

Из решения Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 1 апреля 2011 года № 19К (786) «О результатах контрольного мероприятия «Аудит эффективности управления Министерством финансов Российской Федерации государственным долгом Российской Федерации с учетом целей и задач государственной политики в долговой сфере»:

Утвердить отчет о результатах контрольного мероприятия.

Направить информационное письмо в Министерство финансов Российской Федерации.

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

ОТЧЕТ

о результатах контрольного мероприятия «Аудит эффективности управления Министерством финансов Российской Федерации государственным долгом Российской Федерации с учетом целей и задач государственной политики в долговой сфере»

Основание для проведения контрольного мероприятия: пункт 2.7.4 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2010 год и пункт 3.4.3 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2011 год.

Предмет контроля

Государственный долг Российской Федерации, мероприятия в долговой сфере и операции, совершенные с государственными долговыми инструментами для достижения целей и выполнения задач государственной долговой политики в ходе управления государственным долгом.

Объект контроля

Министерство финансов Российской Федерации.

Сроки проведения контрольного мероприятия: с 22 марта 2010 года по 18 марта 2011 года, в том числе в Министерстве финансов Российской Федерации с 17 сентября 2010 года по 25 февраля 2011 года.

Цель контрольного мероприятия

Определение эффективности управления государственным долгом Российской Федерации на основе разработанных в ходе контрольного мероприятия предложений по формированию системы критериев оценки эффективности управления государственным долгом Российской Федерации и интегральной критериальной оценки эффективности данного управления.

Проверяемый период деятельности: 2007-2010 годы.

Результаты контрольного мероприятия

1. Особенности формирования государственной долговой политики Российской Федерации в проверяемом периоде. Цели и задачи государственной политики в долговой сфере

При формировании долговой политики на периоды 2006-2008 годов, 2007-2009 годов, 2008-2010 годов и 2009-2011 годов основные цели долговой политики в основном оставались неизменными:

- обеспечение сбалансированности федерального бюджета при сохранении достигнутой в последние годы высокой степени долговой устойчивости;
- развитие национального рынка государственных ценных бумаг;
- дальнейшее уменьшение относительных размеров государственного внешнего долга Российской Федерации.

Основными задачами долговой политики в области внутреннего долга являлись: повышение ликвидности рыночной части государственного внутреннего долга, выраженного в государственных ценных бумагах, и сохранение оптимальной дюрации и доходности на рынке государственных ценных бумаг. В области государственного внешнего долга предполагался отказ от осуществления внешних заимствований, выполнение Российской Федерацией обязательств по большинству из оставшихся межправительственных соглашений с применением товарной схемы погашения и обслуживания задолженности.

Развитие кризисных явлений затруднило выполнение ряда задач и мероприятий долговой политики и, в частности, вызвало необходимость корректировки таких целей и задач, как:

- дальнейшее уменьшение абсолютных и относительных размеров государственного внешнего долга Российской Федерации;
- увеличение сроков заимствований.

В сфере государственных внешних заимствований Российской Федерации одним из основных принципов долговой политики в 2010-2012 годах было определено частичное финансирование дефицита федерального бюджета через осуществление государственных заимствований на международных финансовых рынках путем выпуска облигационных займов Российской Федерации.

В 2010 году, исходя из основных факторов, определяющих характер и направления долговой политики на 2011-2013 годы, таких, как дефицит бюджета, низкий уровень государственного долга по сравнению с другими странами и ситуация на рынке капиталов, Основными направлениями долговой политики Российской Федерации на 2011-2013 годы установлены следующие задачи долговой политики на среднесрочный период:

- обеспечение безусловного исполнения бюджетных обязательств;
- развитие эффективного рынка государственных ценных бумаг;
- минимизация стоимости государственных заимствований;
- создание условий для осуществлений корпоративных заимствований, поддержание высокого уровня кредитного рейтинга России.

При этом отмечено, что текущий уровень государственного долга России является низким по сравнению с другими странами. В этих условиях Россия как суверенный заемщик имеет возможность наращивания своих заимствований. При этом главными ограничителями возможности Российской Федерации осуществлять заимствования являются не уровень долга как таковой, а такие факторы, как сырьевой и недиверсифицированный характер российской экономики, чрезмерная зависимость доходной части бюджета от внешнеэкономической конъюнктуры, недостаток доверия инвесторов к качеству российских институтов (банковской и финансовой системы, судебной системы, защиты прав собственности).

Также Основными направлениями долговой политики Российской Федерации на 2011-2013 годы определено, что долговая политика Российской Федерации не должна наносить ущерб способности других российских заемщиков привлекать финансирование на внешнем и внутреннем рынках. Минфин России стремится создавать благоприятные условия для российских заемщиков, формируя репрезентативную шкалу

доходности российского суверенного долга по всем срокам заимствований, способствуя, таким образом, созданию условий для адекватного ценообразования по долговым инструментам заемщиков из частного и государственного секторов.

Таким образом, в проверяемом периоде сохранялись приоритеты долговой политики в отношении обеспечения сбалансированности федерального бюджета при сохранении высокой степени долговой устойчивости как одной из основных целей управления государственным долгом. Эти же приоритеты являются общими для всех суверенных заемщиков при управлении государственным долгом.

2. Анализ нормативно-правового регулирования обеспечения управления государственным долгом Российской Федерации и оценка эффективности данного управления

Анализ показателей, применяемых Министерством финансов Российской Федерации для оценки эффективности управления государственным долгом Российской Федерации в рамках достижения целей и выполнения задач государственной политики в долговой сфере

К государственному долгу Российской Федерации в соответствии с положениями статьи 97 Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее - Бюджетный кодекс) относятся долговые обязательства Российской Федерации перед физическими и юридическими лицами Российской Федерации, субъектами Российской Федерации, муниципальными образованиями, иностранными государствами, международными финансовыми организациями, иными субъектами международного права, иностранными физическими и юридическими лицами, возникшие в результате государственных заимствований Российской Федерации, а также долговые обязательства по государственным гарантиям, предоставленным Российской Федерацией, и долговые обязательства, возникшие в результате принятия законодательных актов Российской Федерации об отнесении на государственный долг долговых обязательств третьих лиц, возникших до введения в действие Бюджетного кодекса.

