в рублевом эквиваленте): 16304597,97 долл. США, или 535066361,12 рубля; 157958932,91 евро, или 6527336984,64 рубля; 30986715,58 фунта стерлингов, или 1591328975,95 рубля.

Курсовая разница от переоценки остатков средств на счетах по учету средств Фонда национального благосостояния в иностранной валюте с 1 января по 30 июня 2012 года составила 16006942004,51 рубля, от переоценки валютного депозита во Внешэкономбанке за аналогичный период - 3882483200,00 рубля.

Совокупный объем средств Фонда национального благосостояния в рублевом эквиваленте по состоянию на 1 июля 2012 года составил 2810452406358,29 рубля, или 85,64 млрд. долл. США.

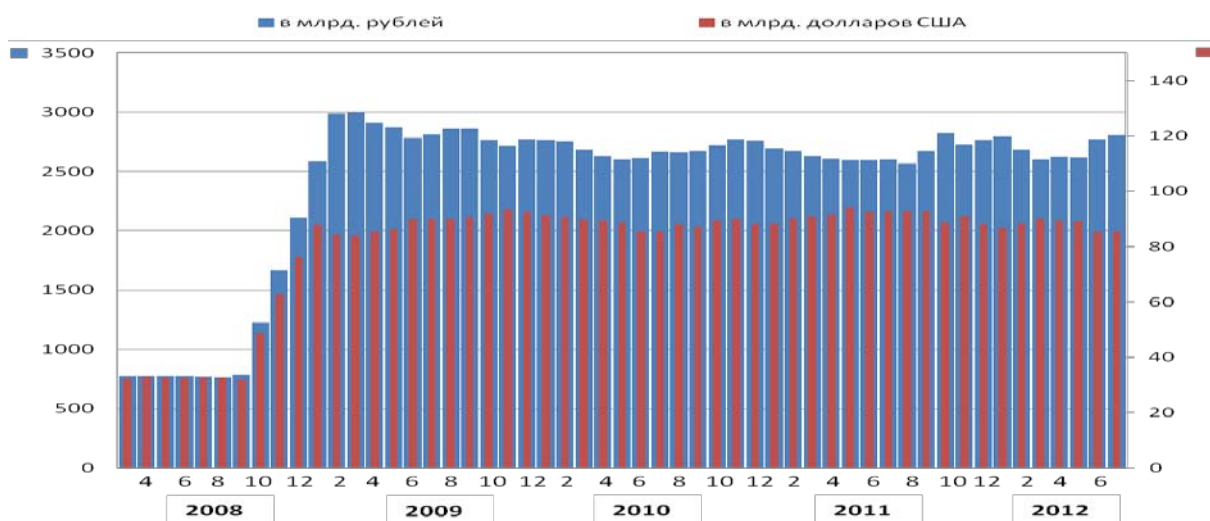
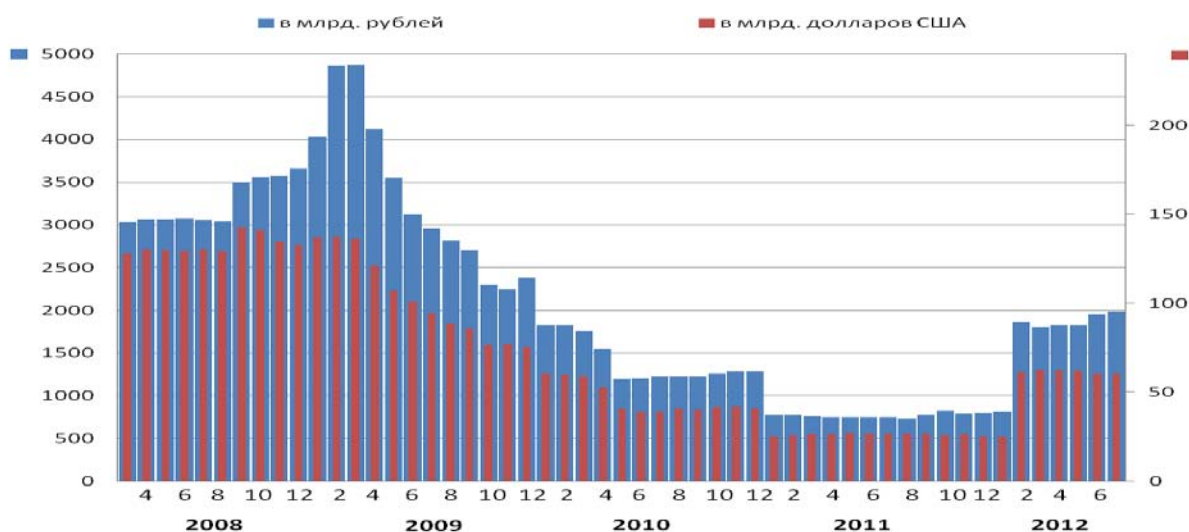
2. Оценка эффективности размещения и использования средств Резервного фонда и Фонда национального благосостояния

