

Из решения Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 25 июля 2014 года № 38К (984) «О результатах контрольного мероприятия «Проверка и анализ формирования и исполнения программ государственных внешних и внутренних заимствований Российской Федерации на 2011-2013 годы в части облигационных займов Российской Федерации, расходов федерального бюджета, связанных с их выпуском и размещением, в Министерстве финансов Российской Федерации»:

Утвердить отчет о результатах контрольного мероприятия.

Направить представление Счетной палаты Российской Федерации Министерству финансов Российской Федерации.

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

ОТЧЕТ

о результатах контрольного мероприятия «Проверка и анализ формирования и исполнения программ государственных внешних и внутренних заимствований Российской Федерации на 2011-2013 годы в части облигационных займов Российской Федерации, расходов федерального бюджета, связанных с их выпуском и размещением, в Министерстве финансов Российской Федерации»

Основание для проведения контрольного мероприятия: пункт 2.7.2.4
Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2014 год.

Предмет контрольного мероприятия

Деятельность Министерства финансов Российской Федерации по управлению государственным долгом Российской Федерации в виде обязательств по государственным ценным бумагам Российской Федерации, номинальная стоимость которых указана в валюте Российской Федерации и в иностранной валюте.

Объект контрольного мероприятия

Министерство финансов Российской Федерации (г. Москва).

Срок проведения контрольного мероприятия: апрель-июль 2014 года.

Цели контрольного мероприятия

1. Проверка эффективности управления государственным долгом Российской Федерации в виде обязательств по государственным ценным бу-

магам Российской Федерации, номинальная стоимость которых указана в валюте Российской Федерации и в иностранной валюте.

2. Анализ влияния на выполнение программ государственных внутренних заимствований Российской Федерации либерализации рынка государственных ценных бумаг Российской Федерации и модернизации его инфраструктуры.

Проверяемый период деятельности: 2011-2013 годы.

Результаты контрольного мероприятия

Цель 1. Проверка эффективности управления государственным долгом Российской Федерации в виде обязательств по государственным ценным бумагам Российской Федерации, номинальная стоимость которых указана в валюте Российской Федерации и в иностранной валюте

1.1. Анализ состояния нормативно-правовой базы осуществления Российской Федерацией государственных заимствований в виде государственных ценных бумаг Российской Федерации, номинальная стоимость которых указана в валюте Российской Федерации и в иностранной валюте

В соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации, Федеральным законом от 29 июля 1998 года № 136-ФЗ «Об особенностях эмиссии и обращения государственных и муниципальных ценных бумаг» (в редакции, действовавшей в проверяемом периоде), постановлениями Правительства Российской Федерации от 7 апреля 2004 года № 185 «Вопросы Министерства финансов Российской Федерации», от 15 мая 1995 года № 458 «О Генеральных условиях эмиссии и обращения облигаций федеральных займов», от 6 ноября 2001 года № 771 «О Генеральных условиях эмиссии и обращения государственных сберегательных облигаций» (ред. от 14 февраля 2009 года), от 8 апреля 2010 года № 217 «Об утверждении Генеральных условий эмиссии и обращения облигаций внешних облигационных займов Российской Федерации», от 12 октября 2010 года № 824 «Об утверждении Генеральных условий эмиссии и обращения на международном рынке капитала облигаций внутренних облигационных займов Российской Федерации» Минфином России разработаны и утверждены условия эмиссии и обращения облигаций федерального займа, государственных сберегательных облигаций, облигаций внутренних облигационных займов Российской Федерации (на международном рынке капитала), облигаций внешних облигационных займов Российской Федерации следующими приказами:

- от 22 декабря 2000 года № 112н (в ред. приказа Минфина России от 29 октября 2009 года № 110н) «Об утверждении Условий эмиссии и обращения облигаций федерального займа с переменным купонным доходом»;
- от 16 августа 2001 года № 65н (в ред. приказа Минфина России от 29 октября 2009 года № 110н) «Об утверждении Условий эмиссии и обращения облигаций федерального займа с постоянным купонным доходом»;
- от 27 апреля 2002 года № 37н (в ред. приказа Минфина России от 29 октября 2009 года № 110н) «Об утверждении Условий эмиссии и обращения облигаций федерального займа с амортизацией долга»;
- от 23 декабря 2010 года № 180н «Об утверждении условий эмиссии и обращения бескупонных облигаций федерального займа»;
- от 19 августа 2004 года № 68н (в ред. приказа Минфина России от 5 мая 2008 года № 52н) «Об утверждении Условий эмиссии и обращения государственных сберегательных облигаций»;
- от 3 ноября 2010 года № 141н (в ред. приказа Минфина России от 3 мая 2011 года № 55н) «Об утверждении условий эмиссии и обращения на международном рынке капитала облигаций внутренних облигационных займов Российской Федерации»;
- от 15 апреля 2010 года № 31н «Об утверждении условий эмиссии и обращения облигаций внешних облигационных займов Российской Федерации» и от 24 февраля 2012 года № 31н «Об утверждении условий эмиссии и обращения облигаций внешних облигационных займов Российской Федерации, выпускаемых с 2012 года».

Необходимо отметить, что в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 7 апреля 2004 года № 185 «Вопросы Министерства финансов Российской Федерации» установлено, что Минфин России разрабатывает и утверждает методологию эмиссии и обращения государственных и муниципальных ценных бумаг.

Вместе с тем в ходе контрольного мероприятия установлено, что на момент его завершения Минфином России не утверждена методология эмиссии и обращения государственных и муниципальных ценных бумаг, предоставления государственных гарантий Российской Федерации, предусмотренная вышеуказанным постановлением Правительства Российской Федерации.

Кроме того, проверкой выявлено отсутствие системного подхода к подготовке Минфином России приказов, определяющих порядок организации работы по эмиссии государственных ценных бумаг Российской Федерации.

Так, в отличие от 2010 года (приказ от 15 сентября 2009 года) Минфином России не издавались в 2012 и 2013 годах приказы об организации

в Министерстве работы по подготовке к выпуску облигаций внешних облигационных займов Российской Федерации.

Также не издавались приказы об организации в Минфине России работы в 2011-2013 годах по подготовке к выпуску облигаций внутренних облигационных займов Российской Федерации.

Кроме того, установлено, что не исполнен пункт 1 приказа Минфина России от 1 июля 2004 года № 181 «Об организации работы по эмиссии, погашению и операциям на рынке государственных краткосрочных бескупонных облигаций и облигаций федеральных займов» (с изменениями и дополнениями), которым на департамент государственного долга и государственных финансовых активов возложена обязанность осуществления прогнозных расчетов конкретных выпусков государственных краткосрочных бескупонных облигаций и облигаций федеральных займов, исходя из предельных объемов эмиссии указанных облигаций, установленных Правительством Российской Федерации на соответствующий финансовый год.

Указанные прогнозные расчеты за период 2011-2013 годов в Минфине России отсутствуют. Следует также отметить, что приказом не определены форма и сроки составления таких прогнозных расчетов.

Цели государственной долговой политики Российской Федерации, в том числе в отношении заимствований на внутреннем и внешнем рынках капиталов, в проверяемом периоде отражались в Основных направлениях государственной долговой политики Российской Федерации на 2011-2013 годы, 2012-2014 годы и 2013-2015 годы, которые были одобрены Правительством Российской Федерации (на 2011-2013 годы - одобрены на заседании Правительства Российской Федерации 23 сентября 2010 года, на 2012-2014 годы - одобрены на заседании Правительства Российской Федерации 11 августа 2011 года, на 2013-2015 годы - одобрены на заседании Правительства Российской Федерации 11 октября 2012 года).

В принятой в 2013 году государственной программе Российской Федерации «Управление государственными финансами» (утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 4 марта 2013 года № 293-р и утратила силу в связи с принятием постановления Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 года № 320), а в настоящее время в государственной программе Российской Федерации «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков», которая утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 года № 320 Основные направления государственной долговой политики Российской Федерации на 2013-2015 годы и на 2014-2016 годы определены одним из основных стратегических документов, в которых от-

ражены приоритеты государственной политики в сфере реализации указанных государственных программ.

Цели долговой политики Российской Федерации на 2012-2014 годы и на 2013-2015 годы приведены в следующей таблице:

Основные направления государственной долговой политики Российской Федерации на 2012-2014 годы	Основные направления государственной долговой политики Российской Федерации на 2013-2015 годы
обеспечение сбалансированности федерального бюджета при сохранении достигнутой в последние годы высокой степени долговой устойчивости	поддержание умеренной долговой нагрузки как важнейшего конкурентного преимущества России
	превращение национального рынка капитала в стабильный источник удовлетворения потребностей бюджета
поддержание высокого уровня кредитных рейтингов России инвестиционной категории, создание предпосылок для повышения рейтингов до категории «А»	поддержание высокого уровня кредитных рейтингов России инвестиционной категории, создание предпосылок для повышения рейтингов до категории «А»
обеспечение постоянного доступа Российской Федерации и национальных корпоративных заемщиков к внутреннему и внешнему источникам заемного капитала на приемлемых условиях, минимизация стоимости заимствований	обеспечение постоянного доступа Российской Федерации и национальных корпоративных заемщиков к внутреннему и внешнему источникам заемного капитала на приемлемых условиях, минимизация стоимости заимствований
поддержание мерами политики безопасных тенденций в сфере внешнего долга российского корпоративного сектора, в том числе ограничение притока спекулятивного капитала («горячих денег»)	поддержание мерами политики безопасных тенденций в сфере внешнего долга российского корпоративного сектора
дальнейшее развитие национального рынка государственных ценных бумаг	совершенствование сложившейся системы управления государственным долгом Российской Федерации, развертывание практической деятельности Российского финансового агентства

Поставленные в соответствии с Основными направлениями государственной долговой политики Российской Федерации на 2012-2014 годы и на 2013-2015 годы цели реализации долговой политики Российской Федерации были практически идентичны и не меняются с 2012 года.

Отдельным направлением на 2013-2015 годы предусматривались создание и развертывание практической деятельности Российского финансового агентства. Однако данное направление фактически не было реализовано. В Бюджетном послании Президента Российской Федерации Федеральному

Собранию от 13 июня 2013 года «О бюджетной политике в 2014-2016 годах» было указано, что попытка создания Российского финансового агентства для управления средствами Резервного фонда и Фонда национального благосостояния выявила наличие многих нерешенных проблем. В этой связи была поставлена задача рассмотреть альтернативные механизмы повышения эффективности управления средствами указанных фондов.

1.2. Проверка обоснованности принятия решений об объемах и условиях размещения государственных ценных бумаг Российской Федерации, номинальная стоимость которых указана в валюте Российской Федерации и в иностранной валюте, при формировании проектов федеральных законов о федеральном бюджете на очередной финансовый год и на плановый период

1.2.1. В соответствии со статьей 165 Бюджетного кодекса Российской Федерации Минфин России разрабатывает программу государственных внутренних заимствований Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период, которая согласно статье 110 Бюджетного кодекса Российской Федерации представляет собой перечень всех внутренних заимствований Российской Федерации в виде разницы между объемом привлечения и объемом средств, направляемых на погашение основной суммы долга, по каждому виду заимствований. Указанная программа государственных внутренних заимствований Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период является приложением к федеральному закону о федеральном бюджете на очередной финансовый год и на плановый период.

Кроме того, статьей 165 Бюджетного кодекса Российской Федерации к полномочиям Минфина России отнесено осуществление методологического руководства в области составления федерального бюджета.

Проверкой установлено, что в отличие от методических документов по вопросам распределения бюджетных ассигнований федерального бюджета по кодам классификации расходов бюджетов, составления плановых реестров расходных обязательств и обоснований бюджетных ассигнований Минфином России не издавались методические документы по порядку формирования показателей проекта программы государственных внутренних заимствований Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период и внесения в нее изменений, в том числе в целях подготовки обоснованных расчетов по расходам на обслуживание выпусков ценных бумаг в валюте Российской Федерации, впервые планируемых к размещению в очередном финансовом году и плановом периоде.

В проверяемом периоде при составлении проекта федерального закона о федеральном бюджете на соответствующий финансовый год и на плановый период Минфином России прогнозный объем заимствований в валюте Российской Федерации формировался исходя из объемов средств, необходимых для выполнения обязательств по ранее осуществленным заимствованиям, и прогнозируемого дефицита федерального бюджета.

Расходы на обслуживание государственного внутреннего долга, выраженного в государственных ценных бумагах Российской Федерации, рассчитывались на основе общего прогнозного объема заимствований государственных ценных бумаг и прогнозируемой Минфином России процентной ставки купонного дохода по государственным ценным бумагам без утверждения методики прогнозирования процентной ставки купонного дохода по государственным внутренним заимствованиям для целей формирования проекта федерального бюджета Минфином России.