Осуществление государственных заимствований Российской Федерации, предоставление государственных гарантий Российской Федерации, предоставление бюджетных кредитов, управление государственным долгом Российской Федерации и управление государственными активами Российской Федерации в соответствии со статьей 7 Бюджетного кодекса Российской Федерации относятся к бюджетным полномочиям Российской Федерации.

Согласно положениям статьи 165 Бюджетного кодекса к сфере бюджетных полномочий Минфина России относится управление государственным долгом и государственными финансовыми активами Российской Федерации на основании полномочий, предоставленных Правительством Российской Федерации.

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

Положением «О Министерстве финансов Российской Федерации», утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2004 года № 329 (далее - Положение), установлено, что Министерство финансов Российской Федерации является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим, в частности, функции по нормативно-правовому регулированию в сфере бюджетной, налоговой,

страховой, валютной, банковской деятельности, государственного долга, инвестирования средств для финансирования накопительной части трудовой пенсии (пункт 1).

В соответствии с пунктом 5 Положения на Минфин России возложены функции по разработке и представлению в Правительство Российской Федерации проектов федеральных конституционных законов, федеральных законов и актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации по вопросам: организации и функционирования бюджетной системы Российской Федерации, определения основ бюджетного процесса; федерального бюджета на очередной финансовый год, порядка исполнения федерального бюджета в очередном финансовом году, отчетности о его исполнении; эмиссии и обращения государственных и муниципальных ценных бумаг, предоставления государственных гарантий Российской Федерации; управления государственным долгом и финансовыми активами Российской Федерации; регулирования в сфере формирования и инвестирования средств пенсионных накоплений.

В соответствии с отдельными пунктами Положения Минфин России осуществляет следующие полномочия:

- пункт 5.3.13 - заключение от имени Российской Федерации договоров о предоставлении государственных гарантий Российской Федерации и договоров обеспечения регрессных требований гаранта;

- пункт 5.3.14 - управление в установленном порядке государственным долгом Российской Федерации;

- пункт 5.3.15 - ведение Государственной долговой книги Российской Федерации и учет информации о долговых обязательствах, отраженных в соответствующих долговых книгах субъектов Российской Федерации и муниципальных образований;

- пункт 5.3.16 - выполнение функций эмитента государственных ценных бумаг.

Приказом Минфина России от 29 июля 2005 года № 199 «Об утверждении положения о департаменте международных финансовых отношений, государственного долга и государственных финансовых активов» на указанный департамент возложено обеспечение осуществления функций министерства по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере государственного долга Российской Федерации, а также предоставлены полномочия по подготовке для внесения в Правительство Российской Федерации проектов федеральных законов, нормативных правовых актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации и других документов, по которым требуется решение Правительства Российской Федерации, по вопросам, относящимся к установленной сфере ведения департамента.

В ходе ранее проведенных Счетной палатой контрольных мероприятий по вопросам управления государственным долгом Российской Федерации установлено, что в проверяемом периоде Минфином России обеспечивалось выполнение функций по выработке государственной политики в сфере государственного долга.

Основные результаты достижения целей и выполнения задач бюджетной политики в части долговой политики, а также цели и задачи на плановый период отражались в докладах о результатах и основных направлениях деятельности Министерства финансов Российской Федерации (далее - ДРОНД), разработка которых осуществляется в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации «О порядке составления проекта федерального бюджета и проектов бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период» от 29 декабря 2007 года № 1010, и Методическими рекомендациями по подготовке докладов о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования на 2006-2008 годы, утвержденными Министерством финан-

сов Российской Федерации и Министерством экономического развития и торговли Российской Федерации 27 июня 2005 года.

В проверяемом периоде в ДРОНДах указывалось, что в рамках функции администрирования Минфин России осуществляет управление государственным долгом Российской Федерации, включая ведение Государственной долговой книги Российской Федерации, разработку программ государственных внутренних и внешних заимствований Российской Федерации, программ государственных гарантий в валюте Российской Федерации и в иностранной валюте, а также осуществляет ряд иных процедур (бюджетных, финансовых, учетных, организационных и т. д.), направленных на эффективное регулирование государственного долга Российской Федерации и снижение влияния долговой нагрузки на экономику страны.

В подготовленных в проверяемом периоде Минфином России ДРОНДах в качестве стратегической цели № 5 деятельности министерства определена «Оптимизация управления государственным долгом и финансовыми активами». Указанная цель направлена на обеспечение сбалансированности федерального бюджета при сохранении достигнутой в последние годы высокой степени долговой устойчивости, установленной как цель в основных направлениях долговой и бюджетной политики. При этом в ДРОНДах указывается, что данная цель предполагает выработку и реализацию финансовой политики с учетом и исходя из максимально эффективного выполнения расходных обязательств, администрируемых Минфином России.

Показатели, отраженные в приложении № 1 к ДРОНДу Министерства финансов Российской Федерации на 2011-2013 годы, характеризующие основные аспекты управления государственным долгом, приведены в таблице № 1:

Цели, задачи, показатели	Отчетный период					Плановый период			Целевое значение до 2009 г.	Текущее целевое значение
	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.		
Цель 5. Оптимизация управления государственным долгом и финансовыми активами										
Госдолг Российской Федерации, в % к ВВП на конец года	9,1	7,3	6,5	8,3	11,3	13,6	16	18	< 10	< 20,0
Число ведущих рейтинговых агентств, присвоивших Российской Федерации кредитный рейтинг на инвестиционном уровне, на конец периода, ед.	3	3	3	3	3	3	3	3	4	3
Позиция Российской Федерации по классификации стран-заемщиков по уровню кредитного риска, используемой странами - участниками Соглашения ОЭСР по экспортным кредитам, пользующимися государственной поддержкой, на конец периода	4	3	3	3	3	2	2	2	1	1
Задача 5.1. Обеспечение экономически обоснованного объема и структуры государственного долга Российской Федерации										
Показатель 1. Государственный долг Российской Федерации в % к доходам федерального бюджета, на конец года*	38,8	30,9	29,0	44,1	64,9	77,4	94,5	107,6	-	< 250
Показатель 2. Доля внутреннего долга в государственном долге Российской Федерации, на конец года	43,7	54,2	55,7	64,8	68,5	75,2	77,7	79,0	60	> 50
Показатель 3. Доля внешнего долга в государственном долге Российской Федерации, на конец года**	56,3	45,8	44,3	35,2	31,5	24,8	22,3	21,0	-	< 50
Задача 5.2. Сокращение стоимости обслуживания и совершенствование механизмов управления государственным долгом										
Показатель 1. Доля расходов на обслуживание государственного долга в расходах федерального бюджета	3,9	2,4	2,0	1,8	2,1	3,7	4,6	4,9	< 6	< 7

