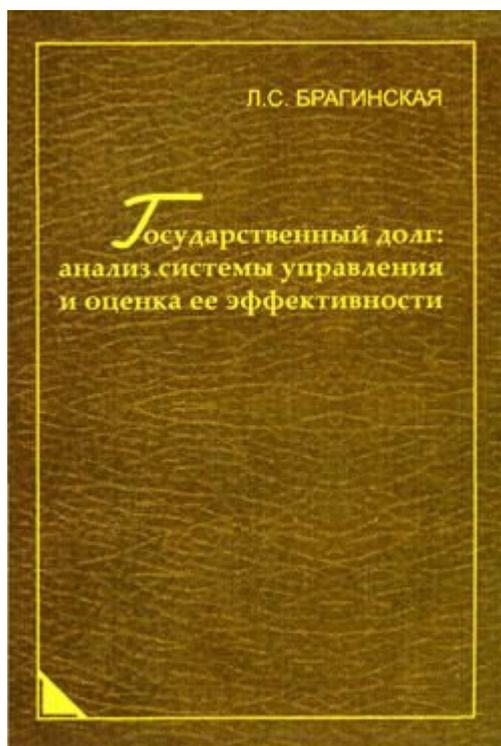


Лада Сергеевна Брагинская
**Государственный долг: анализ системы управления и
оценка ее эффективности**



Л.С. Брагинская
**Государственный долг: анализ системы управления и
оценка ее эффективности**

Список сокращений

- ВВП – валовой внутренний продукт
ВОЗ – еврооблигация (облигация внешних облигационных займов Российской Федерации)
ВЭБ – Внешэкономбанк
ГКО – государственная краткосрочная облигация
ГСО – государственная сберегательная облигация
ИНТОСАИ – Международная организация органов финансового контроля
МБРР – Международный банк реконструкции и развития
МБЭС – Международный банк экономического сотрудничества
МВФ – Международный валютный фонд
МИБ – Межрегиональный инвестиционный банк
МФО – международная финансовая организация
МЭРТ – Министерство экономического развития и торговли
НИОКР – научно-исследовательские и опытно-конструкторские разработки
ОВГВЗ – облигация внутреннего государственного валютного займа
ОГНЗ – облигация государственных нерыночных займов
ОФЗ – облигация федерального займа
ОЭСР – Организация экономического сотрудничества и развития

Л.С. Брагинская
Список сокращений

Введение

1. Система управления государственным долгом

1.1. Цели и задачи

1.2. Контроль как элемент системы

1.3. Влияние государственного долга на бюджетную, валютную и денежно-кредитную политику

1.4. Способы управления государственным долгом

1.5. Институциональная основа управления государственным долгом

1.6. Временные границы управления государственным долгом

2. Анализ практического опыта управления государственным долгом

2.1. Законодательная база

2.2. Учет государственного долга

2.3. Международный опыт

2.4. Анализ основных проблем управления отдельными государственными долговыми обязательствами

Привлечение и использование займов международных финансовых организаций

Предоставление и исполнение государственных гарантий. Предоставление государственных гарантий, включенных в состав государственного внешнего долга

Предоставление государственных гарантий, включенных в состав государственного внутреннего долга

Задолженность по кредитам правительств иностранных государств

Государственный долг и социальная политика

Региональный аспект и консолидированный долг

Урегулирование внешнего долга товарными поставками

Обменные операции и операции досрочного выкупа государственных бумаг

3. Оценка эффективности управления государственным долгом

3.1. Разработка целей, задач и критериев проведения оценки (на примере отдельных долговых инструментов и операций с ними)

Определение целей, задач и критериев для оценки проведения эффективности погашения государственного внешнего долга товарными поставками

Определение целей, задач и критериев для проведения оценки эффективности операций с государственными ценными бумагами

Определение целей, задач и критериев оценки эффективности реализации стратегических долговых документов на примере Программы социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную (2003 – 2005 годы) в части государственного долга

Цели (задачи) и критерии проведения оценки дополнительных результатов управления государственным долгом

3.2. Проведение оценки по выбранным критериям

3.3. Подготовка выводов и рекомендаций по результатам проведения оценки

3.4. Основные этапы метода проведения оценки

Заключение

Библиография

Введение

Государственный долг играет существенную и многогранную роль в макроэкономической системе любой страны. Это объясняется тем, что отношения по поводу

формирования, обслуживания и погашения долга оказывают значительное влияние на состояние государственных финансов, денежного обращения, инвестиционного климата, структуры потребления и развития международного сотрудничества.

Причиной возникновения государственного долга является проводимая политика, которая не обеспечивает сбалансированность доходов и расходов государства.

Вместе с тем в мире нет ни одной страны, которая в те или иные периоды своей истории не сталкивалась бы с этой проблемой. Государственный долг является неотъемлемой частью большинства финансовых систем. Мировая практика свидетельствует о широком использовании заемной политики для финансирования расходов бюджета. Таким образом, государственный долг – это нормальное явление в финансовом хозяйстве каждой цивилизованной страны.

С экономической точки зрения государственный долг представляет собой задолженность государственных органов как результат формирования дополнительных ресурсов страны, направленных на разрешение противоречий между экономическими и социальными потребностями общества на основе займов денежных средств у частных лиц, институтов негосударственного сектора и иностранных государств.

С материальной точки зрения государственный долг представляет собой общую сумму задолженности страны по непогашенным долговым обязательствам и невыплаченным по ним процентам.