Таким образом, сальдо (разница) между объемом привлечения и объемом средств утверждены программами государственных внутренних заимствований Российской Федерации на 2011, 2012 и 2013 годы (в соответствии с федеральными законами от 13 декабря 2010 года № 357-ФЗ «О федеральном бюджете на 2011 год и на плановый период 2012 и 2013 годов», от 30 ноября 2011 года № 371-ФЗ «О федеральном бюджете на 2012 год и на плановый период 2013 и 2014 годов», от 3 декабря 2012 года № 216-ФЗ «О федеральном бюджете на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов») в суммах: на 2011 год - 1340757,2 млн. рублей, на 2012 год - 1208836,4 млн. рублей, на 2013 год - 448074,2 млн. рублей.

Изменения, внесенные в программы государственных внутренних заимствований Российской Федерации на 2011, 2012 и 2013 годы, приведены в следующей таблице:

(млн. руб.)

	2011 г.			2012 г.			2013 г.		
	357-ФЗ от 13.12.10 г.	302-ФЗ от 06.11.11 г.	отклонение	371-ФЗ от 30.11.11 г.	48-ФЗ от 05.06.12 г.	отклонение	216-ФЗ от 03.12.12 г.	348-ФЗ от 02.12.13 г.	отклонение
Программа государственных внутренних заимствований, сальдо	1340757,2	1186605,1	-154152,1 (11,5 %)	1208836,3	709762,2	-499074,1 (41,3 %)	448576,7	433003,6	-15573,1 (3,5 %)
Привлечение (размещение)	1709864,3	1485685,7	-224178,6 (13,1 %)	1809277,1	1310203,0	-499074,1 (27,6 %)	1213195,5	1097622,4	-115573,1 (9,5 %)
Погашение	-369107,1	-299080,6	70026,5 (19,0 %)	-600440,8	-600440,8	0,0	-764618,8	-664618,8	100000,0 (13,1 %)

Данные, приведенные в таблице, показывают, что в 2011 году Программа государственных внутренних заимствований Российской Федерации была уменьшена на 11,5 %, в 2012 году - на 41,3 %, в 2013 году - на 3,5 процента.

При этом Федеральным законом от 6 ноября 2011 года № 302-ФЗ был утвержден федеральный бюджет на 2011 год с нулевым дефицитом. С учетом внесенных изменений прогнозный объем привлечения на 2011 год составил 1485685,7 млн. рублей и превысил плановый объем ассигнований на погашение (299080,6 млн. рублей) на 1186605,1 млн. рублей. Таким образом, в 2011 году фактически планировалось за счет государственных внутренних заимствований профинансировать федеральный бюджет.

Данные о фактических поступлениях в федеральный бюджет средств от размещения государственных ценных бумаг, номинальная стоимость которых указана в валюте Российской Федерации, в разбивке по кварталам представлены в следующей таблице:

(млн. руб.)					
	I кв.	II кв.	III кв.	IV кв.	Итого за год
2011 г.					
Ценные бумаги, сальдо	284519,2	375643,7	119694,1	299814,4	1079671,5
Привлечение (размещение)	340813,7	489705,1	219725,6	328507,6	1378752,0
В процентах к общему объему поступлений	24,7	35,5	15,9	23,8	100,0
Погашение	56294,5	114061,4	100031,5	28693,2	299080,5
2012 г.					
Ценные бумаги, сальдо	113992,8	131249,6	32467,1	233724,0	511433,5
Привлечение (размещение)	174223,2	131249,6	285622,9	320778,6	911874,3
В процентах к общему объему поступлений	19,1	14,4	31,3	35,2	100,0
Погашение	60230,4	0,0	253155,8	87054,6	400440,8
2013 г.					
Ценные бумаги, сальдо	-179407,1	172632,42	117274,66	247872,09	358372,0
Привлечение (размещение)	188892,3	172632,4	165682,6	294476,9	821684,2
В процентах к общему объему поступлений	23,0	21,0	20,2	35,8	100,0
Погашение	368299,4	0,0	48408,0	46604,8	463312,2

В проверяемом периоде государственные заимствования на внутреннем рынке осуществлялись неравномерно.

В 2011 году 23,8 % (328507,6 млн. рублей) от годового объема поступлений в федеральный бюджет средств от размещения государственных ценных бумаг на внутреннем рынке поступило в IV квартале, то есть в период, когда рассматривался и был принят Федеральный закон от 6 ноября

2011 года № 302-ФЗ, которым был скорректирован дефицит федерального бюджета с объема 719,1 млрд. рублей до нулевого дефицита.

В 2012-2013 годах свыше 30 % от общего объема средств, поступивших в федеральный бюджет, приходилось на III квартал соответствующего года.

В целом в 2011 году, по отчетным данным Минфина России, средства от размещения государственных ценных бумаг, номинальная стоимость которых выражена в валюте Российской Федерации, составили 1079671,4 млн. рублей (сальдо), или 82,9 % общего объема источников внутреннего финансирования дефицита федерального бюджета без учета остатков средств федерального бюджета (1302825,3 млн. рублей); в 2012 году - 511433,5 млн. рублей, или 121,6 % общего объема источников внутреннего финансирования дефицита федерального бюджета без учета остатков средств федерального бюджета (420679,9 млн. рублей); в 2013 году - 358372,0 млн. рублей, или 43,1 % общего объема источников внутреннего финансирования дефицита федерального бюджета без учета остатков средств федерального бюджета (831842,7 млн. рублей). Таким образом, сальдо (разница) между объемом привлечения и объемом средств по государственным ценным бумагам, номинальная стоимость которых указана в валюте Российской Федерации, в 2011-2013 году также направлялось на финансирование федерального бюджета.

С учетом изложенного, в проверяемом периоде не были реализованы в полном объеме предусмотренные статьей 165 Бюджетного кодекса Российской Федерации полномочия Минфина России в части осуществления методологического руководства в области составления федерального бюджета. Так, Минфином России не издавались методические документы по порядку формирования показателей проектов программ государственных внутренних заимствований Российской Федерации на очередной финансовый год и на плановый период, которые являются отдельными приложениями к федеральному закону о федеральном бюджете на очередной финансовый год и на плановый период.

1.2.2. При формировании проектов федеральных законов о федеральном бюджете на 2011, 2012 и 2013 годы и соответствующие плановые периоды ежегодные государственные внешние заимствования Российской Федерации в части государственных ценных бумаг, номинальная стоимость которых указана в иностранной валюте, предусматривались Минфином России в объеме 7,0 млрд. долл. США, что нашло отражение в первоначальных редакциях федеральных законов о федеральном бюджете.

Методические документы по порядку формирования и изменения объемов государственных внешних заимствований Российской Федерации

в части государственных ценных бумаг, номинальная стоимость которых указана в иностранной валюте, предусматриваемых в программе государственных внешних заимствований Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период и при внесении в нее изменений, в Минфине России также отсутствуют.

Изменения, внесенные в программы государственных внешних заимствований Российской Федерации на 2011, 2012 и 2013 годы, приведены в следующей таблице:

(млн. долл. США)

	2011 г.				2012 г.			2013 г.		
	357-ФЗ от 13.12.10 г.	105-ФЗ от 01.06.11 г.	302-ФЗ от 06.11.11 г.	отклонение (302-ФЗ от 357-ФЗ)	371-ФЗ от 30.11.11 г.	48-ФЗ от 05.06.12 г.	отклонение	216-ФЗ от 03.12.12 г.	348-ФЗ от 02.12.13 г.	отклонение
Государственные внешние заимствования РФ (сальдо) (в соответствии с Программой государственных внешних заимствований)	4509,2	509,2	-2390,8	-6900,0 (153,0 %)	5608,4	5608,4	0,0	5601,5	5483,2	-118,3 (2,1 %)
Привлечение (размещение)	7000,0	3000,0	0,0	-7000,0 (100,0 %)	7000,0	7000,0	0,0	7000,0	6881,7	-118,3 (1,7 %)
Погашение	-2490,8	-2490,8	-2390,8	100,0 (4,0 %)	-1391,6	-1391,6	0,0	-1398,5	-1398,5	0,0
в том числе:										
еврооблигации	-1273,1	-1273,1	-1273,1	0,00	-1273,1	-1273,1	0,0	-1273,1	-1273,1	0,0
ОВГВЗ	-1217,7	-1217,7	-1117,7	100,00 (8,2 %)	-118,5	-118,5	0,0	-125,4	-125,4	0,0

Программой государственных внешних заимствований Российской Федерации на 2011 год, утвержденной Федеральным законом от 13 декабря 2010 года № 357-ФЗ, были предусмотрены заимствования на международных финансовых рынках на сумму 7000,0 млн. долл. США. Федеральным законом от 1 июня 2011 года № 105-ФЗ сумма этих заимствований была сокращена до 3000,0 млн. долл. США, или на 57,1 процента.

Федеральным законом от 6 ноября 2011 года № 302-ФЗ заимствования на международных финансовых рынках в объеме 3000,0 млн. долл. США были исключены из Программы внешних заимствований, поскольку на международных рынках капитала в 2011 году были размещены облигации внутреннего облигационного займа Российской Федерации общим объемом 90000,0 млн. рублей. В результате изменений Программа государственных внешних заимствований Российской Федерации на 2011 год была уменьшена на 153,0 процента.

В 2012 году изменения в Программу государственных внешних заимствований Российской Федерации не вносили.

В 2013 году Программа государственных внешних заимствований Российской Федерации была уменьшена на 2,1 процента.

С учетом изложенного, необходимо отметить, что в проверяемом периоде Минфином России не издавались методические документы по порядку формирования показателей проектов программ государственных внешних заимствований Российской Федерации на очередной финансовый год и на плановый период, которые являются отдельными приложениями к федеральному закону о федеральном бюджете на очередной финансовый год и на плановый период.

1.3. Проверка обоснованности принятия решений о параметрах выпусков государственных ценных бумаг Российской Федерации, номинальная стоимость которых указана в валюте Российской Федерации и в иностранной валюте

В рамках реализации программ государственных внутренних заимствований Российской Федерации на 2011-2013 годы, программ государственных внешних заимствований Российской Федерации на 2011-2013 годы и распоряжений Правительства Российской Федерации от 27 декабря 2010 года № 2391-р «О выпуске государственных ценных бумаг в 2011 году», от 27 декабря 2011 года № 2389-р «О выпуске государственных ценных бумаг в 2012 году», от 28 декабря 2012 года № 2584-р «О выпуске государственных ценных бумаг в 2013 году», от 27 декабря 2011 года № 2390-р «О выпусках облигаций внешних облигационных займов Российской Федерации в 2012 году», от 28 декабря 2012 года № 2585-р «О выпусках облигаций внешних облигационных займов Российской Федерации в 2013 году» Минфином России были изданы соответствующие приказы об эмиссии:

- облигаций федерального займа с постоянным купонным доходом и с амортизацией долга;
- государственных сберегательных облигаций с постоянной процентной ставкой купонного дохода;
- облигаций внутренних облигационных займов Российской Федерации;
- облигаций внешних облигационных займов Российской Федерации.

Приказами Минфина России были определены параметры выпусков ценных бумаг (объем выпуска; количество выпускаемых ценных бумаг; государственный регистрационный номер; номинальная стоимость одной ценной бумаги; даты начала размещения и погашения ценных бумаг выпуска; процентная ставка купонного дохода; даты выплаты купонного до-

хода), установлен круг потенциальных владельцев, а также определена форма размещения ценных бумаг.

Следует отметить, что приказ от 13 сентября 2013 года № 239 «О внесении изменений в приказ Министерства финансов Российской Федерации от 11 сентября 2013 года № 236 «Об эмиссии облигаций внешних облигационных займов Российской Федерации» был издан в день размещения государственных ценных бумаг, то есть с нарушением части 3 статьи 11 Федерального закона от 29 июня 1998 года № 136-ФЗ «Об особенностях эмиссии и обращения государственных и муниципальных ценных бумаг», определяющей, что срок раскрытия эмитентом условий, содержащихся в решении о выпуске, - «не позднее чем за два рабочих дня до даты начала размещения государственных ценных бумаг».

Проверкой установлено, что в проверяемом периоде Минфином России не издавался распорядительный документ, утверждающий методологию эмиссии и обращения государственных ценных бумаг. Процедура принятия решений по выпускам ценных бумаг Минфином России в проверяемом периоде не была формализована, отсутствуют документы, отражающие на основании чего принимались решения по параметрам выпусков ценных бумаг. В том числе в Министерстве отсутствуют расчеты, подтверждающие обоснованность принятых решений о конкретных параметрах выпусков государственных ценных бумаг в валюте Российской Федерации, а также обоснования целесообразности ежегодного привлечения в проверяемом периоде заемных средств в иностранной валюте в размере 7000,0 млн. долл. США.