Цели, задачи, показатели	Отчетный период					Плановый период			Целевое значение до 2009 г.	Текущее целевое значение
	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.		
Показатель 2. Доля долгосрочных государственных ценных бумаг в общем объеме государственного внутреннего долга, выраженного в государственных ценных бумагах, на конец года	59,5	59,3	62,1	47,7	> 35	> 25	> 25	> 20	> 60	> 40
Показатель 3. Доля рыночного долга в государственном долге Российской Федерации, на конец года	82,0	85,8	85,0	83,0	73,3	76,6	77,6	77,8	> 55	> 55

* Показатель введен в 2010 году.

** До 2010 года отражался показатель «государственный внешний долг в % к уровню 2004 года».

Ввиду необходимости наращивания государственных заимствований, а также осуществления внешних заимствований на финансовых рынках в целях финансирования дефицита федерального бюджета ряд целевых значений был пересмотрен. В частности, увеличены целевые значения соотношений государственного долга к ВВП (с 10 до 20 %) и расходов на обслуживание государственного долга к расходам федерального бюджета (с 6 до 7 %) при уменьшении целевых значений доли долгосрочных ценных бумаг в общем объеме государственного внутреннего долга, выраженного в ценных бумагах (с 60 до 40 %), а также доли государственного внутреннего долга в общем объеме государственного долга Российской Федерации (с 60 до 50 процентов).

Приведенные выше показатели характеризовали основные аспекты долговой устойчивости и состояния государственного долга Российской Федерации и соответствовали показателям, применяемым в международной практике для оценки текущего уровня долговой устойчивости.

Вместе с тем необходимо отметить, что состав этих показателей носит достаточно узкий характер, что обусловлено форматом доклада и невозможностью формирования и включения в него всего спектра показателей, характеризующего состояние в долговой сфере, в том числе и долговой устойчивости.

В целях определения безопасных уровней объемов и структуры государственного долга в мировой практике широко применяется целый ряд показателей долговой устойчивости.

В целом можно выделить 2 основных методологических принципа, применяемых при проведении анализа долговой устойчивости: суверенного государства и бюджетный.

С позиции долгового бремени суверенного государства оцениваются соотношения долговых параметров всех секторов экономики с макроэкономическими показателями страны. При бюджетном подходе оцениваются соотношения государственного долга и показателей, характеризующих состояние государственного бюджета.

К числу наиболее часто и широко используемых в мировой практике долговых показателей (коэффициентов) относятся следующие соотношения:

- соотношение объема внешнего долга страны и объема ВВП. Коэффициент «внешний долг/ВВП» - показатель нормы накопленной задолженности, позволяющий оценить уровень долговой нагрузки на экономику страны и отражающий ее потенциальные возможности погашения долга. Условной, предельной границей принято считать превышение объемом долга 50-60 % объема ВВП (в частности, ограничение объема долга 60 % ВВП для стран - членов Европейского союза установлено Маастрихтскими соглашениями);

- соотношение объема государственного долга и доходов государственного бюджета. Поддержание страной-заемщиком уровня ниже 250 % является подтверждением факта ее долговой устойчивости;

- соотношение объема внешнего долга и годового объема экспорта товаров и нефакторных услуг. Критическим уровнем считается превышение суммой долга 220 % экспорта, умеренным - менее 220 %, но выше 132 %, небольшим - менее 132 %;

- показатель «платежи по внешнему долгу/экспорт» - «коэффициент (норма) обслуживания долга» - является одним из индикаторов потенциальных проблем страны в области выполнения долговых обязательств перед иностранными кредиторами. Критическим считается коэффициент, если расчетная сумма годовых платежей превышает 25 % экспорта;

- соотношение годовой суммы платежей по погашению и обслуживанию государственного долга и доходов государственного бюджета. Показатель «платежи по государственному долгу/государственные доходы» можно рассматривать как критерий ликвидности правительства страны. Уровень данного соотношения, равный 10 %, принято считать предельным;

- показатель «резервы/платежи». Соотношение объема накопленных золотовалютных резервов и годовой суммы платежей по обслуживанию внешнего долга страны. Критическим значением является уровень в 100 процентов.

При этом необходимо отметить, что подход к определению государственного долга различен в разных странах, а критические или пороговые значения долговых коэффициентов не являются жестко установленными уровнями, превышение которых неизбежно означает возникновение долговых проблем, а низкие уровни фактических значений коэффициентов еще не гарантируют долговую устойчивость.

Эти факторы обусловили то, что в мировой практике наряду с долговыми индикаторами особое место в оценке долговой устойчивости занимает оценка долговых рисков.

Кроме того, определенную роль в оценке эффективности операций с государственными долговыми обязательствами играет вид этих обязательств и их специфика.

Применительно к государственным ценным бумагам Российской Федерации, формирующим с 2005 года основной объем государственного долга Российской Федерации, необходимо отметить, что результат операций с государственными ценными бумагами на внутреннем рынке во многом связан с проводимой денежно-кредитной политикой, подвержен влиянию внутренней и внешней экономической конъюнктуры и другим факторам.

В проверяемом периоде Министерством финансов Российской Федерации осуществлялась оценка эффективности отдельных операций с государственными ценными бумагами, а также применялись отдельные показатели, характеризующие достижение основных целей и задач долговой политики, которые публиковались в бюллетенях состояния государственного долга и размещались на официальном сайте Минфина России, обеспечивая значительную транспарентность операций с долговыми обязательствами.