Специфика долговых отношений, которые складываются в процессе привлечения, размещения государством дополнительных финансовых ресурсов физических лиц и организаций на принципах добровольности, срочности, возвратности и возмездности для покрытия дефицита бюджета, а также отношения по погашению государственных долговых обязательств заключается в том, что страна в этих отношениях всегда выступает в роли заемщика (должника) и/или гаранта.

Правительства часто управляют большими портфелями валютных резервов, их бюджетная позиция нередко подвергается значительному риску по условным обязательствам и последствиям плохого управления бухгалтерским балансом в частном секторе. Поэтому при любых финансовых кризисах, как порожденных внутренними проблемами банковского сектора страны, так и привнесенных извне в результате распространения мирового финансового кризиса, обоснованная политика управления государственным долгом, наряду с надежной макроэкономической политикой и регулированием, имеют решающее значение для ограничения человеческих и производственных издержек, вызываемых такими кризисами.

Необходимо выделить вопросы, которые не могут быть решены исключительно за счет надежного управления государственным долгом. Управление не заменяет взвешенную макроэкономическую и налогово-бюджетную политику, и его одного недостаточно, чтобы гарантировать надежную защиту страны от экономических и финансовых потрясений. Следует подчеркнуть необходимость следующих моментов: надежная основа макроэкономической политики, характеризующейся адекватным режимом валютного курса; основа денежно-кредитной политики, надежно ориентированной на достижение стабильности цен; экономически приемлемые уровни государственного долга; устойчивая внешняя позиция; финансовая система, за которой осуществляется надлежащий надзор. Такая финансовая основа представляет собой важный фактор, способствующий появлению у участников финансового рынка уверенности в том, что они могут вкладывать средства в государственные ценные бумаги с минимальным уровнем неопределенности.

Таким образом, наличие этих основ является важным предварительным условием в создании такой структуры долга, которая отражает предпочтения органов государственного управления, касающиеся желаемого соотношения между риском и затратами, и в целом помогает стране свести к минимуму ее уязвимость по отношению к экономическим и финансовым потрясениям.

1. Система управления государственным долгом

1.1. Цели и задачи

В соответствии с действующим законодательством под государственным долгом Российской Федерации понимаются долговые обязательства перед физическими и юридическими лицами, иностранными государствами, международными организациями и иными субъектами международного права, включая обязательства по государственным гарантиям, предоставленным стране. Государственный долг России полностью и без условий обеспечивается всем находящимся в федеральной собственности имуществом, составляющим государственную казну. Федеральные органы государственной власти используют все полномочия по формированию доходов федерального бюджета для погашения долговых обязательств России и обслуживания ее государственного долга.

Д.Л. Головачев дает следующее определение: «Под управлением государственным долгом в широком смысле понимается формирование одного из направлений экономической политики государства, связанной с его деятельностью в качестве заемщика. Управление государственным долгом заключается в следующем:

- формирование политики в отношении государственного долга;
- установление границ государственной задолженности (в том числе в определении общего объема бюджетного дефицита и, следовательно, объемов заимствований, необходимых для его финансирования);
- определение основных направлений и целей воздействия на микро– и макроэкономические показатели;
- установление возможности и целесообразности финансирования за счет государственного долга общегосударственных программ.

Под управлением государственным долгом в узком смысле понимается совокупность мероприятий, связанных с выпуском и размещением государственных долговых обязательств, обслуживанием, погашением и рефинансированием государственного долга, а также регулированием рынка государственных ценных бумаг» [13].

Осуществление мероприятий по управлению государственным долгом требует от государства системного подхода и определяет многоплановый характер регулирования существующей задолженности.

В процессе управления государственным долгом можно выделить несколько функциональных элементов:

- непосредственно управление, включающее, в том числе, определение порядка, условий выпуска и размещения государственных долговых обязательств;
- обслуживание посредством осуществления операций по размещению займов, выплате процентного дохода по ним, рефинансированию и погашению;
- контроль за состоянием государственного долга.

Система управления государственным долгом – это взаимосвязь бюджетных, финансовых, учетных, организационных и других процедур, направленных на эффективное регулирование его размера, стоимости и структуры.

Правительство в проекте Концепции единой системы управления государственным долгом Российской Федерации придерживается максимально общей формулировки основных целей управления государственным долгом:

- сохранение объема государственного долга на экономически безопасном уровне;
- сокращение стоимости обслуживания государственного долга России;
- обеспечение исполнения обязательств государства в полном объеме.

Система управления государственным долгом Российской Федерации представляет собой следующую совокупность основных мероприятий:

- разработка программы заимствований на следующий год, которая является выражением экономической политики страны в отношении сложившихся государственных

долговых обязательств;

- процедура принятия основных параметров управления государственным долгом страны на очередной год;
- исполнение принятой программы управления государственным долгом в течение планового года.

Основные задачи, решение которых необходимо для достижения целей управления государственным долгом:

- своевременность и полнота формирования источников финансирования дефицита бюджета;
- проверка эффективности и целевого использования привлекаемых денежных средств в целом и по видам применяемых финансовых инструментов;
- осуществление контроля за соблюдением предельного значения и структуры государственного долга;
- контроль за ходом исполнения долговых обязательств Правительства Российской Федерации прошлых лет;
- контроль за эмиссией ценных бумаг и их размещением с учетом необходимой обеспеченности денежной массой в наличном обороте и на депозитах;
- экспертиза проекта государственного бюджета и контроль за его исполнением, осуществление контроля за изменением структуры и объема государственного долга;
- экспертиза проектов законов, других нормативных правовых актов органов государственной власти, влияющих на формирование, обслуживание и погашение государственного долга.