1.4. Проверка исполнения программ государственных внутренних заимствований Российской Федерации на 2011, 2012 и 2013 годы, включая вопросы досрочного погашения государственных ценных бумаг Российской Федерации, номинальная стоимость которых указана в валюте Российской Федерации

Результаты выполнения программы государственных внутренних заимствований Российской Федерации на 2011, 2012 и 2013 годы представлены в следующей таблице:

(млн. руб.)

	Утверждено Программой внутренних заимствований на соответствующий год (с учетом положений статьи 20 закона о федеральном бюджете на соответствующий год)		Исполнено		Не исполнено	
			сумма	%	сумма	%
	первоначальная редакция	с учетом изменений				
2011 г.						
Ценные бумаги, сальдо	1340757,2	1186605,1	1079671,4	90,99	106933,7	9,01
Привлечение (размещение)	1709864,3	1485685,7	1378752,0	92,80	106933,7	7,20

	Утверждено Программой внутренних заимствований на соответствующий год (с учетом положений статьи 20 закона о федеральном бюджете на соответствующий год)		Исполнено		Не исполнено	
			сумма	%	сумма	%
	первоначальная редакция	с учетом изменений				
Погашение	-369107,1	-299080,6	-299080,6	100,0	0,0	0,0
Справочно: дефицит (-)/ профицит (+)	-1814004,0	0,0	+442035,1			
2012 г.						
Ценные бумаги, сальдо	1208836,3	709762,2	511433,5	72,1	198328,7	27,9
Привлечение (размещение)	1809277,1	1310203,0	911874,3	69,6	398328,7	30,4
Погашение	-600440,8	-600440,8	-400440,8	66,7	-200000,0	33,3
Справочно: дефицит (-)/ профицит (+)	-876588,8	-42705,9	-39446,1			
2013 г.						
Ценные бумаги, сальдо	448576,7	433003,6	358372,0	82,8	74631,6	17,2
Привлечение (размещение)	1213195,5	1097622,4	821684,2	74,9	275938,2	25,1
Погашение	-764618,8	-664618,8	-463312,2	69,7	-201306,6	30,3
Справочно: дефицит (-)/ профицит (+)	-521414,6	-480910,2	-322982,2			

Анализ исполнения программ государственных внутренних заимствований Российской Федерации показывает, что в проверяемом периоде программы ежегодно не исполнялись: в 2011 году - на 9,01 %, в 2012 году - на 27,9 %, в 2013 году - на 17,2 процента.

Это объясняется невыполнением плана по привлечению¹: в 2011 году - на 7,2 %, в 2012 году - на 30,4 %, в 2013 году - на 25,1 %. Планируемые в 2012-2013 годах расходы на погашение также не были исполнены, так как в 2012 году не была осуществлена операция по обмену облигаций федерального займа на привилегированные акции банковских кредитных организаций, на которую предусматривались ассигнования в размере 150000,0 млн. рублей, а в 2013 году - запланированная операция по обмену нестандартных выпусков ОФЗ из портфеля Банка России на стандартные выпуски ОФЗ, на которую предусматривались ассигнования в размере 200000,0 млн. рублей.

Случаи, в которых государственные ценные бумаги в валюте Российской Федерации могут быть предъявлены к досрочному погашению, устанавливались в глобальных сертификатах, оформляющих выпуск ценных бумаг. Досрочное погашение государственных ценных бумаг Российской

¹ Определяется как суммарная величина между объемом (сальдо) государственных внутренних заимствований, утверждаемым программой государственных внутренних заимствований Российской Федерации на соответствующий год, и объемом ассигнований на погашение государственных ценных бумаг Российской Федерации, номинальная стоимость которых указана в валюте Российской Федерации, предусматриваемым соответствующей текстовой статьей федерального закона о федеральном бюджете (в 2011-2013 годах - статья 20 федерального закона о федеральном бюджете).

Федерации, номинальная стоимость которых указана в валюте Российской Федерации, в 2011-2013 годах не осуществлялось.

1.5. Проверка исполнения программ государственных внешних заимствований Российской Федерации на 2011, 2012 и 2013 годы в части государственных ценных бумаг Российской Федерации, номинальная стоимость которых указана в иностранной валюте, включая вопросы досрочного погашения данного вида государственных ценных бумаг Российской Федерации

Результаты выполнения программы государственных внешних заимствований Российской Федерации на 2011, 2012 и 2013 годы в части государственных ценных бумаг, номинальная стоимость которых указана в иностранной валюте, представлены в следующей таблице:

(млн. долл. США)

	Утверждено Программой внешних заимствований на соответствующий год		Исполнено		Не исполнено	
			сумма	%	сумма	%
	первоначальная редакция	с учетом изменений				
2011 г.						
Государственные внешние заимствования РФ (сальдо)	4509,2	-2390,8	-2294,5	95,97	96,3	4,03
Привлечение	7000,0	0,0	0,0	0,00	0,0	0,00
Погашение	-2490,8	-2390,8	-2294,5	95,97	96,3	4,03
в том числе:						
ОВОЗ	-1273,1	-1273,1	-1273,1	100,00	0,0	0,00
ОВГВЗ	-1217,7	-1117,7	-1021,4	91,38	96,3	8,62
2012 г.						
Государственные внешние заимствования РФ (сальдо)	5608,4	5608,4	5624,5	100,29	16,1	0,29
Привлечение	7000,0	7000,0	6905,3	98,65	-94,7	1,35
Погашение	-1391,6	-1391,6	-1280,8	92,04	110,8	7,96
в том числе:						
ОВОЗ	-1273,1	-1273,1	-1273,1	100,0	0,00	0,00
ОВГВЗ	-118,5	-118,5	-7,7	6,50	110,8	93,50
2013 г.						
Государственные внешние заимствования РФ (сальдо)	5601,5	5483,2	5599,4	102,12	116,2	2,12
Привлечение	7000,0	6881,7	6881,6	99,998	-0,1	0,002
Погашение	-1398,5	-1398,5	-1282,2	91,68	116,3	8,32
в том числе:						
ОВОЗ	-1273,1	-1273,1	-1273,1	100,00	0,00	0,00
ОВГВЗ	-125,4	-125,4	-9,1	7,26	116,3	92,74

В 2011 и 2013 годах программы государственных внешних заимствований Российской Федерации в части государственных ценных бумаг, номинальная стоимость которых указана в иностранной валюте, были скорректированы в сторону уменьшения: в 2011 году - на 153,0 %, в 2013 году - на 2,1 %. В 2012 году изменения в Программу не вносились.

С учетом внесенных изменений программы государственных внешних заимствований Российской Федерации в части государственных ценных бумаг, номинальная стоимость которых указана в иностранной валюте, в основном были исполнены: в 2011 году - на 95,97 %, в 2012 году - на 100,29 %, в 2013 году - на 102,12 процента.

Случаи, в которых облигации внешних облигационных займов могут быть предъявлены к досрочному погашению, устанавливались в глобальных сертификатах, оформляющих выпуск облигаций. Досрочное погашение государственных ценных бумаг Российской Федерации, номинальная стоимость которых указана в иностранной валюте, в 2011-2013 годах не осуществлялось.

1.6. Проверка соблюдения законодательства Российской Федерации при принятии решений о выборе агентов по размещению государственных ценных бумаг Российской Федерации, номинальная стоимость которых указана в иностранной валюте

Как было отмечено выше, размещение облигаций внешних облигационных займов Российской Федерации в 2011 году не осуществлялось, в 2012-2013 годах была осуществлена эмиссия семи выпусков облигаций внешних облигационных займов Российской Федерации на общую сумму 13000,0 млн. долл. США и 750,0 млн. евро.

В соответствии со статьей 55 Федерального закона от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» на 2010-2012 годы распоряжением Правительства Российской Федерации от 21 декабря 2009 года № 2016-р был определен Перечень организаций, с которыми в 2010-2012 годах государственный заказчик заключает путем размещения заказа у единственного исполнителя государственные контракты на оказание услуг по размещению облигаций внешних облигационных займов Российской Федерации. Аналогичный Перечень на 2013 год был определен распоряжением Правительства Российской Федерации от 28 мая 2013 года № 860-р.

Оба перечня включали по 22 банка-агента, из которых Минфин России при осуществлении в 2012-2013 годах каждого отдельного выпуска обли-

гаций внешних облигационных займов Российской Федерации должен был осуществлять отбор организаций для заключения государственного контракта на оказание услуг по размещению облигаций внешних облигационных займов Российской Федерации.

В проверяемом периоде государственные контракты на оказание услуг по размещению облигаций внешних облигационных займов Российской Федерации были заключены Минфином России со следующими исполнителями, являющимися по условиям распоряжений Правительства Российской Федерации от 21 декабря 2009 года № 2016-р и от 28 мая 2013 года № 860-р «единственным исполнителем»:

- в 2012 году Минфином России государственный контракт от 3 апреля 2012 года № 01-01-06/04-50 был заключен с 5 из 22 банков-агентов: «БНП Париба, лондонский филиал» (относящийся к группе «БиЭнПи Париба» (BNP Paribas Group)); «Ситигруп Глобал Маркетс Лимитед» (относящийся к группе «Сити» (City)); «Дойче Банк АГ, лондонский филиал» (относящийся к группе «Дойче Банк АГ», (Deutsche Bank AG)); «Ти Ди Инвестментс Лимитед» (относящийся к группе «Тройка Диалог» (Troika Dialog)); «ВТБ Капитал плс» (относящийся к «ВиТиБи Капитал, ПиЭлСи» (VTB Capital, PLC).

В рамках реализации данного государственного контракта осуществлялось размещение трех выпусков облигаций внешних облигационных займов Российской Федерации, номинированных в долларах США, на общую сумму по номинальной стоимости в размере 7000,0 млн. долл. США;

- в 2013 году Минфином России государственный контракт от 13 сентября 2013 года № 01-01-06/04-314 был заключен с 6 из 22 банков-агентов: «Барклайс Банк Пи-Эл-Си» (относящийся к группе «Барклайс»), «Дойче Банк АГ, лондонский филиал» (относящийся к группе «Дойче Банк АГ»), «ГПБ-Файненшл Сервисиз Лимитед (относящийся к группе «Газпром-банк»), «Ренессанс Секьюритиз (Сайпрес) Лимитед (относящийся к группе «Ренессанс Капитал», «Зе Роял Бэнк оф Скотланд плс» (относящийся к группе «Зе Роял Бэнк оф Скотланд») и «ВТБ Капитал плс».

В рамках реализации указанного государственного контракта осуществлялось размещение трех выпусков облигаций внешних облигационных займов Российской Федерации, номинированных в долларах США, на общую сумму по номинальной стоимости в размере 6000,0 млн. долл. США, и одного выпуска облигаций, номинированных в евро, на сумму по номинальной стоимости 750,0 млн. евро.

Только в 2014 году Минфином России было разработано и утверждено Правительством Российской Федерации распоряжение от 13 марта 2014 года № 364-р «О реализации статьи 111 Федерального закона от 5 апреля 2013 го-

да № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», которым определяется, в том числе, порядок отбора банков-агентов, включающий перечень критериев отбора.

В соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 13 марта 2014 года № 364-р определены восемь критериев отбора: опыт размещения облигационных займов на международном рынке капитала, включая опыт оказания услуг суверенным и корпоративным заемщикам; позиция банка-агента на российском рынке; позиция банка-агента на международном рынке; опыт сотрудничества банка-агента с Минфином России; предложенная банком-агентом стратегия подготовки и реализации размещения облигаций; размер вознаграждения, запрашиваемого банком-агентом; опыт оказания банком-агентом услуг финансового агента; деловая репутация банка-агента.

Следует отметить, что на момент завершения проверки Минфином России не разработан распорядительный документ, определяющий порядок организации в Министерстве работы по реализации распоряжения Правительства Российской Федерации от 13 марта 2014 года № 364-р, включая вопросы методологии применения критериев отбора при рассмотрении поступивших предложений на оказание услуг по размещению облигаций облигационных займов Российской Федерации на международном рынке капитала.

Таким образом, проверкой установлено, что выбор агентов по размещению облигаций внешних облигационных займов Российской Федерации в 2012-2013 годах осуществлялся Минфином России при отсутствии порядка и критериев отбора банков-агентов. Минфином России не формировались обоснования при принятии решений о выборе для оказания услуг по размещению облигаций внешних облигационных займов Российской Федерации в 2012 году 5 банков-агентов, а в 2013 году - 6 банков-агентов, включенных в перечни, утвержденные распоряжениями Правительства Российской Федерации от 21 декабря 2009 года № 2016-р и от 28 мая 2013 года № 860-р.

Следует также отметить, что распоряжением Правительства Российской Федерации от 13 марта 2014 года № 364-р предусматривается обязательное соблюдение принципа ротации банков-агентов при проведении отбора организаций для оказания услуги по размещению облигационных займов на международном рынке капитала.