Вместе с тем применительно к общим вопросам оценки эффективности управления государственным долгом Российской Федерации в настоящее время критерии оценки эффективности данного управления какими-либо нормативными правовыми актами не определены. Система таких показателей не сформирована.

3. Анализ мероприятий и операций, осуществленных Министерством финансов Российской Федерации с государственными долговыми инструментами в ходе управления государственным долгом Российской Федерации с учетом целей и задач государственной долговой политики

Успешная реализация положений долговой политики Российской Федерации на среднесрочную перспективу в сочетании с благоприятной для России внешнеэкономической конъюнктурой и устойчивым экономическим ростом в докризисный период позволили существенно снизить объем государственного долга по отношению к ВВП,

уровень которого в настоящее время находится на значительно меньшем уровне, чем в странах со схожими условиями развития.

В 2007-2008 годах были достигнуты плановые значения по большинству показателей. Так, 3 ведущих рейтинговых агентства - Fitch, Moody's и Standart&Poor's - присвоили Российской Федерации кредитный рейтинг на инвестиционном уровне.

В период до начала развития финансового кризиса Минфин России активно проводил политику по замещению внешних заимствований внутренними заимствованиями, изменению структуры государственного внутреннего долга Российской Федерации, результатом которой стало удлинение сроков государственных внутренних заимствований, сопоставимое с аналогичным показателем развитых западных стран.

Достигнутая в 2008 году доля долгосрочных государственных ценных бумаг в общем объеме государственного внутреннего долга, выраженного в государственных ценных бумагах, превышала плановое значение данного показателя на 3,6 % и составляла 62,1 процента.

Доля государственного внешнего долга в общем объеме государственного долга Российской Федерации по итогам 2008 года составила 44,3 % и сократилась по сравнению с 2004 годом на 36 процентных пунктов.

Были перевыполнены плановые показатели по снижению государственного долга Российской Федерации: в 2008 году государственный долг составил 6,5 % к ВВП вместо запланированных 8,4 %, при этом государственный внешний долг сократился на 62,3 % по сравнению с 2004 годом. Доля внутреннего долга в государственном долге Российской Федерации в 2008 году составила 55,7 %, что на 6,8 % превышало запланированное значение.

В условиях развития кризисных явлений на финансовом рынке действия Минфина России как в вопросах определения срочности размещаемых обязательств и их доходности, так и в вопросах проведения отдельных операций, обуславливались текущей ситуацией на финансовом рынке в целом и на рынке государственных ценных бумаг Российской Федерации в частности.

Следует отметить, что возможность осуществления Минфином России заимствований на приемлемых условиях стала ухудшаться уже в 2007 году (в частности, произошло снижение коэффициента размещения государственных ценных бумаг на первичных аукционах).

Так, начиная с I квартала 2008 года в связи со значительным ухудшением экономической конъюнктуры Минфин России существенно сократил размещение государственных ценных бумаг на внутреннем рынке. При этом, в кризисный период государственные ценные бумаги активно использовались Банком России в целях поддержания ликвидности участников рынка.

В рамках проводимой долговой политики и в соответствии с законами о федеральном бюджете Минфин России начиная с 2009 года существенно увеличил операции по предоставлению государственных гарантий Российской Федерации.

Согласно отчету Правительства Российской Федерации о реализации мер по поддержке финансового рынка, банковской системы, рынка труда, отраслей экономики Российской Федерации, социальному обеспечению населения и других мер социальной политики за 2010 год, представленному в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации 30 января 2011 года № 291п-П13, по состоянию на 1 января 2011 года предоставлены 132 государственных гарантии Российской Федерации на общую сумму 242,75 млрд. рублей.

Предоставление значительного объема государственных гарантий Российской Федерации явилось одним из факторов снижения доли рыночного долга в общем объеме государственного долга Российской Федерации с 81,6 % в 2007 года до 75,4 % в 2010 году.

Кроме того, необходимость корректировки заимствований на внутреннем рынке в сторону размещения в основном среднесрочных государственных ценных бумаг наряду с сокращением рыночной составляющей государственного внутреннего долга повлияла на снижение доли долгосрочных государственных ценных бумаг в общем объеме государственного внутреннего долга Российской Федерации с 62,1 % в 2008 году до 47,7 % в 2009 году.

В ходе ранее проведенных Счетной палатой Российской Федерации контрольных мероприятий по долговой тематике отмечалось, что по состоянию на 1 октября 2009 года общая доля 4 наиболее крупных инвесторов (Сбербанк России, Банк России, Внешэкономбанк, Пенсионный фонд Российской Федерации) составляла 74,7 % в общем объеме ОФЗ. Доля инвесторов-нерезидентов в период с 1 января 2008 года по 1 октября 2009 года составляла менее 1 % от общего объема ОФЗ. Доля остальных инвесторов на 1 октября 2009 года составила порядка 22 %, причем основная часть находилась у дилеров внутреннего рынка государственных ценных бумаг. Данное распределение ОФЗ в портфелях крупных инвесторов в определенной степени препятствовало достижению заявленной в бюджетной политике цели «Развитие национального рынка государственных ценных бумаг».

Ввиду необходимости существенного увеличения долгового финансирования дефицита федерального бюджета и, соответственно, роста государственного долга Российской Федерации по итогам 2010 года отношение государственного долга Российской Федерации к ВВП увеличилось по сравнению с 2007 годом на 1,9 процентного пункта и составило 9,1 % (в 2004 году - 23,1 процента).

В рамках операций по размещению внешних облигационных займов в объеме 5,5 млрд. долл. США в федеральный бюджет привлечено 5,464 млрд. долл. США (выручка от эмиссии за минусом комиссионного вознаграждения агентам). Займы были размещены по цене 99,363 % от номинальной стоимости для займа объемом 3,5 млрд. долл. США со сроком погашения в 2020 году с постоянной ставкой купонного дохода 5 % годовых и по цене 99,475 % от номинальной стоимости для займа объемом 2,0 млрд. долл. США со сроком погашения в 2015 году с постоянной ставкой купонного дохода 3,625 % годовых, то есть на условиях более выгодных, чем заимствования на внутреннем рынке (без учета валютных рисков).

Минфином России были продолжены операции по урегулированию государственных долговых обязательств бывшего СССР.