Ключевой целью долгового управления является баланс между минимизацией бюджетного риска и минимизацией стоимости обслуживания долгов.

Несмотря на то, что управление государственным долгом фактически направлено на регулирование двух ключевых параметров, характерных для любых финансовых инструментов, – риска и доходности (то есть в случае долга – издержек обслуживания), конкретные его цели достаточно сложно четко разграничить. С одной стороны, если поставить в качестве целевой установки минимизацию стоимости обслуживания, очень велик риск того, что в погоне за этой целью власти начнут выпускать не те обязательства, которые действительно необходимы, а те, которые в данный момент лучше воспринимаются рынком. Издержки такой стратегии Россия в полной мере испытала в 1998 году, когда на внутреннем рынке размещались преимущественно «короткие» бумаги, наиболее востребованные инвесторами, но характеризовавшиеся максимальными рисками для экономики. Краткосрочная экономия бюджета на процентных выплатах обернулась серьезным потрясением для всей финансовой системы.

Однако если в качестве другой крайности установить минимизацию рисков со стороны государственного долга, то в пределе это будет означать полный отказ от использования заимствований. Вопреки достаточно распространенному мнению, полное его отсутствие – это не самое лучшее положение вещей в государственных финансах, особенно если речь идет о развивающейся стране.

На практике в качестве ключевой цели долгового управления чаще всего называют баланс между минимизацией бюджетного риска и минимизацией стоимости обслуживания долгов.

Управление государственным долгом является составной частью бюджетной политики. В свою очередь, последняя является составной частью социально-экономической политики государства.

Основные параметры и приоритеты бюджетной политики устанавливаются в бюджетных посланиях Президента России, прогнозах социально-экономического развития страны, Основных направлениях бюджетной и налоговой политики и иных документах, на основе которых составляется и утверждается федеральный бюджет.

Система управления государственным долгом непосредственно связана с бюджетным

процессом, поскольку долговая политика и сама система непосредственно влияют на формирование бюджетной политики. Политика в области управления государственным долгом и система управления им являются необходимыми условиями для формирования обоснованной бюджетной политики и нормального функционирования бюджетного процесса.

Упомянутая выше взаимосвязь определяет необходимость совершенствования и реформирования системы управления государственным долгом как одного из основных элементов формирования и проведения бюджетной политики.

В целом долговая политика при умелом использовании представляет собой достаточно мощный инструмент макроэкономической политики. Для эффективного применения этого инструмента необходимо создать стройную систему долгового управления, важными элементами которой являются надлежащий учет и оценка собственных обязательств. Существующая в России система управления долгами позволяет решать текущие задачи по реструктуризации обязательств, но ее эффективность в качестве полноценного инструмента макроэкономического управления остается низкой. Последние годы правительство концентрировало все усилия в области долговой политики на проведении реструктуризации, а работа в области структурной перестройки всей системы управления госдолгом ограничилась разработкой проекта концепции.

Активная долговая политика подразумевает постоянную работу со всеми кредиторами и категориями долга, усиление взаимодействия различных ветвей власти и проведение ими энергичных действий в этой области. Активная долговая политика включает применение известных в мировой практике методов управления государственным долгом, сочетая традиционные финансовые приемы с использованием долговых свопов, товарных поставок, досрочного выкупа, погашения долга с дисконтом и т.п. Активная долговая политика также связана с учетом геополитических факторов, использованием возможностей международных политических и финансовых институтов, творческим применением мирового опыта, привлечением к решению долговых проблем региональных органов власти и негосударственных структур.

Главными целями активной долговой политики должно быть решение следующих задач.

1. Улучшение качества долга за счет снижения стоимости его обслуживания, совершенствования структуры.

2. Обеспечение стабильного обслуживания как внешних, так и внутренних обязательств страны при любой кризисной ситуации.

3. Содействие достижению инвестиционного кредитного рейтинга и его дальнейшему повышению, что не только обеспечит удешевление новых заимствований для государства и частных структур, но и будет способствовать приливу новых прямых и портфельных инвестиций.

4. Гибкое реагирование на изменяющиеся условия внешнего и внутреннего финансовых рынков и использование наиболее благоприятных источников и форм заимствований.

5. Обеспечение надежного механизма перевода заемных средств в инвестиции, ставящего реальные заслоны на пути их нецелевого использования. Дополнительные заемные средства должны привлекаться только для финансирования и кредитования приоритетных проектов и программ при условии их эффективного использования.

6. Усиление привлекательности российских долговых бумаг для широкого круга инвесторов, предотвращение резких колебаний их цены на мировых финансовых рынках.

7. Прогнозирование и избежание рисков, связанных со структурой долга, лучшее использование валютного фактора в снижении долговых выплат.

8. Максимальное использование для обслуживания долга дебиторской задолженности иностранных государств России, то есть зарубежных финансовых активов, а также задолженности предприятий и регионов по гарантированным государством валютным

кредитам.

9. Более тесная координация государственной политики и политики внешних заимствований корпоративных структур, чтобы избежать ненужной конкуренции на финансовых рынках и рисков, связанных с возможным невыполнением корпоративных долговых обязательств.

10. Создание комплексной системы управления государственным долгом с участием органов государственной власти, которая позволит адекватно формулировать и реализовывать национальные интересы в этой сфере.

11. Совершенствование учета и мониторинга государственного долга, внедрения прогрессивных технологий по управлению долгом, позволяющих контролировать состояние долговой нагрузки экономики и отслеживать ход выполнения государственных обязательств в режиме реального времени.