В соответствии с пунктом 2 статьи 96.11 Бюджетного кодекса целями управления средствами Резервного фонда и Фонда национального благосостояния по-прежнему являются обеспечение сохранности средств данных фондов и стабильного уровня дохода от их размещения в долгосрочной перспективе.

Динамика изменения совокупного объема Резервного фонда с 30 января 2008 года по 1 июля 2012 года в рублевом эквиваленте и в долларах США представлена на гистограмме 1.

Динамика изменения совокупного объема Фонда национального благосостояния с 30 января 2008 года по 1 июля 2012 года в рублевом эквиваленте и в долларах США представлена на гистограмме 2.

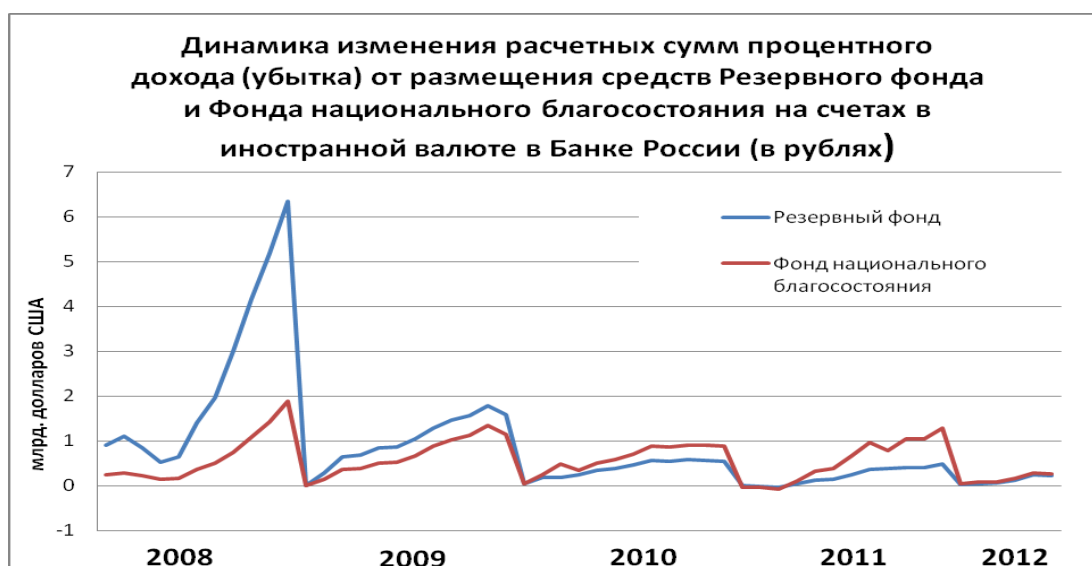
² Лондонская межбанковская ставка предложения (англ. London Interbank Offered Rate, LIBOR) - средневзвешенная процентная ставка по межбанковским кредитам, предоставляемым банкам, выступающим на Лондонском межбанковском рынке с предложением средств в разных валютах и в разные сроки от 1 дня до 12 месяцев. Фиксируется ежедневно в 11:00 по западноевропейскому времени на основании данных первоклассных банков.



Динамика изменения расчетных сумм процентного дохода (убытка) от размещения средств Резервного фонда и Фонда национального благосостояния на счетах в иностранной валюте в Банке России, рассчитанных в долларах США и пересчитанных в рублях, по месяцам представлена в таблице:

2008 г. (с 30.01.2008 г. по 31.12.2008 г.)												
	февраль	март	апрель	май	июнь	июль	август	сентябрь	октябрь	ноябрь	декабрь	
Резервный фонд												
Млрд. долл. США	0,9	1,10	0,85	0,52	0,64	1,40	1,96	3,01	4,16	5,19	6,34	
Млрд. руб.	21,64	25,86	20,08	12,37	15,02	32,80	48,18	76,02	110,36	143,40	186,20	
Фонд национального благосостояния												
Млрд. долл. США	0,24	0,29	0,23	0,14	0,17	0,37	0,51	0,75	1,09	1,42	1,88	
Млрд. руб.	5,74	6,82	5,36	3,41	4,08	8,57	12,41	18,94	28,81	39,26	55,32	
2009 г. (с 15.01.2009 г. по 31.12.2009 г.)												
	январь	февраль	март	апрель	май	июнь	июль	август	сентябрь	октябрь	ноябрь	декабрь
Резервный фонд												
Млрд. долл. США	0,01	0,29	0,65	0,69	0,84	0,87	1,04	1,29	1,46	1,57	1,78	1,58
Млрд. руб.	0,32	10,49	22,25	22,89	26,18	27,07	32,91	40,80	43,98	45,54	53,04	47,91
Фонд национального благосостояния												
Млрд. долл. США	0,01	0,15	0,36	0,39	0,50	0,52	0,66	0,88	1,03	1,13	1,35	1,15
Млрд. руб.	0,27	5,45	12,22	13,02	15,84	16,30	21,07	27,81	31,13	32,87	40,20	34,89

2010 г. (с 15.01.2010 г. по 31.12.2010 г.)												
	январь	февраль	март	апрель	май	июнь	июль	август	сентябрь	октябрь	ноябрь	декабрь
Резервный фонд												
Млрд. долл. США	0,04	0,19	0,19	0,24	0,34	0,39	0,46	0,56	0,55	0,58	0,57	0,54
Млрд. руб.	1,18	5,74	5,60	7,09	10,38	12,29	14,01	17,11	16,71	17,70	17,69	16,58
Фонд национального благосостояния												
Млрд. долл. США	0,05	0,24	0,48	0,34	0,51	0,59	0,71	0,89	0,87	0,91	0,90	0,88
Млрд. руб.	1,43	7,14	14,23	9,86	15,59	18,45	21,58	27,17	26,39	28,13	28,11	26,80
2011 г. (с 15.01.2011 г. по 31.12.2011 г.)												
Резервный фонд												
Млрд. долл. США	-0,01	-0,01	-0,03	0,04	0,12	0,15	0,25	0,36	0,38	0,40	0,40	0,49
Млрд. руб.	-0,34	-0,36	-0,87	1,08	3,48	4,10	6,98	10,51	12,16	11,94	12,50	15,62
Фонд национального благосостояния												
Млрд. долл. США	-0,04	-0,04	-0,08	0,10	0,33	0,39	0,66	0,96	0,78	1,05	1,04	1,28
Млрд. руб.	-1,05	-1,05	-2,40	2,71	9,15	10,88	18,20	27,59	22,49	31,46	32,69	41,10
2012 г. (с 15.01.2012 г. по 30.06.2012 г.)												
Резервный фонд												
Млрд. долл. США		0,02	0,05	0,06	0,13	0,24	0,22					
Млрд. руб.		0,54	1,41	1,88	3,94	7,95	7,20					
Фонд национального благосостояния												
Млрд. долл. США		0,05	0,08	0,09	0,17	0,29	0,26					
Млрд. руб.		1,43	2,21	2,77	4,96	9,47	8,65					



Суммы дохода, фактически перечисленные Банком России за пользование средствами Резервного фонда и Фонда национального благосостояния, представлены в таблице:

	(млрд. руб.)			
	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.
Резервный фонд	205,05	51,99	15,69	15,50
Фонд национального благосостояния	63,41	40,40	23,98	40,78

Поступление сумм дохода от размещения средств Фонда национального благосостояния на депозиты во Внешэкономбанке поквартально представлено в таблице:

	(млрд. руб.)				
	I квартал	II квартал	III квартал	IV квартал	Итого
2008 г.	-	-	-	2,63	2,63
2009 г.	4,11	4,49	4,64	17,91	31,15
2010 г.	6,94	8,04	9,12	9,23	33,33
2011 г.	7,14	7,35	8,0	7,54	30,03
2012 г.	7,44	9,23			16,67