Так, в соответствии с частью 3 статьи 17 Федерального закона «О федеральном бюджете на 2009 год и на плановый период 2010 и 2011 годов» и распоряжением Правительства Российской Федерации от 15 сентября 2008 года № 1342-р (с изменениями от 21 июля 2009 года) в декабре 2009 года был проведен заключительный этап урегулирования задолженности бывшего СССР перед иностранными коммерческими кредиторами.

По итогам обмена урегулировано 1946 долговых требований, суммы задолженности по которым были выражены в 17 оригинальных валютах. Ввиду того, что в ходе погашения коммерческой задолженности использовались еврооблигации, находившиеся в портфеле Минфина России, данная операция практически не отразилась на изменении объема государственного внешнего долга Российской Федерации.

Проведенный в ходе контрольного мероприятия анализ достижения целей и задач государственной долговой политики показал, что в части обеспечения сбалансированности федерального бюджета при сохранении высокой степени долговой устойчивости цели долговой политики в основном были достигнуты.

Операции Минфина России с государственными долговыми обязательствами, осуществленные в проверенном периоде, соответствовали целям и задачам государствен-

ной долговой политики в части обеспечения потребностей бюджета в заемных ресурсах при сохранении текущей долговой устойчивости.

4. Разработка предложений по формированию показателей и критериев оценки эффективности управления государственным долгом Российской Федерации с учетом основных целей и задач государственной политики в долговой сфере. Осуществление рабочего взаимодействия с Министерством финансов Российской Федерации в целях выработки согласованной позиции в отношении репрезентативности и представительности показателей и критериев оценки эффективности управления государственным долгом Российской Федерации

Бюджетными посланиями Президента Российской Федерации Федеральному Собранию последних лет определено в качестве одной из стратегических целей бюджетной политики создание эффективной системы управления государственными финансами. На необходимость создания условий и предпосылок для максимально эффективного управления государственными финансами в соответствии с приоритетами государственной политики указано также в Концепции реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации, одобренной постановлением Правительства Российской Федерации от 22 мая 2004 года № 249.

На целесообразность перехода в предстоящие годы к регулярному использованию системы оценки эффективности проводимой политики в области государственного долга указано в Долговой политике на 2006-2008 годы и результатах исполнения долговой стратегии на 2003-2005 годы, представленной Правительству Российской Федерации письмом от 18 апреля 2005 года № 01-02-01/04-658, в которой обозначена целесообразность определения критериев оценки эффективности управления государственным долгом как «портфелем» долговых обязательств.

Как отражено в докладах на 2009-2011 годы и 2010-2012 годы, применительно к подцели 5.2 «Сокращение стоимости обслуживания и совершенствование механизмов управления государственным долгом» важным направлением совершенствования системы управления государственным долгом Российской Федерации определен переход к современным методам активного управления долговыми обязательствами для минимизации стоимости обслуживания и сопряженных с ним рисков, для проведения эффективной государственной долговой политики и совершенствования долговых инструментов Российской Федерации.

Развитие мирового финансового кризиса, существенное изменение конъюнктуры рынка, а также необходимость проведения операций с государственными долговыми инструментами по текущей ситуации в значительной степени затруднили предусмотренные в Основных направлениях долговой политики на 2008-2010 годы перевод в практическую плоскость решения задачи о переходе к управлению государственным долгом как управлению «портфелем» долговых обязательств, разработку методологического обеспечения и определение критериев эффективности такого управления.

В ходе контрольного мероприятия между сотрудниками Минфина России и Счетной палаты было организовано рабочее взаимодействие по обсуждению проблем оценки эффективности управления государственным долгом и возможных подходов к оценке эффективности управления государственным долгом.

Результаты данного обсуждения показали, что всесторонняя оценка эффективности управления государственным долгом требует проведения многофакторного анализа, применения сложных математических методов, так как должна учитывать и оценивать

риски, связанные со структурой долга, эффективностью мероприятий по минимизации как этих рисков, так и стоимости обслуживания долга.

В этой связи в рамках аудита эффективности управления государственным долгом с учетом наименования контрольного мероприятия эффективность указанного управления могла быть рассмотрена с точки зрения достижения целей и выполнения задач государственной политики в долговой сфере.

Учитывая изложенное и исходя из того, что основным приоритетом долговой политики является обеспечение долговой устойчивости и способности государства исполнять принятые обязательства, стороны пришли к соглашению о возможности использования следующих основных показателей, представленных в таблице № 2 и представляющих собой расширенный перечень показателей, присутствующих в ДРОНДе, с включением в этот состав ряда показателей, используемых в мировой практике, с соответствующими индикативными значениями:

Наименование показателя	Индикативные значения
Государственный долг Российской Федерации в % к ВВП	< 50
Доля государственного внутреннего долга в общем объеме государственного долга Российской Федерации	> 50
Доля расходов по обслуживанию государственного долга в общем объеме расходов федерального бюджета	< 10
Доля рыночного долга, выраженного в государственных ценных бумагах, в общем объеме государственного долга Российской Федерации	> 55
Отношение годовой суммы платежей по погашению и обслуживанию государственного долга к доходам федерального бюджета	< 10
Отношение государственного долга Российской Федерации к доходам федерального бюджета	< 250
Отношение государственного внешнего долга Российской Федерации к годовому объему экспорта товаров и услуг	< 220
Отношение годовой суммы платежей по погашению и обслуживанию государственного внешнего долга к годовому объему экспорта товаров и услуг	< 25

Использование приведенных выше показателей требует проведения факторного анализа их изменений, динамики, наличия как положительных, так и возможных отрицательных факторов, оказывающих влияние на эти изменения.

Применение данных показателей в целях оценки эффективности управления государственным долгом с точки зрения обеспечения долговой устойчивости и текущей способности исполнения обязательств как основной цели долговой политики может являться первоначальным этапом взаимодействия между Минфином России и Счетной палатой в области вопросов оценки эффективности управления государственным долгом.

Приведенные выше подходы, показатели и их индикативные значения были согласованы в ходе контрольного мероприятия между Минфином России и Счетной палатой (письмо Счетной палаты Российской Федерации от 31 января 2011 года № 06-Д-20/06-02; письмо Министерства финансов Российской Федерации от 4 февраля 2011 года № 04-01-19/1-59).