В проверяемом периоде Минфином России не проводилась ротация банков-агентов. Так, в составе «единственного исполнителя» по всем госу-

дарственным контрактам на оказание услуг по размещению облигаций облигационных займов Российской Федерации на международных рынках капитала как внешних, так и внутренних, на протяжении четырех лет (начиная с 2010 года) из достаточно большого перечня банков-агентов выбирались «ВТБ Капитал плс» (VTB Capital plc) (2010-2013 годы) и «Дойче Банк АГ, лондонский филиал», относящийся к группе «Дойче Банк АГ» (Deutsche Bank AG) (2011-2013 годы). Дважды являлись агентами по размещению облигаций следующие организации: «Барклайс Банк Пи-Эл-Си», относящийся к группе «Барклайс» (Barclays) - в 2010 и 2013 годах; «Ситигруп Глобал Маркетс Лимитед» (относящийся к группе «Сити» (City) - в 2010 и 2012 годах; «Ренессанс Секьюритиз (Сайпрес) Лимитед (относящийся к группе «Ренессанс Капитал») - в 2011 и 2013 годах.

1.7. Анализ динамики объема и структуры государственного внутреннего долга Российской Федерации в виде обязательств по государственным ценным бумагам Российской Федерации, номинальная стоимость которых указана в валюте Российской Федерации

Динамика объема и структуры государственного внутреннего долга Российской Федерации в 2011-2013 годах приведены в следующей таблице:

(на начало года, млн. руб.)

	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.
Объем государственного внутреннего долга Российской Федерации	2940391,6	4190553,0	4977898,0	5722239,3
Темпы прироста, %		42,5	18,8	15,0
из него:				
долг по государственным ценным бумагам Российской Федерации в валюте Российской Федерации	2461591,1	3546435,5	4064288,2	4432385,1
в процентах к общему объему внутреннего долга	83,7	84,6	81,6	77,5
темпы прироста, %		44,1	14,6	9,1
долг по государственным гарантиям Российской Федерации в валюте Российской Федерации	472249,8	637334,0	906637,6	1289854,2
в процентах к общему объему внутреннего долга	16,1	15,2	18,2	22,5
темпы прироста		35,0	42,3	42,3
долг по государственным долговым товарным обязательствам	6550,7	6783,5	6972,2	0,0
в процентах к общему объему внутреннего долга	0,2	0,2	0,14	0
темпы прироста		3,6	2,8	

Анализ приведенных данных показывает, что в сравнении с объемом на 1 января 2011 года объем государственного внутреннего долга Российской Федерации, выраженного в государственных ценных бумагах, увеличился на 1970794,0 млн. рублей, или на 80,1 %, и на 1 января 2014 года составил 4432385,1 млн. рублей.

Его доля в общем объеме государственного внутреннего долга Российской Федерации по состоянию на 1 января 2014 года в сравнении с 1 января 2011 года уменьшилась с 83,7 % до 77,5 %. Одновременно в общем объеме государственного внутреннего долга Российской Федерации увеличилась доля обязательств по государственным гарантиям Российской Федерации в валюте Российской Федерации: с 16,1 % на 1 января 2011 года до 22,5 % на 1 января 2014 года.

Темпы прироста объема государственного внутреннего долга Российской Федерации по государственным ценным бумагам, выраженным в валюте Российской Федерации, в проверяемом периоде были сопоставимы с темпами прироста всего государственного внутреннего долга Российской Федерации, которые составили: на 1 января 2012 года - 42,5 %, на 1 января 2013 года - 18,8 %, на 1 января 2014 года - 15,0 процента.

Изменение объема и структуры государственного внутреннего долга Российской Федерации, выраженного в государственных ценных бумагах Российской Федерации, за 2011-2013 годы представлено в следующей таблице:

(на начало года, млн. руб.)

Виды долговых обязательств	2011 г.		2012 г.		2013 г.		2014 г.		Изменение (объем на 01.01.14 г. в сравнении с объемом на 01.01.11 г.)	
	объем долга	%	сумма	%						
Государственные ценные бумаги Российской Федерации, номинальная стоимость которых указана в валюте Российской Федерации, всего	2461591,1	100,0	3546435,5	100,0	4064288,2	100,0	4432385,1	100,0	1970794,0	80,1
в том числе:										
ОФЗ-ПД	1338592,2	54,4	1823701,6	51,4	2248154,3	55,3	2688851,3	60,7	1350259,1	100,9
ОФЗ-АД	815 83,7	33,1	1079583,7	30,4	1048583,7	25,8	1045983,7	23,6	230400,1	28,2
ГСО	307415,1	12,5	553150,0	15,6	677550,0	16,7	607550,0	13,7	300134,9	97,6
ОВОЗ	0,0	0,0	90000,0	2,5	90000,0	2,2	90000,0	2,0	90000,0	100,0
ОГРВЗ	0,2	0,0	0,2	0,1	0,2	0,0	0,1	0,0	-0,1	-50,0

Следует отметить, что за 2011 год государственный внутренний долг Российской Федерации, выраженный в государственных ценных бумагах Российской Федерации, увеличился на 1084844,4 млн. рублей, или на 44,1 %. При этом в соответствии с отчетом об исполнении федерального бюджета за 2011 год профицит федерального бюджета на 1 января 2012 года составил 442035,1 млн. рублей.

В период с 2011 по 2013 год в структуре государственного внутреннего долга Российской Федерации, выраженного в государственных ценных бумагах, преобладали облигации федерального займа с постоянным купонным доходом с фиксированными сроками обращения. Объем долга по ОФЗ-ПД в два раза увеличился с 1338592,2 млн. рублей на 1 января 2011 года до 2688851,3 млн. рублей на 1 января 2014 года. Доля ОФЗ-ПД в объеме государственного внутреннего долга Российской Федерации, выраженного в государственных ценных бумагах Российской Федерации, увеличилась с 54,4 % до 60,7 процента.

Объем долга по облигациям федерального займа с амортизацией долга (ОФЗ-АД) увеличился на 28,3 % (на 230400,1 млн. рублей). Увеличение ОФЗ-АД произошло в основном за счет размещения в 2011 году Минфином России крупного выпуска ОФЗ-АД в сумме 295000,0 млн. рублей по закрытой подписке (среди определенного круга инвесторов). Доля ОФЗ-АД в объеме государственного внутреннего долга Российской Федерации, выраженного в государственных ценных бумагах Российской Федерации, сократилась с 33,1 % до 23,6 процента.

Объем долга по государственным сберегательным облигациям (распространяются на нерыночной основе) увеличился на 97,6 % (на 300134,9 млн. рублей). При этом его доля увеличилась в объеме государственного внутреннего долга Российской Федерации, выраженного в государственных ценных бумагах Российской Федерации, незначительно - с 12,5 % до 13,7 процента.

В 2011-2012 годах Минфином России осуществлялась эмиссия только ГСО с постоянной процентной ставкой купонного дохода (ГСО-ППС). При этом размещение ГСО-ППС осуществлялось исключительно по закрытой подписке (среди определенного круга инвесторов). В 2013 году ГСО не размещались ввиду отсутствия заявок от потенциальных инвесторов (Внешэкономбанка и Пенсионного фонда Российской Федерации).

Объем долга по облигациям внутренних облигационных займов (ОВОЗ), размещенных на международном рынке капитала, не изменился и на 1 января 2014 года составил 90000,0 млн. рублей. При этом доля ОВОЗ в объеме государственного внутреннего долга Российской Федера-

ции, выраженного в государственных ценных бумагах Российской Федерации, сократилась с 2,5 % до 2,0 процента.

Снижение объема долга по облигациям Государственного республиканского внутреннего займа РСФСР 1991 года произошло в связи с осуществленным в 2013 году Минфином России выкупом облигаций Государственного республиканского внутреннего займа РСФСР 1991 года, принадлежащих Банку России, на сумму 29,6 тыс. рублей в соответствии с Соглашением между Минфином России и Банком России от 27 декабря 2013 года № 01-01-06/04-708.

Таким образом, основным инструментом на рынке государственных ценных бумаг являлись облигации федеральных займов с постоянным купонным доходом, доля которых в объеме государственного внутреннего долга Российской Федерации, выраженного в государственных ценных бумагах Российской Федерации, увеличилась на 1 января 2014 года и составила 60,66 процента.

Структура государственного внутреннего долга Российской Федерации, выраженного в государственных ценных бумагах Российской Федерации, по срокам погашения ценных бумаг представлена в следующей таблице:

(на начало года, млн. руб.)

Сроки обращения ОФЗ/ГСО/ОВОЗ, установленные при выпуске	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.
Государственный внутренний долг Российской Федерации, выраженный в государственных ценных бумагах Российской Федерации, всего	2461590,9	3546435,3	4064288,0	4432385,0
из него:				
краткосрочные обязательства (до 1 года)	0,0	0,0	0,0	0,0
среднесрочные обязательства (от 1 года до 5 лет)	1129429,3	1412462,5	1344958,7	1197814,0
темпы прироста, %		25,1	-4,8	-10,9
долгосрочные обязательства (от 5 лет до 30 лет)	1332161,6	2133972,8	2719329,3	3234571,0
темпы прироста, %		60,2	27,4	18,9

За период с 2011 по 2013 годы объем среднесрочных долговых обязательств увеличился на 68384,7 млн. рублей, или на 6,1 %, и составил на 1 января 2014 года 1197814,1 млн. рублей, объем долгосрочных долговых обязательств увеличился на 1902409,3 млн. рублей, или на 142,8 %, и составил на 1 января 2014 года 3234571,0 млн. рублей.

Приоритетным направлением проводимой в 2011-2013 годах эмиссионной политики являлся выпуск долгосрочных государственных ценных бумаг. При этом темпы прироста долгосрочных обязательств снижались и составляли: в 2011 году - 60,2 %, в 2012 году - 27,4 %, в 2013 году - 18,9 процента.

1.8. Анализ графиков погашения и обслуживания государственного внутреннего долга Российской Федерации в виде обязательств по государственным ценным бумагам Российской Федерации, номинальная стоимость которых указана в валюте Российской Федерации

По состоянию на 1 января 2011 года объем государственного внутреннего долга Российской Федерации в виде обязательств по государственным ценным бумагам Российской Федерации, номинальная стоимость которых указана в валюте Российской Федерации, составил 2461591,1 млн. рублей.

В 2011 году были размещены 7 новых выпусков облигаций федерального займа с постоянным купонным доходом (ОФЗ-ПД) с фиксированными сроками обращения, общий объем размещения которых по номиналу составил 718360,7 млн. рублей. В 2011 году Минфин России также продолжил размещать два выпуска ОФЗ-ПД, впервые предложенные к размещению в 2010 году. Общий объем доразмещения ОФЗ-ПД в 2011 году составил 37695,8 млн. рублей.

Наряду с этим в 2011 году Минфин России осуществил размещение по закрытой подписке (среди ограниченного круга инвесторов) выпуска облигаций федерального займа с амортизацией долга (ОФЗ-АД) № 46023RFMS в сумме 295000,0 млн. рублей, а также впервые разместил на международном рынке капитала облигации внутреннего облигационного займа Российской Федерации выпуска № 49001RMFS с объемом эмиссии 90000,0 млн. рублей и погашением в 2018 году.

В 2012 году были размещены 5 новых выпусков ОФЗ-ПД, общий объем размещения которых по номиналу составил 595836,6 млн. рублей. В 2012 году Минфин России также продолжил размещать три выпуска ОФЗ-ПД, впервые предложенные к размещению в 2011 году. Общий объем доразмещения ОФЗ-ПД в 2012 году составил 198792,9 млн. рублей.

Кроме того, в 2012 году Минфином России были размещены по закрытой подписке четыре выпуска государственных сберегательных облигаций с постоянной процентной ставкой купонного дохода (ГСО-ППС), общий объем размещения которых по номиналу составил 124400,0 млн. рублей.

В 2013 году было осуществлено размещение 7 новых выпусков ОФЗ-ПД, общий объем размещения которых по номиналу составил 682224,1 млн. рублей. В 2013 году также было продолжено размещение 2 выпусков ОФЗ-ПД, впервые предложенных к размещению в 2011 году, и 4 выпусков ОФЗ-ПД, впервые предложенных к размещению в 2012 году. Общий объем доразмещения ОФЗ-ПД в 2013 году составил 156724,1 млн. рублей.

Общие объемы купонного дохода по выпускам облигаций федерального займа с постоянным купонным доходом и с амортизацией долга, впер-

вые предложенным и полностью размещенным в 2011-2013 годах, рассчитанные за весь период их обращения до даты погашения, представлены в следующей таблице:

(млн. руб.)