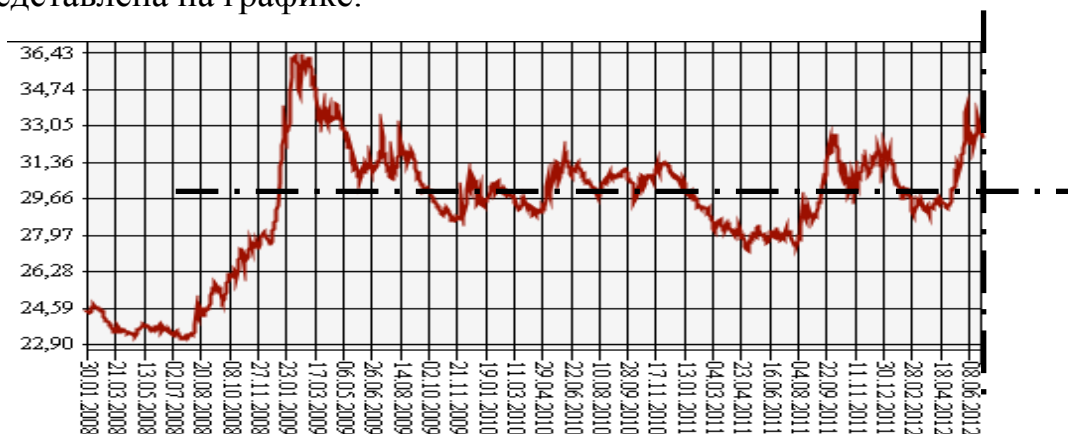
Динамика изменения курсовой разницы от переоценки остатков средств на счетах по учету средств Резервного фонда и Фонда национального благосостояния в иностранной валюте по месяцам представлена в таблице:

(млрд. руб.)											
2008 г. (с 30.01.2008 г. по 31.12.2008 г.)											
февраль	март	апрель	май	июнь	июль	август	сентябрь	октябрь	ноябрь	декабрь	
Резервный фонд											
-15,35	-29,21	-28,16	-27,70	-41,11	-57,26	-13,61	40,96	54,55	142,89	509,16	
Фонд национального благосостояния											
-5,77	-9,23	-8,98	-8,87	-12,24	-16,32	-5,52	6,50	9,33	38,53	211,48	
2009 г. (с 15.01.2009 г. по 31.12.2009 г.)											
январь	февраль	март	апрель	май	июнь	июль	август	сентябрь	октябрь	ноябрь	декабрь
Резервный фонд											
437,63	443,87	292,53	218,10	98,24	137,83	181,99	185,59	78,41	23,94	75,53	63,76
Фонд национального благосостояния											
237,72	241,74	161,44	111,56	26,26	56,05	96,32	100,71	2,00	-54,44	2,83	-12,05
2010 г. (с 15.01.2010 г. по 31.12.2010 г.)											
Резервный фонд											
25,78	-32,13	-73,75	-88,33	-79,37	-50,45	-51,86	-48,10	-18,77	9,96	2,82	-27,32
Фонд национального благосостояния											
30,77	-41,95	-94,86	-121,01	-106,08	-56,22	-58,87	-51,09	-0,48	50,17	39,34	-27,11
2011 г. (с 15.01.2011 г. по 31.12.2011 г.)											
Резервный фонд											
25,78	-32,13	-71,95	-29,51	-29,35	-28,38	-40,24	-2,94	48,66	14,81	26,55	36,30
Фонд национального благосостояния											
30,77	-41,95	-94,72	-97,53	-94,57	-92,11	-126,08	-19,06	134,98	34,31	72,29	102,31
2012 г. (с 15.01.2012 г. по 30.06.2012 г.)											
январь	февраль	март	апрель	май	июнь						
Резервный фонд											
-38,83	-95,41	-75,27	-76,61	15,99	83,56						
Фонд национального благосостояния											
-112,22	-193,54	-169,45	-171,04	16,78	19,89						

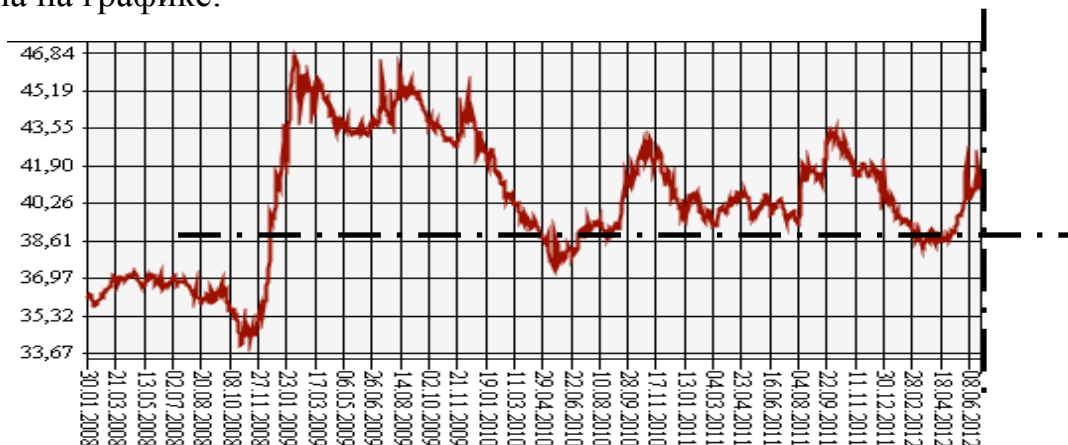
В I квартале 2012 года все 3 валюты, составляющие валютную корзину Резервного фонда и Фонда национального благосостояния, значительно подешевели по отношению к рублю, что послужило причиной образования отрицательной курсовой разницы по валютным средствам фондов на счетах в Банке России, а также валютным депозитам во Внешэкономбанке. Однако во