Перечислим основные принципы активной долговой политики.

Безусловное обслуживание обязательств и поддержание высокого кредитного рейтинга. Для получения инвестиционного рейтинга при формировании долговой политики важно обеспечить поддержание высокого уровня доверия кредиторов, безусловное и своевременное выполнение долговых обязательств, обеспечение равного доступа на рынок российских долговых обязательств инвесторов при сохранении эффективного контроля над вложениями нерезидентов в российские ценные бумаги.

Существенное улучшение показателей долговой устойчивости на фоне положительной динамики макроэкономических показателей обеспечили быстрое повышение суверенного кредитного рейтинга страны. Так, если к началу 2003 года долгосрочный рейтинг России по заимствованиям в иностранной валюте и облигациям внешних облигационных займов соответствовал «среднему качеству инвестиций с некоторыми спекулятивными элементами», то к началу 2005 года все три ведущих международных рейтинговых агентства перевели страну в инвестиционную категорию суверенного кредитного рейтинга. В октябре 2003 года и ноябре 2004 года такие решения были приняты Moody's и Fitch Rating соответственно, а в январе 2005 года – и наиболее консервативным Standard & Poor's.

Долговременная стратегия и эффективное использование. Необходимо усилить долговременную ориентацию долговой политики, покончить с ее подчиненностью решению текущих бюджетных проблем. Долговая стратегия должна характеризоваться комплексным подходом, учитывающим особенности общей экономической стратегии развития России, ее валютной, денежно-кредитной, финансовой, инвестиционной политики. Активная долговая стратегия должна состоять, по крайней мере, из трех составных частей:

- 1) стратегия обслуживания имеющегося долга;
- 2) стратегия привлечения новых финансовых ресурсов;
- 3) стратегия использования заемных средств.

При этом для реализации целей активной долговой стратегии необходимо повысить гибкость и оперативность в принятии решений по вопросам управления государственным долгом.

Связь с внешней политикой. Россия должна активнее, чем в прошлом, отстаивать свои интересы в сложившейся мировой системе управления кредитно-долговыми отношениями, которая включает встречи «большой восьмерки» и связанные с ними подготовительные заседания, работу международных финансовых организаций (Международный валютный фонд – МВФ, Мировой банк) и международных клубов кредиторов. В прошлом Россия, в силу своей экономической слабости и сильной долговой зависимости, нередко была вынуждена соглашаться практически с любыми решениями этих организаций.

Было бы ошибкой не использовать в дальнейшем при реализации активной долговой политики такие факторы, как политическое или военное сотрудничество, политическая поддержка тех или иных акций кредиторов. Возможные уступки по реализации долга должны быть компенсированы реальными экономическими приобретениями в других областях.

Обеспечение прозрачности сделок по урегулированию задолженности. Имеющаяся система отчетности о государственном долге отличается высокой степенью закрытости, прежде всего для участников финансовых рынков – потенциальных инвесторов с точки зрения объема доступной для них информации о наиболее важных аспектах политики и операций по управлению долгом. Между тем, прозрачность режима принятия решений, четкость правил и процедур осуществления операций по управлению государственным долгом способствуют укреплению доверия кредиторов и инвесторов к долговым обязательствам государства. Это, в свою очередь, повышает эффективность проводимых операций по управлению государственными долговыми обязательствами и в долгосрочной перспективе может привести к снижению стоимости обслуживания государственного долга. В течение 2003–2006 годов значительно повышена степень раскрытия информации об операциях Министерства финансов России на внутреннем рынке государственных ценных бумаг, государственном внутреннем долге, выраженном в государственных ценных бумагах и нормативной базе, регулирующей осуществление внутренних заимствований. Все данные размещены на официальном сайте Министерства финансов в сети Интернет.

В данной связи в Бюджетный кодекс целесообразно внести поправки, обязывающие Министерство финансов регулярно публиковать основную информацию о состоянии государственного долга Российской Федерации.

Должны быть разработаны законодательные поправки в Бюджетный кодекс, ограничивающие применение непрозрачных схем по зачету налогов и других недоимок платежеспособным корпоративным структурам за погашение внешнего долга или наращивание зарубежных активов (выкуп долга, экспортные поставки в счет погашения долга или в счет государственного кредитования). Размеры такого кредитования не учитываются официально утверждаемыми в законе о федеральном бюджете параметрами государственного кредитования стран дальнего и ближнего зарубежья. Все это ослабляет складывающийся в последнее время механизм управления кредитной политикой, снижает роль Программы предоставляемых Российской Федерацией государственных кредитов иностранным государствам.

Осуществление институциональных преобразований системы управления внешним долгом. Эту проблему нельзя решить, создав независимое агентство по управлению государственным долгом. Объединение сложных и многогранных задач управления госдолгом в единый комплекс требует серьезного усиления взаимодействия всех институтов, связанных с этими вопросами: Министерства финансов Российской Федерации, Министерства экономического развития и торговли (МЭРТ), Внешэкономбанка (ВЭБ), Банка России, Федерального Собрания, Счетной палаты. Необходимо также восстановить деятельность правительственной Комиссии по управлению внешним долгом и зарубежными активами, которая в последние годы практически не работала, фактически передав свои полномочия Министерству финансов России.

Исходя из описанного выше, очевидна необходимость применения разнообразных способов управления государственным долгом, использования различных долговых инструментов и проведения операций с ними в целях решения поставленных задач и достижения целей управления. Кроме того, необходимо разработать метод оценки эффективности управленческих решений по долговым вопросам.