Код выпуска ценной бумаги	Дата размещения	Дата погашения	Объем эмиссии (объявленный)	Фактически размещено на 01.01.14 г.	Объем купонного дохода	% от фактического объема размещения
26207RMFS	2012	03.02.2027	150000,0	150000,0	179116,1	119,4
46023RMFS	2011	23.07.2026	295000,0	295000,0	237970,6	80,7
26205RMFS	2011	14.04.2021	150000,0	150000,0	108539,3	72,4
26211RFMS	2013	25.01.2023	150000,0	150000,0	104426,1	69,6
26208RMFS	2012	27.02.2019	150000,0	150000,0	75589,5	50,4
26210RMFS	2012	11.12.2019	150000,0	150000,0	70073,0	46,7
26206RMFS	2011	14.06.2017	150000,0	150000,0	64534,3	43,0
25080RMFS	2012	19.04.2017	150000,0	150000,0	54114,3	36,1
25081RMFS	2013	31.01.2018	150000,0	150000,0	44480,9	29,7

Анализ приведенных данных показывает, что наиболее дорогими в обслуживании являются выпуски ОФЗ-АД № 46023RMFS (2011 года со сроком погашения - 2026 год), ОФЗ-ПД №№ 26207RFMS (2012 года со сроком погашения - 2027 год), 26205RFMS (2011 года со сроком погашения - 2021 год) и 26211RFMS (2013 года со сроком погашения - 2023 год).

Объемы ассигнований из федерального бюджета, необходимых для выплаты купонного дохода по данным выпускам, составят: по ОФЗ-ПД № 26207RFMS - 119,4 % от объема фактического его размещения по номиналу, по ОФЗ-АД № 46023RMFS - 80,7 %, по ОФЗ-ПД № 26205RFMS - 72,4 %, по ОФЗ-ПД № 26211RFMS - 69,6 процента.

1.9. Анализ динамики объема и структуры государственного внешнего долга Российской Федерации в виде обязательств по государственным ценным бумагам Российской Федерации, номинальная стоимость которых указана в иностранной валюте

Динамика объема и структуры государственного внешнего долга Российской Федерации в 2011-2013 годах приведена в следующей таблице:

(на начало года)

	Ед. изм.	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.
Объем государственного внешнего долга Российской Федерации	млн. долл. США	39956,9	35801,4	50769,2	55794,2
	млн. руб.	1217762,4	1152664,4	1541996,5	1826098,0
Темпы прироста, %	млн. долл. США		-10,4	41,8	9,9
	млн. руб.		-5,3	33,8	18,4
из него:					

	Ед. изм.	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.
государственные ценные бумаги Российской Федерации в иностранной валюте	млн. долл. США	32231,5 (80,7 %)	29207,8 (81,6 %)	34915,9 (68,8 %)	40673,2 (72,9 %)
	млн. руб.	982314,9 (80,7 %)	940377,8 (81,6 %)	1060490,8 (68,8 %)	1331202,9 (72,9 %)
темпы прироста, %	млн. долл. США		-9,4	19,5	16,5
	млн. руб.		-4,3	12,8	25,5
государственные гарантии Российской Федерации в валюте Российской Федерации	млн. долл. США	913,3 (2,3 %)	1009,0 (2,8 %)	11389,8 (22,4 %)	11399,1 (20,4 %)
	млн. руб.	27833,3 (2,3 %)	32483,4 (2,8 %)	345939,5 (22,4 %)	373082,8 (20,4 %)
темпы прироста, %	млн. долл. США		10,5	1 028,8	0,1
	млн. руб.		16,7	965,0	7,8

За период с 1 января 2011 года по 1 января 2014 года объем государственного внешнего долга Российской Федерации по государственным ценным бумагам Российской Федерации, выраженным в иностранной валюте, увеличился с 32231,5 млн. долл. США, или 982314,9 млн. рублей, до 40673,2 млн. долл. США, или 1331202,9 млн. рублей, то есть на 8441,7 млн. долл. США (на 26,2 %), или 348888,0 млн. рублей (на 35,5 %). Его доля в общем объеме государственного внешнего долга Российской Федерации по состоянию на 1 января 2014 года по сравнению с 1 января 2011 года уменьшилась с 80,7 % до 72,9 процента.

Одновременно в общем объеме государственного внешнего долга Российской Федерации увеличилась доля обязательств по государственным гарантиям Российской Федерации в иностранной валюте с 2,3 % на 1 января 2011 года до 20,4 % на 1 января 2014 года.

Изменение объема и структуры государственного внешнего долга Российской Федерации по государственным ценным бумагам Российской Федерации, выраженным в иностранной валюте, за 2011-2013 годы представлено в следующей таблице:

Виды долговых обязательств	(на начало года)									
	2011 г.		2012 г.		2013 г.		2014 г.		Изменение (объем на 01.01.14 г. в сравнении с объемом на 01.01.11 г.)	
	объем долга	структура, %	объем долга	структура, %	объем долга	структура, %	объем долга	структура, %	сумма	%
Государственные ценные бумаги Российской Федерации, номинальная стоимость которых указана в иностранной валюте, всего										
млн. долл. США	32231,5	100,0	29207,8	100,0	34915,9	100,0	40673,2	100,0	8441,7	26,2
млн. руб.	982314,9	100,0	940377,8	100,0	1060490,8	100,0	1331202,9	100,0	348999,0	35,5
в том числе:										
Облигации внешних облигационных займов Российской Федерации (ОВОЗ)										
млн. долл. США	30456,5	94,5	29183,4	99,92	34910,3	99,98	40667,7	99,99	10211,2	33,5

Виды долговых обязательств	2011 г.		2012 г.		2013 г.		2014 г.		Изменение (объем на 01.01.14 г. в сравнении с объемом на 01.01.11 г.)	
	объем долга	структу- ра, %	сумма	%						
млн. руб.	928220,2	94,5	939592,5	99,92	1060321,1	99,98	1331022,7	99,99	402802,5	43,4
Облигации внутреннего государственного валютного облигационного займа (ОВГВЗ)										
млн. долл. США	1775,0	5,5	24,4	0,08	5,6	0,02	5,5	0,01	-1769,5	-99,7
млн. руб.	54094,7	5,5	785,3	0,08	169,7	0,02	180,1	0,01	-53914,6	-99,7

В период с 2011 года по 2013 год наибольший объем в структуре государственного внешнего долга Российской Федерации по государственным ценным бумагам, номинальная стоимость которых указана в иностранной валюте, составлял долг по облигациям внешних облигационных займов Российской Федерации (ОВОЗ), доля которого увеличилась за рассматриваемый период с 94,5 % до 99,99 процента.

Объем долга по указанным облигациям увеличился за 2011-2013 годы на 10211,2 млн. долл. США (на 33,5 %), или на 402802,5 млн. рублей (на 43,4 процента).

Доля долга по ОВГВЗ в объеме государственного внешнего долга Российской Федерации по государственным ценным бумагам, номинальная стоимость которых указана в иностранной валюте, уменьшилась с 5,5 % на 1 января 2011 года до 0,01 % на 1 января 2014 года. Объем долга по указанным облигациям за 2011-2013 годы уменьшился на 1769,5 млн. долл. США (на 99,7 %), или на 53914,6 млн. рублей (на 99,7 процента).

В 2011 году имело место уменьшение объема долга по государственным ценным бумагам Российской Федерации, выраженным в иностранной валюте, на 3023,7 млн. долл. США (9,4 %), или 41937,1 млн. рублей (4,3 %). Уменьшение объема долга в 2011 году произошло в результате частичного погашения основной суммы долга по внешнему облигационному займу Российской Федерации с окончательной датой погашения облигаций в 2030 году в соответствии с графиком платежей (на сумму 1273,1 млн. долл. США) и уменьшения долга по ОВГВЗ (на сумму 1750,6 млн. долл. США).

В 2012 и 2013 годах объем долга по государственным ценным бумагам Российской Федерации, выраженным в иностранной валюте, увеличился на 19,5 % и 16,5 %, соответственно (в долларовом исчислении). В 2012 году темпы прироста долга по государственным ценным бумагам Российской Федерации, выраженным в иностранной валюте, были значительно ниже

темпов прироста всего государственного внешнего долга Российской Федерации (41,8 %). В 2013 году темпы прироста долга по государственным ценным бумагам, выраженным в иностранной валюте превысили темпы прироста государственного внешнего долга Российской Федерации (9,9 процента).

Изменение объема долга в 2012 и 2013 годах произошло в результате выпуска и размещения ОВОЗ (на общую сумму по номинальной стоимости в размере 7000,0 млн. долл. США в 2012 году и в размере 6000,0 млн. долл. США и 750,0 млн. евро в 2013 году), частичного погашения основной суммы долга по внешнему облигационному займу Российской Федерации с окончательной датой погашения облигаций в 2030 году, а также долга по ОВГВЗ.

Объемы размещения по номиналу ОВОЗ в 2011-2013 годах по срокам до погашения приведены в следующей таблице:

Сроки до погашения	2012 г. (выпуски в долларах США)		2013 г. (выпуски в долларах США)		2013 г. (выпуск в евро)	
	Объем размещения по номиналу, млн. долл. США	Удельный вес, %	Объем размещения по номиналу, млн. долл. США	Удельный вес, %	Объем размещения по номиналу, млн. евро	Удельный вес, %
Облигации внешних облигационных займов, всего	7000,0	100,0	6000,0	100,0	750,0	100,0
в том числе:						
5 лет	2000,0	28,57				
5 лет 4 месяца			1500,0	25,0		
7 лет					750,0	100,0
10 лет	2000,0	28,57	3000,0	50,0		
30 лет	3000,0	42,86	1500,0	25,0		

В 2012 и 2013 годах размещались долгосрочные облигации внешних облигационных займов со сроками до погашения 5 лет, 5 лет и 4 месяца, 7 лет, 10 лет и 30 лет.

Более трети (34,6 %) общей номинальной суммы ОВОЗ в долларах США, выпущенных и размещенных в 2012 и 2013 годах, приходится на займы со сроком до погашения 30 лет.

Остальные ОВОЗ в долларах США, а также ОВОЗ, выраженные в евро, выпущенные и размещенные в 2013 году, имеют сроки до погашения, не превышающие 10 лет.

Структура внешнего долга Российской Федерации по ОВОЗ по срокам до погашения, сложившаяся в 2011-2013 годах, представлена в следующей таблице:

(млн. долл. США)

Сроки до погашения облигаций внешних облигационных займов	Объем долга на начало года			
	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.
Всего	30456,5	29183,4	34910,3	40667,7
в том числе:				
5 лет	2000,0	2000,0	4000,0	4000,0
5 лет 4 месяца				1500,0
7 лет				1030,4
10 лет	3500,0	3500,0	5500,0	8500,0
20 лет	3466,4	3466,4	3466,4	3466,4
30 лет	21490,1	20217,0	21943,9	22170,9
от 5 до 10 лет включительно, %	18,1	18,8	27,2	37,0
20 лет, %	11,4	11,9	9,9	8,5
30 лет, %	70,6	69,3	62,9	54,5

В соответствии с Основными направлениями государственной долговой политики Российской Федерации на 2012-2014 годы и на 2013-2015 годы одной из целей долговой политики на международных рынках капитала являлось создание предпосылок для привлечения долгосрочных инвесторов, диверсифицированных по типам и географическому признаку.

За период с 2011 по 2013 год основной объем внешнего долга Российской Федерации по ОВОЗ приходился на долг по ОВОЗ со сроками до погашения 30 лет, однако доля последнего снизилась с 70,6 % на 1 января 2011 года до 54,5 % на 1 января 2014 года.

Одновременно увеличилась доля долга по ОВОЗ со сроками до погашения от 5 до 10 лет: с 18,1 % до 37,0 процента.

При анализе состояния долга по ОВОЗ необходимо иметь в виду, что большую часть этого долга составляет долг перед нерезидентами, что отражено в следующей таблице:

(на начало года)

	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.	Изменение (объем на 01.01.14 г. к объему на 01.01.11 г.)
Долг по ОВОЗ, млн. долл. США, всего	30457	29183	34910	40668	10211
из него					
долг по ОВОЗ перед нерезидентами, млн. долл. США	22681	21693	24661	27821	5140
% в объеме долга по ОВОЗ	74,5	74,3	70,6	68,4	22,7
в том числе:					
долг по ОВОЗ, за исключением долга по облигациям 2030, млн. долл. США	6091	6200	11146	15404	9313

	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.	Изменение (объем на 01.01.14 г. к объему на 01.01.11 г.)
% в объеме долга перед нерезидентами	26,9	28,6	45,2	55,4	152,8
долг по ОВОЗ 2030, млн. долл. США	16590	15492	13514	12417	-4173
% в объеме долга перед нерезидентами	73,1	71,4	54,8	44,6	25,2

По состоянию на 1 января 2014 года долг по ОВОЗ перед нерезидентами увеличился по сравнению с объемом на 1 января 2011 года на 5140 млн. долл. США, или на 22,7 %, тогда как весь долг по облигациям внешних облигационных займов Российской Федерации вырос на 10211 млн. долл. США (33,5 %). Большую часть долга по ОВОЗ перед нерезидентами составляет долг по облигациям с окончательной датой погашения в 2030 году, несмотря на уменьшение последнего в проверяемом периоде на 4173 млн. долл. США (25,2 %) и снижение доли последнего в объеме долга перед нерезидентами с 73,1 % на 1 января 2011 года до 44,6 % на 1 января 2014 года. В целом доля долга перед нерезидентами в общем объеме долга по ОВОЗ сократилась с 74,5 % на 1 января 2011 года до 68,4 % на 1 января 2014 года.