5. Определение и расчет показателей, входящих в систему критериев оценки эффективности управления государственным долгом Российской Федерации

Для определения и расчета показателей в ходе контрольного мероприятия были использованы данные, содержащиеся в Государственной долговой книге Российской Федерации и инвентаризационных описях, результаты проведенных направлением деятельности Счетной палаты по контролю за государственным долгом, банковской системой, Центральным банком Российской Федерации, кредитно-финансовыми учреждениями и финансовыми рынками проверок исполнения федеральных законов о федеральном бюджете, статистические данные Росстата, материалы контрольных и экспертно-аналитических мероприятий в части, относящейся к рассматриваемому во-

просу, оперативные данные Минфина России о состоянии государственного внутреннего и внешнего долга Российской Федерации.

Значения показателей, предложенных для оценки эффективности управления государственным долгом с точки зрения обеспечения долговой устойчивости и текущей способности исполнения обязательств, приведены в таблице № 3:

Наименование показателя	2004 г.*	2005 г.*	2006 г.*	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	Критерий (индикативное значение)
Государственный долг Российской Федерации в % к ВВП	23,1	14,2	9,1	7,3	6,5	8,3	9,3	< 50
Доля государственного внутреннего долга в общем объеме государственного долга Российской Федерации	19,7	28,5	43,8	54,1	55,7	64,8	70,7	> 50
Доля расходов по обслуживанию государственного долга в общем объеме расходов федерального бюджета	7,6	5,9	3,9	2,4	2,0	2,0	2,1	< 10
Доля рыночного долга, выраженного в государственных ценных бумагах, в общем объеме государственного долга Российской Федерации	49,0	63,8	79,9	81,6	78,4	74,8	75,4	> 55
Отношение годовой суммы платежей по погашению и обслуживанию государственного долга к доходам федерального бюджета	17,5	24,6	17,1	5,2	4,2	5,2	6,2	< 10
Отношение государственного долга Российской Федерации к доходам федерального бюджета	115,0	60,0	38,8	30,9	29,0	44,1	50,1	< 250
Отношение государственного внешнего долга к годовому объему экспорта товаров и услуг	38,3	21,5	10,2	7,2	6,4	12,8	10,1	< 220
Отношение годовой суммы платежей по погашению и обслуживанию государственного внешнего долга к годовому объему экспорта товаров и услуг	5,2	10,5	6,85	1,8	1,2	2,0	1,3	< 25

* Справочная информация за период 2004-2006 годов, выходящий за рамки проверяемого периода контрольного мероприятия.

Необходимо отметить, что представленные в таблице № 3 показатели могут быть скорректированы при уточнении используемых для их расчета статистических данных, характеризующих объемы произведенных товаров (работ/услуг), а также данных, характеризующих внешнеэкономическую деятельность.

Доля рыночного долга, выраженного в государственных ценных бумагах, в общем объеме государственного долга Российской Федерации рассчитана как отношение общего объема государственного внутреннего долга к внешнему долгу. При этом в объеме государственных ценных бумаг не учитывались ГСО, которые не обращаются на рынке.

6. Оценка эффективности управления государственным долгом Российской Федерации с использованием согласованных критериев оценки

Все согласованные показатели, предложенные для оценки эффективности управления государственным долгом с точки зрения обеспечения долговой устойчивости и текущей способности исполнения обязательств (представлены в таблице № 3), в 2007-2010 годах не выходили за границы целевых значений.

Вместе с тем для оценки эффективности управления государственным долгом Российской Федерации с учетом поставленной задачи необходим дополнительный факторный анализ полученных результатов.

Например, в условиях необходимости увеличения заимствований и падения объемов производства показатель «Государственный долг в процентах к ВВП» будет расти, однако это не может свидетельствовать о снижении эффективности управления государственным долгом. С другой стороны, снижение данного показателя авто-

матически не означает повышение эффективности управления долгом, так как может быть вызвано исключительно ростом ВВП при ухудшении долговых характеристик.

Применительно к представленным в таблице показателям можно отметить следующее:

1. В период после 2008 года наращивание государственного долга в рамках долговой политики происходило темпами, существенно превышающими изменение ВВП. Таким образом, рост показателя «Государственный долг в процентах к ВВП» в 2007-2010 годах не является фактором, свидетельствующим о снижении эффективности управления государственным долгом Российской Федерации. При этом данный показатель не превышал индикативного значения.

2. Показатель «Доля государственного внутреннего долга в общем объеме государственного долга Российской Федерации» также находился в рамках индикативного значения. Однако существенный рост данного показателя в 2009-2010 годах был обусловлен не только заимствованиями на внутреннем рынке, но и существенным увеличением объема государственных гарантий Российской Федерации, несущим в себе дополнительные риски для федерального бюджета в связи с возможностью неисполнения принципалами обязательств при отсутствии поступлений в бюджетную систему средств.

3. Показатель «Доля расходов по обслуживанию государственного долга в общем объеме расходов федерального бюджета» во многом зависит от конъюнктуры рынка при осуществлении заимствований и принимаемых федеральным бюджетом расходных обязательств. Данный показатель не выходит за рамки индикативного значения. Однако при дальнейшем наращивании государственного долга и возможном сокращении в будущем расходов федерального бюджета в целях сокращения дефицита бюджета динамика данного показателя может существенно измениться.

4. Показатель «Доля рыночного долга, выраженного в государственных ценных бумагах, в общем объеме государственного долга Российской Федерации» начиная с 2005 года, находясь в границах индикативного значения, существенно уменьшился в 2008-2010 годах по отношению к уровню 2007 года, что обусловлено предоставлением существенных объемов государственных гарантий Российской Федерации. Таким образом, его уменьшение не может свидетельствовать о снижении эффективности управления государственным долгом Российской Федерации.

5. Показатель «Отношение годовой суммы платежей по погашению и обслуживанию государственного долга к доходам федерального бюджета» находился в границе индикативного значения. Вместе с тем его увеличение в 2009-2010 годах обусловлено частичным погашением в 2009 году внешних облигационных займов Российской Федерации с окончательными датами погашения облигаций в 2010 и 2030 годах и расчетами в 2010 году по внешним облигационным займам Российской Федерации с погашением в 2010 году, то есть расчетами по государственному долгу, предусмотренными соответствующими графиками платежей.