1.2. Контроль как элемент системы

Повышение эффективности финансового контроля в сфере управления государственным долгом неразрывно связано с необходимостью формирования единой системы государственного финансового контроля. Данный вопрос становится вопросом принципиальным для всей системы государственного управления, так как эффективный и действенный государственный контроль является необходимым условием сильной власти, важнейшим фактором результативности государственного механизма, создает направления

законодательной работы и условия ее совершенствования.

Несмотря на понимание этого вопроса как со стороны законодательной, так и исполнительной власти к настоящему времени государственный финансовый контроль в России как система не имеет ни официальной концепции построения и развития, ни достаточной правовой базы, необходимой для эффективной работы.

Отсутствие утвержденной Концепции управления долгом и надлежащего законодательного обеспечения государственного финансового контроля, в частности Федерального закона «О государственном финансовом контроле» не способствует улучшению реального состояния бюджетной и финансовой дисциплины в Российской Федерации. Крайне низкий уровень реализации результатов финансового контроля и рост числа преступлений, совершаемых в кредитно-финансовой сфере, стали представлять серьезную угрозу экономической безопасности страны. Такую же обеспокоенность уже в марте 2004 года высказала Государственная Дума в лице, как ее Председателя, так и Экспертного совета по проблемам законодательного обеспечения национальной безопасности при Председателе Государственной Думы Федерального собрания российской Федерации в своем обращении к Правительству.

Принятие новой редакции Закона «О Центральном банке Российской Федерации» расширило полномочия Счетной палаты в области контроля за банковской системой. Наряду с этим Счетная палата реализует права, предоставленные ей Законом «О Счетной палате Российской Федерации». Вместе с тем ряд предложений по совершенствованию законодательной базы еще не был реализован. Это касается поправок в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в части наделения Счетной палаты полномочиями по рассмотрению дел об административных правонарушениях, выявленных по результатам контрольных мероприятий, а также поправок в Закон «О Счетной палате Российской Федерации» в части включения в планы и программы работ поручений Президента, наделения Счетной палаты правом на обращения в суд с исками о защите государственных интересов в случае их нарушения.

В целом приходится констатировать, что за время, прошедшее после формирования Счетной палаты, в законодательство Российской Федерации со стороны государственной власти не вносилось существенных изменений и дополнений, направленных на совершенствование государственного финансового контроля и, в том числе, направленных на совершенствование ее деятельности. При этом практика осуществления государственного финансового контроля и накопленный опыт, а также определяющаяся стратегия развития экономики и государства позволяют ставить вопрос о насущной необходимости внесения таких изменений и дополнений.

Совершенствование контрольной деятельности потребовало внедрения в действующую систему контроля Счетной палаты контроля эффективности управления государственным долгом, требующего междисциплинарного подхода и высокого уровня аналитических проработок.

В качестве первоочередных задач по расширению аудита эффективности управления государственным долгом можно выделить необходимость разработки соответствующей информационно-аналитической базы и в рамках ее определения показателей (параметров), определяющих процесс государственных заимствований, состояния и динамики государственного долга в контексте бюджетной, денежно-кредитной, инвестиционной и экономической политики Российской Федерации, необходимость формирования системы критериев, позволяющих на базе вышеупомянутого набора параметров проводить качественную и количественную оценку эволюции государственного долга, моделировать тенденции изменения государственного долга в зависимости от выбранной тактики и стратегии развития страны.

В целом это не простой вопрос, так как основной трудностью при разработке системы оценки качества принятия решений в области управления государственным долгом является ярко выраженный макроэкономический результат последствий принятия подобных решений

и их зависимость от внешних и внутренних политических и экономических факторов. В силу невозможности эконометрическими методами в достаточной мере оценить последствия принимаемых решений в области бюджетного дефицита или профицита и государственного долга они начинают носить политический характер и плохо поддаются формальным оценкам. На это нам указывает и зарубежный опыт.

Например, Управление главного аудитора Канады в рамках «аудита эффективности» вообще не оценивает качество принятия решений в управлении государственным долгом, считая это политическим вопросом, целиком, находящимся в компетенции правительства.

Другими факторами, препятствующими в настоящее время разработке системы оценки качества принятия решений в области управления государственным долгом, является не только отсутствие единой системы управления государственным долгом и согласованных концептуальных подходов к организации управления долгом, но и отсутствие единого методологического подхода к этой проблеме и согласованных критериев оценки качества принимаемых решений.

1.3. Влияние государственного долга на бюджетную, валютную и денежно-кредитную политику

Бюджетная, долговая и валютная политика государства неразрывно связаны между собой.

Необоснованная бюджетно-налоговая, денежно-кредитная и курсовая политика вызывает неуверенность на финансовых рынках в отношении будущих доходов по инвестициям, выраженным в национальной валюте, побуждая инвесторов к выдвиганию требований более высокой премии за риск. Особенно на развивающихся и формирующихся рынках, заемщики и кредиторы могут воздержаться от принятия долгосрочных обязательств, что может «задушить» развитие отечественных финансовых рынков и значительно помешать усилиям управляющих долгом, направленным на защиту правительства от чрезмерной пролонгации и валютного риска. Хороший послушной список проведения надежной макроэкономической политики помогает развеять такую неопределенность. Он должен сочетаться с наращиванием надлежащей технической инфраструктуры, такой как центральный реестр и платежная и расчетная система, для развития отечественных финансовых рынков.