При анализе состояния государственного внешнего долга по ОВОЗ необходимо учитывать наличие ОВОЗ в портфеле ценных бумаг Минфина России. На 1 января 2014 года номинальная сумма ОВОЗ с окончательным погашением в 2030 году в портфеле ценных бумаг Минфина России составила 50,6 млн. долл. США.

Следует отметить, что Минфин России мог воспользоваться своим правом осуществить в соответствии со статьей 413 «Прекращение обязательства совпадением должника и кредитора в одном лице» Гражданского кодекса Российской Федерации погашение данных ценных бумаг, тем самым сократить расходы на обслуживание и погашение государственного внешнего долга Российской Федерации.

1.10. Анализ графиков погашения и обслуживания государственного внешнего долга Российской Федерации в виде обязательств по государственным ценным бумагам Российской Федерации, номинальная стоимость которых указана в иностранной валюте

Как уже было отмечено, в период с 2011 года по 2013 год в структуре государственного внешнего долга Российской Федерации по государственным ценным бумагам Российской Федерации преобладал долг по ОВОЗ.

По состоянию на 1 января 2011 года Российская Федерация имела долг в размере 30456,5 млн. долл. США по пяти внешним облигационным займам:

- два займа на общую сумму 5966,4 млн. долл. США были выпущены в 1998 году: заем с погашением облигаций в 2028 году (30 лет обращения) для частичного финансирования дефицита федерального бюджета, заем с погашением облигаций в 2018 году (20 лет обращения) - для обмена на еврооблигации государственных краткосрочных обязательств;

- заем от 25 августа 2000 года на общую сумму 21218,2 млн. долл. США (с учетом дополнительных выпусков) с окончательным погашением облигаций в 2030 году был выпущен для обмена на ОВОЗ задолженности бывшего СССР перед кредиторами Лондонского клуба, иностранными коммерческими кредиторами, а также перед Международным инвестиционным банком (МИБ) и Международным банком экономического сотрудничества (МБЭС);

- в 2010 году Российская Федерация впервые после 1998 года возобновила выпуск ОВОЗ в целях привлечения заемных средств и разместила два займа на общую сумму по номинальной стоимости в размере 5500,0 млн. долл. США (с погашением облигаций в 2015 и 2020 годах).

В 2012-2013 годах Российская Федерация выпустила и разместила шесть выпусков ОВОЗ, номинированных в долларах США, на общую сумму 13000,0 млн. долл. США (с погашением облигаций в 2017, 2019, 2022, 2023, 2042 и 2043 годах), и один выпуск ОВОЗ, номинированных в евро, на сумму 750,0 млн. евро (с погашением облигаций в 2020 году).

Данные о суммах выплат в разбивке на погашение и обслуживание (купонные выплаты) по вышеуказанным ОВОЗ за весь период их обращения, рассчитанных в соответствии с графиками платежей, приведены в следующей таблице:

Период обращения ОВОЗ	Погашение		Обслуживание (купонные выплаты)		Итого выплат	
	млн. долл. США	млн. евро	млн. долл. США	млн. евро	млн. долл. США	млн. евро
До 2011 г.	2228,1	0,0	20896,0	0,0	23124,1	0,0
2011-2013 гг.	3819,3	0,0	7243,0	0,0	11062,3	0,0
2014-2043 гг.	39637,2	750,0	24972,4	190,3	64609,7	940,3
из него:						
2014-2023 гг.	30621,7	750,0	18255,9	190,3	48877,6	940,3
За весь период обращения (% от общей суммы выплат)	45684,6 (46,2)	750,0 (79,8)	53111,4 (53,8)	190,3 (20,2)	98796,0 (100,0)	940,3 (100,0)

В соответствии с представленными в таблице данными платежи по погашению основного долга за период с 2014 года по 2043 год должны составить 39637,2 млн. долл. США и 750,0 млн. евро. Таким образом, на указанный период приходится 86,8 % от общей суммы погашения основного долга по рассматриваемым займам в долларах США и 100,0 % суммы погашения по займу в евро.

Платежи по погашению основного долга должны производиться в периоды: 2014-2030, 2042 и 2043 годов. Погашение основного долга по займу от 25 августа 2000 года № SK-O-CM-128 (наиболее крупный из ОВОЗ) в 2014-2030 годах должно составить 15171,0 млн. долл. США, то есть 38,3 % от общей суммы погашения облигаций по рассматриваемым займам в долларах США за указанный период.

За период с 2014 года по 2023 год платежи по погашению основного долга по облигациям внешних облигационных займов Российской Федерации должны составить 30621,7 млн. долл. США и 750,0 млн. евро, или 77,3 % от общей суммы погашения основного долга по рассматриваемым займам в долларах США за период 2014-2043 годов и 100,0 % суммы погашения по займу в евро. Пик платежей по погашению основного долга приходится на 2020 год, когда они должны составить 5197,5 млн. долл. США и 750,0 млн. евро.

Оплата купонного дохода по облигациям рассматриваемых займов за весь период обращения облигаций составит 53111,4 млн. долл. США и 190,3 млн. евро. Общая сумма дисконтов по рассматриваемым займам составит 1182,2 млн. долл. США и 3,5 млн. евро. Таким образом, расходы на обслуживание указанных займов с учетом дисконтов составят 54293,6 млн. долл. США и 193,8 млн. евро.

В соответствии с графиками за период с 2014 года по 2023 год платежи по оплате купонного дохода по ОВОЗ должны составить 18255,9 млн. долл. США и 190,3 млн. евро, или 73,1 % от общей суммы купонных платежей по рассматриваемым займам в долларах США за период 2014-2043 годов и 100,0 % суммы погашения по займу в евро. Пик купонных выплат по ОВОЗ приходится на 2014 год, когда они должны составить 2663,4 млн. долл. США и 27,2 млн. евро.

По рассматриваемым займам в долларах США купонные платежи за весь период обращения облигаций превысят платежи по погашению основной суммы долга на 16,3 %. При этом по отдельным займам превышение составляет от 68,8 % до 282,5 %, что приведено в следующей таблице:

Дата выпуска ОВОЗ	Дата погашения ОВОЗ	Погашение основной суммы долга, млн. долл. США	Купонные выплаты за весь период обращения ОВОЗ, млн. долл. США	Превышение объема купонных выплат над объемом погашения основной суммы долга, %
24.06.1998 г.	24.06.2028 г.	2500,00	9562,10	282,5
24.07.1998 г.	27.07.2018 г.	3466,40	7626,10	120,0
25.08.2000 г.	31.03.2030 г. (окончательная)	21218,20	23136,98	9,0
04.04.2012 г.	04.04.2042 г.	3000,00	5062,50	68,8
16.09.2013 г.	16.09.2043 г.	1500,00	2643,80	76,3

С учетом вышеизложенного следует, что общая сумма выплат по облигациям рассматриваемых внешних облигационных займов Российской Федерации за весь период их обращения предусмотрена в размере 98796,0 млн. долл. США и 940,3 млн. евро. Из общей суммы платежей по займам в долларах США 76,5 % приходится на четыре займа:

- от 25 августа 2000 года со сроком до окончательного погашения облигаций 30 лет (44,9 %);
- от 24 июня 1998 года со сроком до единовременного погашения облигаций 30 лет (12,2 %);
- от 24 июля 1998 года со сроком до единовременного погашения облигаций 20 лет (11,2 %);
- от 4 апреля 2012 года со сроком до единовременного погашения облигаций 30 лет (8,2 процента).

В период с 2014 года по 2043 год общая сумма платежей (погашение и оплата купонного дохода) должна составить 64609,7 млн. долл. США и 940,3 млн. евро, что составляет 65,4 % от общей суммы выплат по ОВОЗ в долларах США и 100,0 % суммы выплат по займу в евро. Из общей суммы платежей за период с 2014 по 2043 год по займам в долларах США около 65,8 % приходится на указанные выше четыре займа.

Таким образом, за период с 2014 года по 2023 год, то есть в течение ближайшего десятилетия, платежи по облигациям внешних облигационных займов Российской Федерации должны составить 48877,6 млн. долл. США и 940,3 млн. евро, то есть 75,7 % от общей суммы платежей по ОВОЗ в долларах США и 100,0 % суммы платежей по займу в евро.

В период с 2014 года по 2023 год пик выплат по ОВОЗ приходится на 2020 год, когда они должны составить 6598,1 млн. долл. США и 777,2 млн. евро (в том числе платежи по погашению основного долга: 5197,5 млн. долл. США и 750,0 млн. евро). Кроме того, на 2014 год придется пик купонных выплат по ОВОЗ, когда они должны составить 2663,4 млн. долл. США и 27,2 млн. евро.

1.11. Анализ расходов федерального бюджета, связанных с выпуском и размещением государственных ценных бумаг Российской Федерации, номинальная стоимость которых указана в валюте Российской Федерации и в иностранной валюте (расходы на оплату вознаграждения организациям, выполняющим функции агентов по размещению облигаций внутренних и внешних облигационных займов Российской Федерации, функции финансовых агентов и консультантов; расходы, связанные с получением кредитных рейтингов, и иные платежи)

1.11.1. Частью 8 статьи 21 «Организации, выполняющие в 2012 году функции агентов Правительства Российской Федерации» Федерального закона от 30 ноября 2011 года № 371-ФЗ и частью 8 статьи 21 «Организации, выполняющие в 2013 году функции агентов Правительства Российской Федерации» Федерального закона от 3 декабря 2012 года № 216-ФЗ установлено, что за выполнение, соответственно, в 2012 и 2013 годах функций агентов по размещению облигаций внутренних и внешних облигационных займов Российской Федерации финансовым организациям, отобранным в установленном порядке, выплачивается вознаграждение в общей сумме до 350000,0 тыс. рублей за счет средств, привлеченных в результате размещения облигаций внутренних и внешних облигационных займов Российской Федерации, в соответствии с договорами, заключенными с указанными организациями.

Размещение на международных рынках капитала облигаций внутренних облигационных займов Российской Федерации в 2012 и 2013 годах не осуществлялось.

В соответствии с разделами 4 «Оплата услуг и порядок расчетов» государственного контракта от 3 апреля 2012 года № 01-01-06/04-50 и государственного контракта от 13 сентября 2013 года № 01-01-06/04-314 предусмотрена выплата агентам по размещению облигаций внешних облигационных займов (ОВОЗ) вознаграждения за услуги по размещению облигаций в размере 0,07 % от номинальной стоимости размещенных облигаций без налогов, сборов и прочих удержаний. В соответствии с контрактами агенты по размещению ОВОЗ удержали вознаграждение за услуги по размещению облигаций из средств, полученных в результате размещения облигаций. Указанное вознаграждение составило: в 2012 году - 4,9 млн. долл. США, или 143,5 млн. рублей, в 2013 году - 4,2 млн. долл. США и 0,5 млн. евро, что эквивалентно 160,3 млн. рублей или 4,9 млн. долл. США.

Следует отметить, что размер вознаграждения за услуги по размещению облигаций внешних облигационных займов в 2010 году составлял

0,05 % от номинальной стоимости облигаций без налогов, сборов и прочих удержаний, то есть на 0,02 % ниже, чем в 2012-2013 годах. Вместе с тем представленные Минфином России в ходе контрольного мероприятия документы (переписка внутри подразделений Министерства по вопросам проекта федерального бюджета) не содержат обоснования размера вознаграждений агентам по размещению облигаций внешних и внутренних облигационных займов Российской Федерации, установленных в государственных контрактах на оказание услуг по размещению облигаций внешних и внутренних облигационных займов Российской Федерации в 2011-2013 годах.

1.11.2. В 2011-2013 годах платежи по оплате услуг финансовых агентов по внешним облигационным займам Российской Федерации не производились, хотя договорами об оказании услуг финансового агента по займам, заключенными Минфином России с Citibank, N.A., London Branch, выпущенным и размещенным в 2013 году, предусмотрена ежегодная оплата услуг финансового агента в размере 33332 рублей. В 2013 году оплата услуг финансового агента не производилась в связи с неправильным указанием реквизитов счета в документах, представленных к оплате финансовым агентом.