II квартале 2012 года в результате снижения цен на нефть марки Urals российская валюта резко подешевела по отношению ко всем трем составляющим валютной корзины фондов.

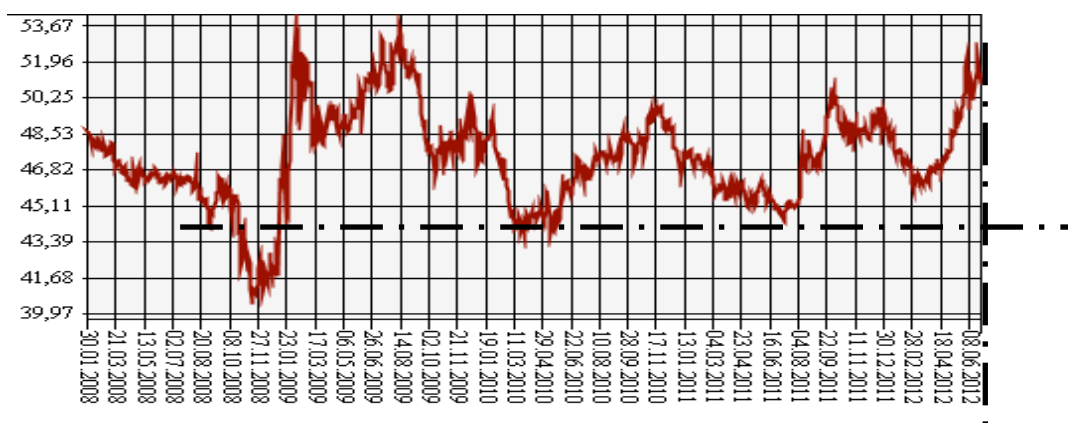
Динамика курса доллара США с 30 января 2008 года по 30 июня 2012 года представлена на графике:



Динамика курса евро с 30 января 2008 года по 30 июня 2012 года представлена на графике:



Динамика курса фунта стерлингов с 30 января 2008 года по 30 июня 2012 года представлена на графике:



3. Обобщение информации и анализ общественного мнения по вопросам эффективности формирования, размещения и использования средств Резервного фонда и Фонда национального благосостояния в I полугодии 2012 года

В Бюджетном послании Президента Российской Федерации о бюджетной политике в 2013-2015 годах (далее - Бюджетное послание) отмечено, что «создание Резервного фонда и Фонда национального благосостояния позволило пройти период мирового кризиса без снижения уровня жизни граждан, поддержать финансовую инфраструктуру и реальный сектор экономики.

К началу 2012 года экономика полностью восстановилась после кризиса. Наряду с высокими ценами на нефть, это позволило исполнить в 2011 году федеральный бюджет без дефицита. Началось пополнение Резервного фонда, что повысило устойчивость экономики Российской Федерации к внешним негативным экономическим факторам».

При этом в числе основных целей бюджетной политики на 2013 год и среднесрочную перспективу установлено, что «при планировании расходов федерального бюджета целесообразно основываться на базовой, средней цене на нефть за 5-летний период с ежегодным увеличением расчетного периода на 1 год до достижения 10 лет. Предельные расходы федерального бюджета не должны превышать объем доходов при базовой цене более чем на 1 % валового внутреннего продукта.

В случае если фактическая цена на нефть оказывается выше базовой дополнительные доходы следует направлять в Резервный фонд. Если же цена снижается, то для покрытия дефицита федерального бюджета следует направлять средства Резервного фонда.

После достижения нормативно установленного объема Резервного фонда дополнительные нефтегазовые доходы должны направляться в Фонд национального благосостояния. При этом часть этих доходов может использоваться для финансирования инфраструктурных и других приоритетных для Российской Федерации проектов. Безусловно, до принятия решений о таком использовании средств Фонда национального благосостояния должно быть принято долгосрочное решение по развитию пенсионной системы и необходимому резервированию средств Фонда национального благосостояния для поддержки ее устойчивости.