Сравнительная эффективность привлечения как внешних, так и внутренних заимствований в значительной степени зависит от денежно-кредитной и курсовой политики Банка России, а их стоимость зависит от оценки инвесторами риска инвестиций в экономику Российской Федерации, которая может сильно колебаться в условиях неустойчивой внешнеэкономической конъюнктуры.

Так, например, первое полугодие 2003 года характеризовалось снижением доходности государственных облигаций на фоне сохранения избытка свободной ликвидности на внутреннем финансовом рынке.

Эффективный индикатор рыночного портфеля, характеризующий доходность всех обращающихся государственных облигаций, снизился в первом полугодии 2003 года с 13,5 до 7,3% [64]. Такое снижение было вызвано значительным ростом золотовалютных резервов Банка России (с 47,79 млрд долл. США на 1 января 2003 года до 64,43 млрд долл. США на 1 июля 2003 года) и укреплением реального и номинального курса национальной валюты. Сложившаяся ситуация в денежно-кредитной сфере в условиях высокого уровня рублевой ликвидности привела к значительному спросу на любые рублевые инструменты и падению доходности по государственным и корпоративным долговым обязательствам. При этом в качестве основного инструмента стерилизации избыточной ликвидности Банк России использовал сделки по продаже государственных ценных бумаг с обязательством обратного выкупа.

В условиях проведения денежно-кредитной политики, направленной на сдерживание

инфляции, а также стабильности валютного рынка повышается привлекательность инвестиций в рублевые активы. В этой ситуации большой объем свободных средств на рынке может способствовать росту спроса на государственные долговые обязательства.

Уровень доходности по государственным внутренним ценным бумагам тесно связан не только с показателями текущей инфляции, но и складывающейся макроэкономической ситуацией в стране. Учитывая значительные объемы рублевого предложения, а также прогнозируемое снижение уровня инфляции в средне- и долгосрочной перспективе, уровень доходности при проведении аукционов по государственным ценным бумагам может быть ниже текущих показателей инфляции, либо незначительно превышать их значение.

Взвешенная бюджетная, валютная и денежно-кредитная политика государства оказывает влияние не только на внутренний, но и на внешний рынок государственных долговых обязательств. Например, в первом полугодии 2003 года значительно вырос интерес инвесторов к российским ценным бумагам, о чем свидетельствует снижение доходности валютных облигаций, что в свою очередь благотворно сказалось на рынке государственных долговых обязательств в целом. К середине 2003 года цены российских еврооблигаций Rus'30 с погашением в 2030 году превысили уровень в 97% от номинала, при этом доходность упала ниже 6,9% годовых (в настоящее время в силу ряда внешнеэкономических факторов цена указанных долговых инструментов снизилась) [65].

С точки зрения баланса интересов при проведении бюджетной, долговой и денежно-кредитной политики у управляющих долгом, советников по бюджетно-налоговой политике и руководителей Центрального банка Российской Федерации должно быть общее понимание целей управления долгом, бюджетно-налоговой и денежно-кредитной политики, поскольку между применяемыми ими различными инструментами политики существует взаимная зависимость.

Управляющие долгом должны сообщать органам бюджетно-налогового регулирования о своей точке зрения на затраты и риски, сопряженные с потребностями правительства в финансировании и уровнями задолженности.

Только в тех случаях, когда это позволяет уровень финансового развития, следует разграничивать цели и ответственность в области управления долгом и в области денежно-кредитной политики, что в настоящее время для нашей страны представляется преждевременным.

Министерство финансов Российской Федерации должно обеспечивать проведение единой финансовой, бюджетной, налоговой и валютной политики в стране и координировать деятельность в этой сфере иных федеральных органов исполнительной власти. Однако в настоящее время в действующем законодательстве нет четкого определения процедур и механизмов взаимодействия и координации, функций и сопряженной с ними ответственности, а также обмена информацией между государственными органами, осуществляющими валютную, денежно-кредитную и долговую и бюджетную политику.

Таким образом, учитывая изложенное, становится очевидной необходимость разработки метода проведения оценки эффективности управления долгом в целях развития контроля как элемента системы управления.

1.4. Способы управления государственным долгом

Управление государственным долгом, в частности, осуществляется путем подготовки, принятия и исполнения решений, определяющих долговую политику. Так, Министерством финансов Российской Федерации были подготовлены и утверждены на заседаниях Правительства следующие документы:

- Основные направления политики Правительства Российской Федерации в сфере государственного долга на 2003–2005 годы и комплекс мер по ее реализации (2003);
- Долговая политика на 2006–2008 годы и результаты исполнения долговой стратегии на 2003–2005 годы (2005);

• Об основных направлениях политики в сфере государственных заимствований и управления государственным долгом Российской Федерации на 2007–2009 годы (2006).

В указанных документах подводились итоги выполнения целей и задач долговой политики за прошедший период, давалась оперативная оценка реализации долговой стратегии в текущем периоде, обозначились основные цели и задачи на среднесрочную перспективу.

Основными позициями, по которым подводятся итоги, являются следующие:

- операции Министерства финансов России на внутреннем рынке;
- операции Министерства финансов России на внешнем рынке;
- объем и структура государственного долга;
- предоставление и исполнение гарантий;
- мониторинг и заимствования субъектов Российской Федерации.

Текущая ситуация оценивалась по следующим позициям.