1.11.3. В соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 24 ноября 2009 года № 1776-р единственными поставщиками услуг по присвоению и поддержанию суверенных кредитных рейтингов Российской Федерации, а также рейтингов государственных долговых инструментов Российской Федерации были определены рейтинговые агентства Фитч Рейтингз Лтд. (Fitch Ratings Ltd.), Муди'с Инвесторз Сервис (Moody's Investors Service) и Стандарт энд Пуэр'с Рейтинг Сервисез, подразделение МакГров-Хилл Интернейшнл (Юнайтед Кингдом) Лимитед (Standard & Poor's Rating Services, a division of McGraw-Hill International (U.K.) Limited).

В проверяемом периоде Минфином России были пролонгированы заключенные в 2010 году государственные контракты с Фитч Рейтингз Лтд. и с ООО «Мудис Восточная Европа».

Объемы бюджетных ассигнований, выплаченные по госконтракту за услуги, оказанные Фитч Рейтингз Лтд. в 2011-2013 году, составили: 2011 год - 0,33 млн. долл. США (в рублевом эквиваленте - 11,02 млн. рублей) и 1,98 млн. рублей; в 2012 году - 0,33 млн. долл. США (в рублевом эквиваленте - 11,2 млн. рублей) и 2,0 млн. рублей, в 2013 году - 0,34 млн. долл. США (в рублевом эквиваленте - 12,36 млн. рублей) и 2,22 млн. рублей.

Объемы бюджетных ассигнований, выплаченные по госконтракту за услуги, оказанные ООО «Мудис Восточная Европа» в 2011-2013 годах, составили: 2011 год - 11,05 млн. рублей, 2012 год - 12,23 млн. рублей, 2013 год - 12,52 млн. рублей.

Одним из основных направлений государственной долговой политики Российской Федерации на 2012-2014 годы и на 2013-2015 годы было определено поддержание высокого уровня кредитных рейтингов России инвестиционной категории, создание предпосылок для повышения рейтингов до категории «А» (относительно высокая способность страны выполнять свои долговые обязательства).

Фитч Рейтингз Лтд. 2 сентября 2011 года присвоило суверенный кредитный рейтинг Российской Федерации в иностранной и национальной валюте и рейтинг государственных долговых инструментов Российской Федерации на уровне «ВВВ+» с «Позитивным» прогнозом, что предполагает исключительно сильный государственный баланс и потенциал более низкой макрофинансовой нестабильности и инфляции.

16 января 2012 года Фитч Рейтингз Лтд. изменило рейтинги Российской Федерации с «Позитивного» на «Стабильный» прогноз «ВВВ». Причиной данного понижения была названа «политическая неопределенность в стране и ухудшение глобального экономического прогноза». В то же время «Стабильный» прогноз означает хорошее сбалансирование рисков и позитивных факторов.

На 2013 год Фитч Рейтингз Лтд. подтвердило рейтинги России на уровне «ВВВ» со «Стабильным» прогнозом.

Долгосрочным долговым обязательствам Российской Федерации в период 2011-2013 годов ООО «Мудис Восточная Европа» в соответствии со своей шкалой присвоило рейтинг Ваа1 «Стабильный». Долговые обязательства с рейтингом Ваа1 подвержены умеренному кредитному риску. Они рассматриваются как обязательства средней категории.

На 2014 год Фитч Рейтингз Лтд. подтвердило рейтинги России на уровне «ВВВ», но с «Негативным» прогнозом, ООО «Мудис Восточная Европа» в соответствии со своей шкалой присвоило рейтинг Ваа1, но также с прогнозом «Негативный».

Цель 2. Анализ влияния на выполнение программ государственных внутренних заимствований Российской Федерации либерализации рынка государственных ценных бумаг Российской Федерации и модернизации его инфраструктуры

2.1. Оценка влияния на исполнение программ государственных внутренних заимствований Российской Федерации инфраструктурных изменений на внутреннем рынке государственных ценных бумаг

В соответствии с Основными направлениями государственной долговой политики Российской Федерации на 2012-2014 годы и 2013-2015 годы

приоритетами государственной политики на среднесрочный период являлись: развитие национального рынка государственных ценных бумаг; обеспечение постоянного доступа Российской Федерации и национальных корпоративных заемщиков к внутреннему источнику заемного капитала на приемлемых условиях, минимизация стоимости заимствований.

В период 2011-2012 годов был реализован ряд важных мер по либерализации доступа иностранных инвесторов на российский рынок ценных бумаг. Так, были приняты Федеральные законы от 7 декабря 2011 года № 414-ФЗ «О центральном депозитарии» и № 415-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О центральном депозитарии».

В соответствии с указанными федеральными законами ФСФР России принят приказ от 27 июля 2012 года № 12-65/пз-н «Об утверждении Перечня иностранных организаций, которым центральный депозитарий открывает счета депо иностранного номинального держателя» (зарегистрирован Министерством юстиции Российской Федерации 20 сентября 2012 года). В Перечень, в том числе, были включены следующие иностранные организации: Клирстрим Бэнкинг Люксембург (Clearstream Banking S.A. (CBL)) и Евроклир Банк (Euroclear Bank S.A./N.V.).

В ноябре 2012 года центральный депозитарий был аккредитован ФСФР России и после завершения краткосрочного периода технической адаптации учетных систем иностранные инвесторы получили возможность прямого доступа на рынок ОФЗ через счета, открытые, в том числе, и в одном из международных депозитарно-клиринговых центров.

Кроме того, был снят запрет на внебиржевое обращение ОФЗ. Так, согласно пункту 7 Генеральных условий эмиссии и обращения облигаций федеральных займов, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 15 мая 1995 года № 458 (в ред. постановления Правительства Российской Федерации от 24 сентября 2012 года № 968), было определено, что размещение и обращение облигаций федеральных займов осуществляется на торгах организатора торговли в соответствии с установленными им правилами организованных торгов и (или) на внебиржевом рынке.

В соответствии с Основными направлениями государственной долговой политики Российской Федерации на 2013-2015 годы прогнозировалось, что в среднесрочной перспективе доля нерезидентов на рынке ОФЗ увеличится до 10 %, а в долгосрочной - до 25 процентов.

Данные Банка России² по изменению в проверяемом периоде номинального объема облигаций федерального займа, принадлежащих нерезидентам, и доли нерезидентов на рынке ОФЗ представлены в следующей таблице:

Дата	Номинальный объем ОФЗ, принадлежащих нерезидентам, млрд. руб.	Объем рынка ОФЗ, млрд. руб.	Доля нерезидентов на рынке ОФЗ, %
01.01.2012 г.	107	2903	3,7
01.04.2012 г.	171	3019	5,7
01.07.2012 г.	203	3112	6,5
01.10.2012 г.	387	3087	12,5
01.01.2013 г.	655	3297	19,9
01.04.2013 г.	799	3186	25,1
01.07.2013 г.	818	3360	24,3
01.10.2013 г.	869	3478	25,0
01.01.2014 г.	894	3735	23,9
01.04.2014 г.	815	3634	22,4

В результате мер по либерализации доля нерезидентов на рынке ОФЗ по состоянию на 1 апреля 2014 года составила 22,4 %, увеличившись по сравнению с долей нерезидентов на 1 января 2012 года на 18,7 процента.

Данные по совокупному спросу и коэффициенту активности на аукционах по размещению ОФЗ, сложившимся в проверяемом периоде, приведены в следующей таблице:

	2011 г.	2012 г.	Отклонение 2012 г. от 2011 г., %	2013 г.	Отклонение 2013 г. от 2012 г., %
Объем предложения на аукционах по размещению ОФЗ, млн. руб.	1044736,50	1187559,90	113,67	1129565,28	95,12
Совокупный спрос на аукционах по размещению ОФЗ, млн. руб.	1315475,90	2411466,20	183,32	2568850,18	106,53
Коэффициент активности на аукционе (совокупный спрос/объем предложения)	1,2591	2,0306	161,27	2,2742	112,00
Объем размещения по номиналу на аукционе, млн. руб.	756056,50	794629,60	105,10	815115,15	102,58
Коэффициент размещения на аукционе (объем размещения/объем предложения)	0,7237	0,6691	92,46	0,7216	107,84

В 2012-2013 годах в сравнении с 2011 годом в связи с либерализацией рынка ценных бумаг вдвое увеличились совокупный спрос и коэффициент активности на аукционах по размещению ОФЗ. При этом коэффициент

² http://www.cbr.ru/analytics/print.aspx?file=fin_stab/table_ofz.htm&pid=fin_stab&sid=ITM_16524.

размещения в 2013 году составил 0,7216 и практически остался на уровне 2011 года.

Увеличение совокупного спроса и коэффициента активности на аукционах по размещению ОФЗ является фактором, способствующим выполнению программы государственных внутренних заимствований Российской Федерации в части прогнозного показателя привлечения средств от размещения ценных бумаг Российской Федерации. Вместе с тем исполнение программы государственных внутренних заимствований Российской Федерации в части поступлений в федеральный бюджет средств от операций по размещению государственных ценных бумаг в валюте Российской Федерации в 2012-2013 годах снизилось относительно показателя 2011 года, составившего 92,8 % от запланированного объема поступлений. Так, в 2012 году в федеральный бюджет поступило 69,6 % прогнозного объема размещения государственных ценных бумаг в валюте Российской Федерации, в 2013 году - 74,9 % прогнозного объема.

2.2. Оценка влияния принимаемых решений о совершенствовании и развитии внутреннего рынка государственных долговых обязательств на структуру государственного внутреннего долга Российской Федерации в виде обязательств по государственным ценным бумагам Российской Федерации

Данные по срокам размещения ОФЗ-ПД в 2011-2013 годах представлены в следующей таблице:

	2011 г.		2012 г.		2013 г.	
	объем размещения по номиналу, млн. руб.	удельный вес, %	объем размещения по номиналу, млн. руб.	удельный вес, %	объем размещения по номиналу, млн. руб.	удельный вес, %
Облигации федеральных займов, всего	1051056,5	100,0	794629,4	100,0	833433,4	100,0
в том числе:						
до 1 года	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
от 1 года до 5 лет	444395,3	42,3	186555,7	23,5	218702,1	26,2
от 5 лет до 15 лет	606661,2	57,7	608073,7	76,5	614731,4	73,8

В проверяемом периоде основной объем размещаемых облигаций федерального займа приходился на выпуски со сроками обращения от 5 до 15 лет. В сравнении с 2011 годом доля указанных выпусков в общем объеме размещения в 2012-2013 годах увеличилась и составила 76,5 % в 2012 году и 73,8 % в 2013 году. Соответственно, снизился объем выпусков со сро-

ками обращения от 1 года до 5 лет: с 42,3 % в общем объеме размещения в 2011 году до 26,2 % в 2013 году.

Высокая волатильность является одной из текущих особенностей рынка ОФЗ, весьма чувствительного к колебаниям на валютном и сырьевом рынках.

Основными направлениями государственной долговой политики Российской Федерации на 2013-2015 годы был определен целевой ориентир по дюрации портфеля ОФЗ - 5 лет.

	(на начало года)			
	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.
Объем государственного внутреннего долга Российской Федерации, выраженного в государственных ценных бумагах, обращающихся на вторичном рынке, млрд. руб.	2054175,8	2893285,3	3286738,0	3724835,0
Дюрация, лет	3,7	3,9	4,2	4,3

В проверяемом периоде дюрация рыночного долга увеличилась на 0,6 года и составила 4,3 года на начало 2014 года.

Одной из целей государственной долговой политики Российской Федерации в соответствии с Основными направлениями государственной долговой политики Российской Федерации на 2012-2014 годы и на 2013-2015 годы является минимизация стоимости заимствований.