Эти положения следует закрепить в бюджетном законодательстве в 2012 году с тем, чтобы соответствующие нормы были применены при формировании федерального бюджета, начиная с 2013 года».

Для реализации Бюджетного послания подготовлен проект федерального закона «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части использования нефтегазовых доходов федерального бюджета», предусматривающий введение нового механизма использования нефтегазовых доходов, основанного на применении базовой цены на нефть, исходя из предположения о долгосрочном уровне

цен на нефть, что, по мнению его разработчиков, поспособствует реализации мер по снижению зависимости федерального бюджета от конъюнктурных доходов.

Законопроектом предлагается снижение нормативной величины Резервного фонда до 7 % ВВП (по сравнению с 10 % в настоящее время), целесообразность чего в условиях нарастающих проявлений мирового финансового кризиса вызывает сомнение.

Кроме того, указанным законопроектом предлагается закрепление в законе о федеральном бюджете нормы, позволяющей после достижения нормативного объема Резервного фонда предусматривать сбережение не менее половины избытка нефтегазовых доходов Фонда национального благосостояния, а оставшиеся средства направлять на финансирование инфраструктурных и других приоритетных проектов с ограниченным сроком действия. Также при формировании Фонда национального благосостояния (по аналогии с формированием Резервного фонда) предусматривается возможность использования по решению Правительства Российской Федерации части дополнительных нефтегазовых доходов на замещение источников финансирования дефицита федерального бюджета.

Также для реализации Бюджетного послания подготовлен проект федерального закона «О внесении изменений в статью 6 Федерального закона «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и иные законодательные акты Российской Федерации» и Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2012 год и на плановый период 2013 и 2014 годов», разработанный в целях создания инструментов для обеспечения своевременной поддержки российской экономики в случае ухудшения экономической конъюнктуры в результате углубления кризиса в еврозоне.

Указанным законопроектом предлагается дополнить действующую временную норму Бюджетного кодекса, позволяющую Правительству Российской Федерации без внесения изменений в федеральный закон о федеральном бюджете принимать решения об использовании средств Резервного фонда на сокращение долговых обязательств, заимствований, обеспечение сбалансированности федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов, в том числе с возможностью превышения общего объема расходов федерального бюджета при предоставлении межбюджетных трансфертов в целях обеспечения сбалансированности бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, с внесением соответствующих изменений в сводную бюджетную роспись федерального бюджета, новыми положениями, позволяющими Правительству Российской Федерации также без внесения изменений в федеральный закон о федеральном бюджете направлять средства Резервного фонда, а также средства, подлежащие перечислению в Резервный фонд, в том числе с возможностью превышения общего объема расходов федерального бюджета, на осуществление мер по поддержке стабильности российской экономики, финансового рынка, рынка труда, социального обеспечения населения и других мер социальной политики. При этом максимальный объем средств Резервного

фонда, направляемых с вышеуказанными целями, не может превышать 5 % от общего объема расходов федерального бюджета, утвержденных федеральным законом о федеральном бюджете на текущий финансовый год.

В целях конкретизации действия данной нормы в 2012 году предлагается внести дополнение в Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2012 год и на плановый период 2013 и 2014 годов» (пункт 7 статьи 24), устанавливающее ограничение размера использования средств Резервного фонда до 500,0 млрд. рублей.

По состоянию на 1 июня 2012 года совокупный объем средств Резервного фонда составил 1953,9 млрд. рублей.

Годовой доход от размещения средств Резервного фонда на счетах в Банке России (исходя из совокупного объема фонда в 2010-2012 годах) составляет около 15,0 млрд. рублей.

В соответствии с Федеральным законом от 30 ноября 2011 года № 371-ФЗ «О федеральном бюджете на 2012 год и на плановый период 2013 и 2014 годов» величины расходов федерального бюджета в 2012, 2013 и 2014 годах составят, соответственно, 12745,2, 13730,6 и 14583,0 млрд. рублей.

При использовании средств Резервного фонда в предлагаемых законопроектом целях в максимальном объеме к 2015 году, то есть к моменту прекращения действия временных норм, приостанавливающих формирование Резервного фонда за счет объема нефтегазовых доходов сверх установленной нормативной величины и доходов от размещения средств Резервного фонда на счетах в Банке России, средства фонда будут полностью исчерпаны.