6. Некоторое ухудшение показателя «Отношение государственного долга Российской Федерации к доходам федерального бюджета», произошедшее в 2009-2010 годах, обусловлено в первую очередь ускоренным ростом государственного долга при наличии определенных трудностей формирования доходной части федерального бюджета в посткризисный период. Вместе с тем данный показатель был существенно ниже соответствующего индикативного значения, определяя значительный запас долговой устойчивости.

7. Некоторое снижение показателя «Отношение государственного внешнего долга Российской Федерации к годовому объему экспорта товаров и услуг» в 2009 году обусловлено в первую очередь падением экспорта при отсутствии увеличения объемов государственного внешнего долга. В 2010 году указанный показатель имел положитель-

ную динамику, что обусловлено превышением роста экспорта над увеличением государственного внешнего долга Российской Федерации.

8. Начиная с 2005 года показатель «Отношение годовой суммы платежей по погашению и обслуживанию государственного внешнего долга к годовому объему экспорта товаров и услуг» имел положительную динамику по отношению к соответствующему индикативному значению, оставаясь существенно ниже уровня 25 %, что также повышало долговую устойчивость.

Вместе с тем необходимо отметить, что значения 2 последних показателей, использованных для оценки, а именно: «Отношение государственного внешнего долга Российской Федерации к годовому объему экспорта товаров и услуг» и «Отношение годовой суммы платежей по погашению и обслуживанию государственного внешнего долга к годовому объему экспорта товаров и услуг», во многом зависят от подходов к определению государственного внешнего долга и долговой устойчивости, которые различаются в ряде стран. В ряде ситуаций эти показатели применяются для оценки состояния внешнего долга секторов экономики перед нерезидентами.

В рамках бюджетного подхода, использованного при проведении данного контрольного мероприятия, указанные выше показатели находились на безопасном уровне и были существенно ниже индикативных значений.

Учитывая разную направленность индикативных значений, а также существенное различие их числовых значений, для наглядности нахождения показателей в их границах индикативных значений была применена следующая методика.

По каждому показателю, представленному в таблице № 3 рассчитывается соответствующий индикатор, характеризующий состояние показателя относительно индикативного значения.

Для ситуации, когда показатель должен быть больше (не меньше) индикативного значения, применяется расчет: $(\text{показатель} - \text{индикативное значение}) / \text{показатель}$.

Для ситуации, когда показатель должен быть меньше (не больше) индикативного значения, применяется расчет: $(\text{индикативное значение} - \text{показатель}) / \text{индикативное значение}$.

При этом:

- нормальная ситуация, когда рассчитанный индикатор находится в пределах от 0 до 1;
- ситуация, когда рассчитанный индикатор стремится к 0, свидетельствует, что он приближается к границе индикативного значения;
- ситуация, когда полученный индикатор отрицателен, свидетельствует о том, что он вышел за границы индикативного значения;
- стремление рассчитанного индикатора к 1 в общем случае свидетельствует об эффективном управлении долгом в части рассматриваемого параметра либо о существенном (в разы и на порядки) занижении (либо завышении) индикативного значения.

Данные расчета по вышеприведенной методике представлены в таблице № 4:

Наименование показателя	2004 г.*	2005 г.*	2006 г.*	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	Критерий (стремление индикатора к 1)
Отношение долга к ВВП	0,538	0,716	0,818	0,854	0,870	0,834	0,814	1
Доля государственного внутреннего долга в общем объеме государственного долга Российской Федерации	-0,605	-0,431	-0,125	0,083	0,114	0,296	0,414	1
Доля расходов по обслуживанию государственного долга в общем объеме расходов федерального бюджета	0,241	0,407	0,607	0,761	0,797	0,798	0,790	1
Доля рыночного долга, выраженного в государственных ценных бумагах, в общем объеме государственного долга Российской Федерации	-0,100	0,159	0,453	0,483	0,425	0,359	0,372	1

Наименование показателя	2004 г.*	2005 г.*	2006 г.*	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	Критерий (стремление индикатора к 1)
Отношение годовой суммы платежей по погашению и обслуживанию государственного долга к доходам федерального бюджета	-0,746	-1,460	-0,712	0,482	0,580	0,483	0,380	1
Отношение государственного долга Российской Федерации к доходам федерального бюджета	0,540	0,760	0,845	0,876	0,884	0,824	0,800	1
Отношение государственного внешнего долга к годовому объему экспорта товаров и услуг	0,826	0,902	0,954	0,967	0,971	0,942	0,954	1
Отношение годовой суммы платежей по погашению и обслуживанию государственного внешнего долга к годовому объему экспорта товаров и услуг	0,794	0,580	0,727	0,930	0,951	0,921	0,948	1

* Справочная информация за период 2004-2006 годов, выходящий за рамки проверяемого периода контрольного мероприятия.

Изменения показателей, приведенных в таблице № 4, подтверждают ранее приведенные данные анализа изменения показателей, использованных для оценки эффективности управления государственным долгом с точки зрения обеспечения долговой устойчивости и текущей способности исполнения обязательств, представленных в таблице № 3, но являются более информативными, так как их увеличение в общем случае характеризует положительную тенденцию вне зависимости от верхних или нижних границ, установленных индикативными значениями.

С учетом анализа изменения показателей, использованных для оценки эффективности управления государственным долгом с точки зрения обеспечения долговой устойчивости и текущей способности исполнения обязательств, и представленных в таблице № 3 данных можно отметить следующее:

- в проверяемом периоде (2007-2010 годы) все показатели не выходили за рамки индикативных значений;

- отдельные показатели находились на уровне, который был существенно ниже максимально допустимых индикативных значений, что определяло значительный запас долговой устойчивости. При этом показатели, для которых были установлены минимально допустимые индикативные значения, также находились на «безопасном» уровне;

- динамика отдельных показателей и анализ факторов, определяющих эти изменения, показали, что изменение ряда показателей по отношению к индикативным значениям обусловлено общими экономическими факторами, а также реализацией отдельных решений в долговой сфере и бюджетном процессе, не была напрямую связана с повышением либо снижением эффективности управления государственным долгом. При этом ряд изменений формировал дополнительные риски для федерального бюджета.