1. В части государственных внутренних заимствований:

• замещение внешнего долга внутренними заимствованиями; использование средств Стабилизационного фонда для погашения внешних долговых обязательств;

• сегментация рынка государственных внутренних заимствований путем создания отдельного сегмента для «пассивных» инвесторов рынка государственных сберегательных облигаций (ГСО) и снижение их доли на рынке государственных краткосрочных облигаций (ГКО) и облигаций федерального займа (ОФЗ);

• проведение новой аукционной политики Министерства финансов России, предусматривающей размещение крупных выпусков государственных облигаций фиксированной длины в заранее установленные даты и проведение аукционов по доразмещению государственных облигаций в условиях повышенного спроса на государственные облигации;

• проведение процентной политики, учитывающей изменение на российском и зарубежном финансовых рынках;

• заимствования субъектов Российской Федерации.

2. В части государственных внешних заимствований:

• задолженность перед Международным валютным фондом;

• задолженность перед членами Парижского клуба;

• задолженность перед кредиторами, не входящими в Парижский клуб;

• рынок российских еврооблигаций;

• заимствования субъектов Российской Федерации.

3. В части предоставления и исполнения государственных гарантий Российской Федерации:

• предоставление государственных гарантий в иностранной валюте;

• предоставление государственных гарантий на поддержку экспорта;

• предоставление гарантий в рублях на внутренние проекты.

Основные направления долговой политики на среднесрочную перспективу определялись по следующим показателям:

• размещение государственных ценных бумаг на внутреннем рынке;

• компенсация сбережений граждан Российской Федерации;

• операции на внешнем рынке;

• предоставление и исполнение государственных гарантий;

• инвестирование пенсионных накоплений.

Основные параметры государственного долга (предельный объем внутреннего и внешнего долга, предельный объем предоставления гарантий) определяются федеральным законом о федеральном бюджете на очередной год. Данным законом утверждаются программы внутренних и внешних заимствований, источники финансирования дефицита федерального бюджета (объем привлечения и погашения долговых обязательств), объем обслуживания внешнего и внутреннего государственного долга.

Отдельными текстовыми статьями закона определяются следующие конкретные решения по управлению государственным долгом:

- полномочия Правительства Российской Федерации по использованию средств федерального бюджета для сокращения объема государственного долга;
- полномочия Правительства Российской Федерации по объему выпуска ценных бумаг;
- полномочия Правительства Российской Федерации по выкупу у Центрального банка России принадлежащих ему ценных бумаг;
- урегулирование коммерческого долга бывшего СССР;
- предоставление кредитов заемщикам из федерального бюджета;
- условия прекращения обязательств по государственным ценным бумагам;
- условия проведения реструктуризации задолженности конечных заемщиков по кредитам, привлеченным под гарантии Правительства Российской Федерации;
- условия предоставления государственных гарантий;
- условия погашения товарных обязательств и т.п.

Детальное распределение расходов федерального бюджета, в том числе на обслуживание государственного долга, утверждается бюджетной росписью, которую ведет Министерство финансов России.

Выполнение требований федерального закона о федеральном бюджете в части государственного долга реализуется путем выполнения отдельных управленческих решений. Так, объемы размещения государственных ценных бумаг, условия предоставления гарантий, операции на внешнем и внутреннем рынках, реструктуризация задолженности и прочие операции регламентируются такими нормативными документами, как указ Президента Российской Федерации, постановления, распоряжения Правительства Российской Федерации, приказы, инструкции Министерства финансов Российской Федерации, Центрального банка Российской Федерации, Внешэкономбанка.

Существует ряд способов управления долгом в части отдельных операций с долговыми обязательствами.

Использование своповых операций. Наряду с предложениями реальных свопов «долг-акции», которые при разрешении их использования на приватизационных конкурсах могут поднять цену приватизируемых объектов в полтора-два раза, необходимо расширить применение свопов «долг-недвижимость», «долг-аренда земли или лизинг оборудования», «долг-рубли» (для пополнения оборотных средств, уплаты налогов и таможенных платежей), «долг-охрана окружающей среды».

В связи с расширением своповых операций необходимо внести изменения в Бюджетный кодекс Российской Федерации. В настоящее время бюджетное законодательство регулирует, в основном, вопросы заимствований и реструктуризации государственного долга. В этой связи необходимо разработать нормативные акты, детализирующие полномочия правительства и федеральных органов исполнительной власти по проведению операций по конверсии долга на инвестиции, товары, ценные бумаги, другие финансовые активы.

Выкуп рыночного долга с привлечением корпоративных структур. Для стимулирования заинтересованности корпоративных структур по участию в данных операциях может быть использована практика зачета их задолженности перед бюджетом по налогам, штрафам и пени. Необходимо разработать соответствующую методику оценки зачета суверенных долговых обязательств за задолженность перед бюджетом корпоративных структур и региональных органов власти. Сейчас в связи с ростом цены российских долговых обязательств на внешнем и внутреннем рынках заинтересованность в выкупе валютных обязательств значительно снизилась. Однако в условиях существенных колебаний цен на эти долговые бумаги такие операции снова могут стать эффективными. Оценки возможных эффектов для бюджета от подобных операций должны проводиться в каждом случае при подготовке очередных решений.

Осуществление операций по снижению стоимости обслуживания долга

(секьюритизация ценных бумаг, выкуп или досрочное погашение самых дорогих долгов). В последнее время средняя стоимость новых заимствований снизилась для России до 5–6%, в то время как в обращении находятся еврооблигации, стоимость обслуживания которых составляет 11–12,75 % годовых.

Необходимо также внести изменения в Бюджетный кодекс Российской Федерации и разработать специальные нормативные акты, регулирующие операции по выкупу и досрочному погашению долга.

Замещение внешних заимствований внутренними и наоборот. Замещение внешних заимствований внутренними позволяет уменьшить валютную нагрузку и стоимость обслуживания долга. Внутренним долгом легче управлять, он не подвержен влиянию валютных рисков, его обслуживание в настоящее время дешевле.