При этом необходимо отметить, что в соответствии с пунктом 2 статьи 96 «Управление средствами Резервного фонда и Фонда национального благосостояния» Бюджетного кодекса целями управления средствами Резервного фонда и Фонда национального благосостояния являются обеспечение сохранности средств указанных фондов и стабильного уровня доходов от их размещения в долгосрочной перспективе.

Кроме того, законопроектом предусматривается право Правительства Российской Федерации в 2012 году устанавливать предельные объемы и основные условия размещения средств Фонда национального благосостояния на депозиты во Внешэкономбанке в целях реализации мер, направленных на повышение устойчивости экономического развития в случае ухудшения ситуации на финансовых рынках.

В этой связи необходимо отметить, что в соответствии с пунктом 1 статьи 96 «Фонд национального благосостояния» Бюджетного кодекса указанный Фонд представляет собой часть средств федерального бюджета, подлежащих обособленному учету и управлению в целях обеспечения софинансирования добровольных пенсионных накоплений граждан Российской Федерации, а также обеспечения сбалансированности (покрытия дефицита) бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации.

Размещение средств Фонда национального благосостояния на депозитах во Внешэкономбанке, кроме прочего, осуществляется в целях повышения доходности от размещения средств данного Фонда.

Кроме того, Бюджетным посланием определено, что «важными задачами Правительства Российской Федерации являются обеспечение постоянного доступа России на долговые рынки на приемлемых условиях, снижение стоимости заимствований и расходов по долговым обязательствам, получение дополнительных доходов от управления средствами, накопленными в Резервном фонде и Фонде национального благосостояния.

Возросшая волатильность рынков диктует необходимость перехода к методам активного управления государственным долгом и постоянного профессионального присутствия на финансовом рынке к более разнообразным стратегиям инвестирования средств суверенных фондов.

Возможно, что решить эту задачу позволит учреждение Российского финансового агентства - принципиально новой для нашей страны структуры, призванной реализовывать на финансовых рынках политику государства в сфере управления суверенными фондами и долговыми обязательствами.

В этой связи Правительству Российской Федерации необходимо создать все условия для того, чтобы уже в начале 2013 года Российское финансовое агентство смогло приступить к своей практической деятельности».

В указанной связи вопрос о создании специализированного государственного финансового агентства получил новое развитие.

Политическое решение о создании ОАО «Российское финансовое агентство» было принято еще до кризиса в 2008 году. По заявлению Минфина России, в августе 2011 года между различными органами власти экономического блока был достигнут консенсус о создании агентства и его организационно-правовой форме, внесение законопроекта о создании Росфинагентства в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации планировалось осенью 2011 года, однако фактически это было выполнено лишь в мае 2012 года.

Подготовленный Минфином России законопроект предусматривает создание ОАО «Российское финансовое агентство» и передачу ему полномочий в сфере размещения и обслуживания госдолга, управления временно свободными бюджетными средствами, нацфондами, а также пенсионными накоплениями. По мнению разработчиков законопроекта, такая концентрация полномочий создает предпосылки для скоординированного управления государственными финансовыми активами и долговыми обязательствами.

Отдельно стоит отметить, что Росфинагентство, создание которого планируется в начале 2013 года, получит возможность покупать акции при управлении средствами Резервного фонда и Фонда национального благосостояния, при этом доля вложений в акции будет ограничиваться.

По мнению экспертного сообщества, принятие практических решений о приобретении тех или иных акций - весьма деликатная тема: например, опыт неф-

тяного фонда Норвегии показывает значительную волатильность подобных вложений. В Норвегии благодаря многолетнему опыту работы в данной сфере сложилась цивилизованная система оценки управления указанным фондом, в то время как в России культура непредвзятой оценки качества работы управляющих пока еще отсутствует.

Общественное мнение по вопросам формирования, управления и расходования средств Резервного фонда и Фонда национального благосостояния в I полугодии 2012 года не исследовалось.

Выводы

В I полугодии 2012 года в федеральный бюджет зачислены суммы доходов:

- за процентный период с 15 января 2011 года по 15 января 2012 года от размещения на счетах в Банке России средств Резервного фонда и Фонда национального благосостояния в сумме 15501,04 млн. рублей и 40784,50 млн. рублей, соответственно;

- от размещения средств Фонда национального благосостояния на депозиты во Внешэкономбанке в сумме 16671,68 млн. рублей.