С учетом всех приведенных выше факторов, в рамках определения общей интегральной оценки эффективности управления государственным долгом Российской Федерации в период 2007-2010 годов управления государственным долгом с точки зрения обеспечения долговой устойчивости и текущей способности исполнения обязательств представляется возможным оценить как достаточно эффективное.

Возражения или замечания руководителей объектов контрольного мероприятия на результаты контрольного мероприятия

Акт по результатам контрольного мероприятия «Аудит эффективности управления Министерством финансов Российской Федерации государственным долгом Российской Федерации с учетом целей и задач государственной политики в долговой сфере» подписан заместителем Министра финансов Российской Федерации Д. В. Панкиным, ди-

ректором департамента государственного долга и государственных финансовых активов Министерства финансов Российской Федерации К. В. Вышковским без замечаний.

Заключение и выводы

1. В 2007-2010 годах основные цели государственной долговой политики в основном оставались неизменными и были направлены на обеспечение сбалансированности федерального бюджета при сохранении достигнутой в последние годы высокой степени долговой устойчивости, развитие национального рынка государственных ценных бумаг, дальнейшее уменьшение относительных размеров государственного внешнего долга Российской Федерации.

2. Анализ достижения целей и выполнения задач государственной долговой политики, проведенный в ходе контрольного мероприятия, показал, что в части обеспечения сбалансированности федерального бюджета при сохранении высокой степени долговой устойчивости цели долговой политики в проверяемом периоде в основном были достигнуты.

Министерством финансов Российской Федерации осуществлялась оценка эффективности отдельных операций с государственными долговыми обязательствами, а также применялись отдельные показатели, характеризующие достижение основных целей и задач долговой политики. Однако применительно к общим вопросам оценки эффективности управления государственным долгом Российской Федерации в настоящее время критерии оценки эффективности данного управления какими-либо нормативными правовыми актами не определены.

3. Обсуждение вопросов оценки эффективности управления государственным долгом Российской Федерации, осуществленное в ходе рабочего взаимодействия Министерства финансов Российской Федерации и Счетной палаты Российской Федерации при проведении контрольного мероприятия, показало, что всесторонняя оценка эффективности управления государственным долгом, охватывающая весь спектр вопросов данного управления, направленного на достижение целей и выполнение задач государственной политики в долговой сфере, требует проведения многофакторного анализа и применения достаточно сложных математических методов, так как должна учитывать и оценивать риски, связанные со структурой долга, эффективностью мероприятий по минимизации как этих рисков, так и стоимости обслуживания долга.

4. Учитывая, что одной из основных целей государственной политики в долговой сфере является обеспечение долговой устойчивости и текущей способности исполнения государством принятых обязательств, в качестве первоначального этапа взаимодействия между Министерством финансов Российской Федерации и Счетной палатой Российской Федерации в области вопросов оценки эффективности управления государственным долгом были согласованы основные показатели для проведения оценки достижения указанной цели, учитывающие как российскую, так и мировую практику формирования состава показателей и определения их индикативных значений.

5. Проведенный факторный анализ изменения согласованных показателей, использованных для оценки эффективности управления государственным долгом с точки зрения обеспечения долговой устойчивости и текущей способности исполнения государством принятых обязательств, показал следующее:

- в проверяемом периоде все показатели не выходили за рамки индикативных значений;
- отдельные показатели находились на уровне, который был существенно ниже максимально допустимых индикативных значений, что определяло значительный запас долговой устойчивости. При этом показатели, для которых установлены минимально допустимые индикативные значения, также находились на «безопасном» уровне;

- изменение ряда показателей по отношению к индикативным значениям обусловлено общими экономическими факторами, а также реализацией отдельных решений в долговой сфере и бюджетном процессе, не было напрямую связано с повышением либо снижением эффективности управления государственным долгом. При этом ряд таких изменений формировал дополнительные риски для федерального бюджета.

В частности, увеличение объема государственных гарантий Российской Федерации увеличивает риски для федерального бюджета в связи с возможностью неисполнения принципалами обязательств. При дальнейшем наращивании государственного долга и возможном сокращении в будущем расходов федерального бюджета в целях сокращения дефицита доля расходов по обслуживанию государственного долга в общем объеме расходов федерального бюджета может существенно возрасти.

6. В рамках определения общей интегральной оценки эффективности управления государственным долгом Российской Федерации, с учетом проведенного факторного анализа управление государственным долгом Российской Федерации в 2007-2010 годах применительно к обеспечению долговой устойчивости и текущей способности исполнения государством принятых обязательств как одной из основных целей государственной политики в долговой сфере представляется возможным оценить как достаточно эффективное.

Рекомендации

1. Согласованные Счетной палатой Российской Федерации и Министерством финансов Российской Федерации в ходе контрольного мероприятия основные показатели оценки эффективности управления государственным долгом Российской Федерации применительно к обеспечению долговой устойчивости и текущей способности исполнения государством принятых обязательств как одной из основных целей государственной политики в долговой сфере могут быть применены в качестве отдельного блока показателей, входящих в общую систему показателей оценки эффективности управления государственным долгом.

2. Создание эффективной системы управления государственными финансами, являющееся одной из стратегических целей бюджетной политики, переход к современным методам активного управления государственными долговыми обязательствами для минимизации стоимости обслуживания и соответствующих рисков в целях проведения эффективной государственной долговой политики вызывают необходимость формирования соответствующих показателей оценки эффективности данного управления.

Учитывая специфику управления государственным долгом, оценка эффективности данного управления по расширенному перечню вопросов, связанных с достижением целей и выполнением задач государственной политики в долговой сфере, обуславливает целесообразность дальнейшего взаимодействия Счетной палаты Российской Федерации и Министерства финансов Российской Федерации по определению критериев данной оценки.

Предложения

1. Направить информационное письмо Заместителю Председателя Правительства Российской Федерации - Министру финансов Российской Федерации А. Л. Кудрину.

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

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

М. И. БЕСХМЕЛЬНИЦЫН