Данные о средневзвешенной доходности по средневзвешенной цене, сложившейся по размещенным в 2011-2013 году государственным ценным бумагам Российской Федерации, номинальная стоимость которых указана в валюте Российской Федерации, приведены в следующей таблице:

Государственные ценные бумаги Российской Федерации, номинированные в валюте Российской Федерации	Объем размещения по номиналу, млн. руб.			Средневзвешенная доходность по средневзвешенной цене (к номиналу), %		
	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.
Государственные ценные бумаги, всего	1297206,50	919029,60	833433,38	7,60	7,70	6,96
в том числе:						
краткосрочные инструменты (до 1 года)	0,00	0,00	0,00	-	-	-
среднесрочные инструменты (от 1 года до 5 лет)	554395,30	216555,70	218591,63	7,00	7,50	6,50
долгосрочные инструменты (от 5 лет и более)	742811,20	702473,90	614841,75	8,00	7,80	7,10
из них по видам ценных бумаг:						
ОФЗ (в том числе ОФЗ-ПД и ОФЗ-АД)	1051056,50	794629,60	833433,38	7,60	7,70	6,96
в том числе:						
краткосрочные инструменты (до 1 года)	0,00	0,00	0,00	-	-	-

Государственные ценные бумаги Российской Федерации, номинированные в валюте Российской Федерации	Объем размещения по номиналу, млн. руб.			Средневзвешенная доходность по средневзвешенной цене (к номиналу), %		
	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.
среднесрочные инструменты (от 1 года до 5 лет)	444395,30	186555,70	218591,63	6,99	7,40	6,50
долгосрочные инструменты (от 5 лет и более)	606661,20	608073,70	614841,75	7,99	7,80	7,10
из них:						
от 5 до 10 лет	294447,90	467989,60	234514,04	7,80	7,70	7,00
от 10 до 15 лет	312213,30	140084,10	380327,71	8,20	8,10	7,40
ГСО-ППС	246150,00	124400,00	0,00	7,70	8,20	0,00
в том числе:						
краткосрочные инструменты (до 1 года)	0,00	0,00	0,00	-	-	-
среднесрочные инструменты (от 1 года до 5 лет)	110000,00	30000,00	0,00	7,20	7,95	-
долгосрочные инструменты (от 5 лет и более)	136150,00	94400,00	0,00	8,10	8,30	-
Инфляция (декабрь отчетного года/декабрь предыдущего года), %				6,10	6,60	6,50

Согласно вышеприведенным данным средневзвешенная доходность по ОФЗ-ПД за 2011-2013 годы снизилась. Так, на конец 2011 года она составила 7,6 % (среднесрочные инструменты - 6,99 % и долгосрочные инструменты - 7,99 %); на конец 2012 года - 7,7 % (среднесрочные инструменты - 7,4 % и долгосрочные инструменты - 7,8 %); на конец 2013 года - 6,96 % (среднесрочные инструменты - 6,5 % и долгосрочные инструменты - 7,1 %). При этом уровень инфляции в проверяемом периоде составил: в 2011 году - 6,1 %; в 2012 году - 6,6 %, в 2013 году - 6,5 процента.

Следует также отметить, что Основными направлениями долговой политики Российской Федерации на 2013-2015 годы предусматривалось, что в рамках либерализации и развития рынка ОФЗ и с целью снижения кредитных рисков размещения бюджетных средств и существенного увеличения числа банков-контрагентов планируется перейти к практике предоставления временно свободных бюджетных средств в рамках механизма РЕПО, под залог государственных ценных бумаг.

Операции РЕПО с ОФЗ способствуют росту объемов размещения средств федерального бюджета и созданию дополнительного спроса на государственные облигации.

В целях совершенствования управления остатками средств на едином счете федерального бюджета в 2013 году принято постановление Правительства Российской Федерации от 4 сентября 2013 года № 777 «О порядке

осуществления операций по управлению остатками средств на едином счете федерального бюджета в части покупки (продажи) ценных бумаг по договорам РЕПО».

Данным постановлением утверждены Правила осуществления операций по управлению остатками средств на едином счете федерального бюджета в части покупки (продажи) ценных бумаг по договорам РЕПО.

В рамках реализации пункта 3 постановления Правительства Российской Федерации от 4 сентября 2013 года № 777 Федеральным казначейством был принят приказ от 9 января 2014 года № 1н, утверждающий порядок осуществления операций по управлению остатками средств на едином счете федерального бюджета в части покупки (продажи) ценных бумаг по договорам РЕПО, который был зарегистрирован Минюстом России в мае текущего года. Начало осуществления операций по управлению остатками средств на едином счете федерального бюджета в части покупки (продажи) ценных бумаг по договорам РЕПО намечается на сентябрь текущего года.

Акт по результатам контрольного мероприятия подписан Минфином России с замечаниями.

Выводы

1. На момент завершения контрольного мероприятия Минфином России не утверждена методология эмиссии и обращения государственных и муниципальных ценных бумаг, предусмотренная постановлением Правительства Российской Федерации от 7 апреля 2004 года № 185 «Вопросы Министерства финансов Российской Федерации».

2. В проверяемом периоде отсутствовал системный подход к подготовке Минфином России приказов, определяющих порядок организации работы по эмиссии государственных ценных бумаг Российской Федерации.

Так, в отличие от 2010 года (приказ от 15 сентября 2009 года) Минфином России не издавались в 2012 и 2013 годах приказы об организации в Министерстве работы по подготовке к выпуску облигаций внешних облигационных займов Российской Федерации.

3. Не исполнен пункт 1 приказа Минфина России от 1 июля 2004 года № 181 «Об организации работы по эмиссии, погашению и операциям на рынке государственных краткосрочных бескупонных облигаций и облигаций федеральных займов» (с изменениями и дополнениями), которым на департамент государственного долга и государственных финансовых активов возложена обязанность осуществления прогнозных расчетов конкретных выпусков государственных краткосрочных бескупонных облигаций

и облигаций федеральных займов исходя из предельных объемов эмиссии указанных облигаций, установленных Правительством Российской Федерации на соответствующий финансовый год.

Указанные прогнозные расчеты за период 2011-2013 годов в Минфине России отсутствуют. Приказом не определены форма и сроки составления таких прогнозных расчетов.

4. Приказ Минфина России от 13 сентября 2013 года № 239 «О внесении изменений в приказ Министерства финансов Российской Федерации от 11 сентября 2013 года № 236 «Об эмиссии облигаций внешних облигационных займов Российской Федерации»» был издан в день размещения государственных ценных бумаг, то есть с нарушением части 3 статьи 11 Федерального закона от 29 июня 1998 года № 136-ФЗ «Об особенностях эмиссии и обращения государственных и муниципальных ценных бумаг», определяющей, что срок раскрытия эмитентом условий, содержащихся в решении о выпуске, - «не позднее чем за два рабочих дня до даты начала размещения государственных ценных бумаг».

5. Не были реализованы в полном объеме предусмотренные статьей 165 Бюджетного кодекса Российской Федерации полномочия Минфина России в части осуществления методологического руководства в области составления федерального бюджета. Так, Минфином России не издавались методические документы по порядку формирования показателей проектов программ государственных внутренних и внешних заимствований Российской Федерации на очередной финансовый год и на плановый период, которые являются отдельными приложениями к федеральному закону о федеральном бюджете на очередной финансовый год и на плановый период.

6. В проверяемом периоде программы государственных внутренних заимствований Российской Федерации корректировались в сторону уменьшения: в 2011 году - на 11,5 %, в 2012 году - на 41,3 %, в 2013 году - на 3,5 процента.

При этом программы государственных внутренних заимствований Российской Федерации (с учетом внесенных изменений) в проверяемом периоде не исполнялись: в 2011 году - на 9,01 %, в 2012 году - на 27,9 %, в 2013 году - на 17,2 %. Это объясняется невыполнением плана по привлечению: в 2011 году - на 7,2 %, в 2012 году - на 30,4 %, в 2013 году - на 25,1 процента.

Планируемые в 2012-2013 годах расходы на погашение также не были исполнены, так как в 2012 году не была осуществлена операция по обмену облигаций федерального займа на привилегированные акции банковских

кредитных организаций, на которую предусматривались ассигнования в размере 150000,0 млн. рублей, а в 2013 году - запланированная операция по обмену нестандартных выпусков ОФЗ из портфеля Банка России на стандартные выпуски ОФЗ, на которую предусматривались ассигнования в размере 200000,0 млн. рублей.

7. В 2011 году, по отчетным данным Минфина России, средства от размещения государственных ценных бумаг, номинальная стоимость которых выражена в валюте Российской Федерации, составили 1079671,4 млн. рублей (сальдо), или 82,9 % общего объема источников внутреннего финансирования дефицита федерального бюджета без учета остатков средств федерального бюджета (1302825,3 млн. рублей); в 2012 году - 511433,5 млн. рублей, или 121,6 % общего объема источников внутреннего финансирования дефицита федерального бюджета без учета остатков средств федерального бюджета (420679,9 млн. рублей); в 2013 году - 358372,0 млн. рублей, или 43,1 % общего объема источников внутреннего финансирования дефицита федерального бюджета без учета остатков средств федерального бюджета (831842,7 млн. рублей). Таким образом, сальдо (разница) между объемом привлечения и объемом средств по государственным ценным бумагам, номинальная стоимость которых указана в валюте Российской Федерации, в 2011-2013 году направлялось на финансирование федерального бюджета.

8. В 2011 и 2013 годах программы государственных внешних заимствований Российской Федерации в части государственных ценных бумаг, номинальная стоимость которых указана в иностранной валюте, были также скорректированы в сторону уменьшения: в 2011 году - на 153,0 %, в 2013 году - на 2,1 %. В 2012 году изменения в Программу не вносились.

При этом программы государственных внешних заимствований Российской Федерации в части государственных ценных бумаг, номинальная стоимость которых указана в иностранной валюте (с учетом внесенных изменений), в основном были исполнены: в 2011 году - на 95,97 %, в 2012 году - на 100,29 %, в 2013 году - на 102,12 процента.

9. Проверкой установлено, что выбор агентов по размещению облигаций внешних облигационных займов Российской Федерации в 2012-2013 годах осуществлялся Минфином России при отсутствии порядка и критериев отбора банков-агентов. Минфином России не формировались обоснования при принятии решений о выборе для оказания услуг по размещению облигаций внешних облигационных займов Российской Федерации в 2012 году 5 банков-агентов, а в 2013 году - 6 банков-агентов, включенных в перечни,

утвержденные распоряжениями Правительства Российской Федерации от 21 декабря 2009 года № 2016-р и от 28 мая 2013 года № 860-р.

Только в 2014 году Минфином России было разработано и утверждено Правительством Российской Федерации распоряжение от 13 марта 2014 года № 364-р «О реализации статьи 111 Федерального закона от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», которым определяется, в том числе, порядок отбора банков-агентов, включающий перечень критериев отбора. Следует отметить, что на момент завершения проверки, Минфином России не разработан распорядительный документ, определяющий порядок организации в Министерстве работы по реализации распоряжения Правительства Российской Федерации от 13 марта 2014 года № 364-р, включая вопросы методологии применения критериев отбора при рассмотрении поступивших предложений на оказание услуг по размещению облигаций облигационных займов Российской Федерации на международном рынке капитала.

10. Распоряжением Правительства Российской Федерации от 13 марта 2014 года № 364-р предусматривается обязательное соблюдение принципа ротации банков-агентов при проведении отбора организаций для оказания услуги по размещению облигационных займов на международном рынке капитала. В проверяемом периоде Минфином России не проводилась ротация банков-агентов. Так, в составе «единственного исполнителя» по всем государственным контрактам на оказание услуг по размещению облигаций облигационных займов Российской Федерации на международных рынках капитала как внешних, так и внутренних, на протяжении четырех лет (начиная с 2010 года) из достаточно большого перечня банков-агентов были выбраны «ВТБ Капитал плс» (VTB Capital plc) (2010-2013 годы) и «Дойче Банк АГ, лондонский филиал», относящийся к группе «Дойче Банк АГ» (Deutsche Bank AG) (2011-2013 годы). Дважды являлись агентами по размещению облигаций следующие банки: «Барклайс Банк Пи-Эл-Си», относящийся к группе «Барклайс» (Barclays) - в 2010 и 2013 годах; «Ситигруп Глобал Маркетс Лимитед» (относящийся к группе «Сити» (City) - в 2010 и 2012 годах; «Ренессанс Секьюритиз (Сайпрес) Лимитед (относящийся к группе «Ренессанс Капитал») - в 2011 и 2013 годах.

11. В результате принятых мер по либерализации рынка ценных бумаг совокупный спрос и коэффициент активности на аукционах по размещению облигаций федеральных займов увеличились вдвое в 2012-2013 годах

в сравнении с 2011 годом. При этом коэффициент размещения в 2013 году составил 0,7216 и практически остался на уровне 2011 года.

Увеличение совокупного спроса и коэффициента активности на аукционах по размещению ОФЗ является фактором, способствующим выполнению программы государственных внутренних заимствований Российской Федерации в части прогнозного показателя привлечения средств от размещения ценных бумаг Российской Федерации. Вместе с тем исполнение программы государственных внутренних заимствований Российской Федерации в части поступлений в федеральный бюджет средств от операций по размещению государственных ценных бумаг в валюте Российской Федерации в 2012-2013 годах снизилось относительно показателя 2011 года (92,8 %) и составило, соответственно, в 2012 году - 69,6 % прогнозного объема размещения государственных ценных бумаг в валюте Российской Федерации, в 2013 году - 74,9 % прогнозного объема.

12. Средневзвешенная доходность по ОФЗ-ПД за 2011-2013 годы снизилась с 7,6 % на конец 2011 года до 6,96 % на конец 2013 года. При этом уровень инфляции в проверяемом периоде составил: в 2011 году - 6,1 %, в 2012 году - 6,6 %, в 2013 году - 6,5 процента.

Предложения

1. Направить представление Счетной палаты Российской Федерации Министерству финансов Российской Федерации.

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

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

Т.Н. МАНУЙЛОВА