В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 19 января 2012 года № 1 в январе 2012 года нефтегазовые доходы в сумме 1090369,02 млн. рублей были зачислены на счет по учету средств Резервного фонда, что составляет 131,32 % установленного Федеральным законом от 30 ноября 2011 года № 371-ФЗ в составе источников финансирования дефицита федерального бюджета увеличения остатков средств Резервного фонда. Во исполнение постановления Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2007 года № 955 в феврале 2012 года указанные средства в полном объеме были конвертированы в иностранную валюту в соответствии с установленной структурой фонда, на счета по учету средств Резервного фонда в иностранной валюте в Банке России зачислены, соответственно, 16340,65 млн. долл. США, 12415,16 млн. евро и 2301,63 млн. фунтов стерлингов.

В целях софинансирования формирования пенсионных накоплений застрахованных лиц, уплативших дополнительные страховые взносы на накопительную часть трудовой пенсии в 2011 году, в апреле 2012 года часть средств Фонда национального благосостояния в размере 3863,25 млн. рублей была перечислена в федеральный бюджет, что составляет 51,51 % от установленных бюджетных назначений.

В июне 2012 года Внешэкономбанк досрочно возвратил средства Фонда национального благосостояния в сумме 50000,0 млн. рублей, размещенные на депозитах для предоставления субординированных кредитов ОАО «Газпромбанк» в соответствии с Федеральным законом от 13 октября 2008 года № 173-ФЗ, в связи с досрочным возвратом ОАО «Газпромбанк» указанных кредитов в соответствующей сумме.

В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 19 января 2008 года № 18 досрочно полученные средства Фонда национального благосостояния в той же сумме были размещены на новый депозит во Внешэкономбанке на 4 года с максимальным сроком возврата до 8 июня 2016 года по ставке 6,25 % годовых с уплатой процентов каждые полгода в целях финансирования приобретения Внешэкономбанком акций ОАО «Газпромбанк».

По пояснению Минфина России, указанная операция проведена в целях улучшения структуры капитала ОАО «Газпромбанк».

По мнению Счетной палаты Российской Федерации, исходя из текущей ситуации в банковском секторе, ставка по указанному депозиту может быть установлена Минфином России минимум на 1,0 % выше, и в складывающихся в рамках российской экономики условиях увеличение доходов федерального бюджета путем повышения доходности от использования средств Фонда национального благосостояния приоритетнее, чем увеличение доли Внешэкономбанка в акционерном капитале ОАО «Газпромбанк» с целью улучшения структуры капитала ОАО «Газпромбанк».

С целью обеспечения финансирования дефицита федерального бюджета в I полугодии 2012 года средства Резервного фонда не направлялись.

Все необходимые конверсионные операции со средствами Резервного фонда и Фонда национального благосостояния осуществлены согласно утвержденной ранее валютной структуре и на конъюнктуру валютного рынка существенного влияния не оказали.

По состоянию на 1 июля 2012 года остатки средств Резервного фонда на отдельных счетах в Банке России составили 27417,17 млн. долл. США, 21450,54 млн. евро, 3880,78 млн. фунтов стерлингов; остатки средств Фонда национального благосостояния на отдельных счетах составили 27661,44 млн. долл. США, 24154,09 млн. евро, 4387,32 млн. фунтов стерлингов.

По состоянию на 1 июля 2012 года на депозитах во Внешэкономбанк размещены средства Фонда национального благосостояния в размере 474021,94 млн. рублей и 6254,00 млн. долл. США.

Совокупный объем средств Резервного фонда в рублевом эквиваленте (без учета расчетных сумм процентного дохода за истекшую часть процентного периода по счетам в иностранной валюте) по состоянию на 1 июля 2012 года составил 1985445,43 млн. рублей, или 60500,70 млн. долл. США; Фонда национального благосостояния - 2810452,41 млн. рублей, или 85640,40 млн. долл. США.

Совокупные расчетные суммы процентного дохода от размещения средств Резервного фонда и Фонда национального благосостояния на счетах по учету средств фондов в иностранной валюте в Банке России за период с 15 января по 30 июня 2012 года (т.е. за процентный период) составили, соответственно, 7200,54 и 8653,73 млн. рублей.

Суммы курсовой разницы от переоценки остатков средств на счетах по учету средств Резервного фонда и Фонда национального благосостояния в ино-

странной валюте в Банке России составили за период с 1 января по 30 июня 2012 года, соответственно, 83559,84 и 16006,94 млн. рублей; от переоценки средств Фонда национального благосостояния на валютном депозите во Внешэкономбанке - 3882,48 млн. рублей, что является следствием сложившейся в I полугодии 2012 года конъюнктуры валютного рынка.

Предложения

Направить отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия в Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

М.И. БЕСХМЕЛЬНИЦЫН