Значительное увеличение доли внутреннего долга в структуре совокупного государственного долга, сравнение ее с долей внешнего долга может дать такие структурные изменения, экономическую оценку которых дать трудно, так как здесь действуют разнонаправленные тенденции. В частности, при укреплении курса рубля даже низкие проценты по внутреннему долгу будут выше соответствующих показателей для внешних заимствований, что будет означать относительно большую нагрузку на бюджет по сравнению с вариантом чисто внешних заимствований. Однако несомненен косвенный эффект, который будет выражаться в получении доходов резидентами – держателями долговых требований.

В то же время есть опасность чрезмерного возрастания внутренних заимствований, которые стали основным средством сокращения рублевой денежной массы. Рост внутреннего долга при ухудшении экономической ситуации чреват бурным развитием инфляции, а также может вызвать рост стоимости внешних заимствований, что отрицательно отразится на инвестиционных кредитных рейтингах.

Кроме того, инвестиции в государственные ценные бумаги вытесняют инвестиции в частный сектор, что лишает реальную экономику значительных инвестиционных ресурсов со всеми вытекающими отсюда последствиями. В силу того, что многие компании, а также региональные и муниципальные образования по тем или иным причинам не могут привлечь внешние займы, процесс вытеснения протекает на внутреннем рынке активнее, чем на внешнем.

Все это требует более взвешенного подхода к росту внутренних заимствований, своевременного их замещения внешними заимствованиями в случае проявления названных выше негативных тенденций. Необходимо разработать взвешенную долгосрочную программу внутренних заимствований с учетом названных выше возможных последствий для роста инвестиционного потенциала в частный сектор.

Расширение рыночного сектора во внешнем долге. Только с помощью новых рыночных инструментов можно сделать более привлекательными инвестиции в Россию. Необходима существенная диверсификация российских долговых бумаг (по валюте номинирования, доходности, срокам погашения).

Важно также создавать условия для российских граждан осуществлять инвестиции в валютные ценные бумаги, что предложит реальную альтернативу банковским депозитам. Необходимо разработать Программу привлечения средств населения в государственные долговые обязательства. Кроме того, необходимо внести изменения в закон о валютном регулировании и валютном контроле, которые позволили бы снять оставшиеся ограничения на приобретение российских еврооблигаций физическими лицами. В настоящее время резиденты могут приобретать их только на биржевом рынке, что делает этот инструмент практически недоступным для мелких инвесторов.

Повышение эффективности использования зарубежных финансовых активов. Хотя Россия является членом Парижского клуба кредиторов и подчиняется его правилам, наряду с чисто финансовыми методами необходимо шире использовать те меры по урегулированию задолженности, которые основаны на расширении взаимного сотрудничества.

Во многих странах – должниках России имеется благоприятный инвестиционный климат, там – меньшая конкуренция, чем на западных рынках, богатые природные и трудовые ресурсы, успешно развиваются многие современные технологичные производства. Все это вызывает интерес у усиливших свой потенциал российских корпоративных структур, которые все активнее проникают в развивающиеся страны. Эти корпоративные структуры могли бы быть использованы для реализации государственных зарубежных долговых активов.

Механизм стимулирования заинтересованности компаний по конкретным объектам может включать определенные льготы по налогообложению и таможенным пошлинам, по размеру дисконта с передаваемых активов, по срокам и порядку погашения образующейся в этой связи задолженности перед российским бюджетом. Эти льготы могут предоставляться как российским, так и иностранным компаниям. В конечном счете, речь идет о создании режима наибольшего благоприятствования для всех инвесторов, проявляющих интерес к такому сотрудничеству.

Принятие мер по возврату задолженности по гарантированным государственным валютным кредитам, которые получили предприятия и региональные органы власти. Правительство пытается возратить эту задолженность, предлагая предприятиям-должникам льготные условия реструктуризации этой задолженности в случае ее признания (длительную рассрочку, списание пени и штрафов), зачет за любые валютные долговые обязательства государства. Однако таких мер недостаточно. Необходимо более активно начать применять административные меры, включая судебное преследование в отношении должников, а также региональных администраций и муниципалитетов, которые выступали поручителями по этим валютным кредитам.

Применение нестандартных схем управления долгом. Основные критерии стандартной схемы управления долгом:

- погашение по графикам, предусмотренным оригинальными соглашениями;
- погашение по графикам, предусмотренным соглашениями о реструктуризации;
- погашение наличными платежами по номиналу срочных к платежу требований.

Основные критерии нестандартной схемы:

- наличие элемента списания части долга;
- неденежная форма расчетов – индивидуальный характер схемы.

Основные преимущества нестандартных схем:

- экономия на процентных платежах за счет более быстрого погашения основной суммы долга;
- фактические расходы федерального бюджета существенно меньше номинала погашаемого долга;
- мультипликационный эффект (дополнительные налоговые и социальные платежи, поддержка экспортноориентированных производств).

Значительные преимущества нестандартных схем для дебитора не отменяют некоторых серьезных недостатков и ограничений, связанных с их применением:

- нестандартные схемы трудно подвергаются тиражированию;
- значительные административные издержки на разработку и осуществление схемы;
- необходимость осуществления ряда действий и операций в режиме строгой конфиденциальности;
- недостаточно развитое законодательное/нормативное обеспечение данного направления долговой политики;
- использование нестандартных схем является одним из признаков наличия у дебитора проблем с обслуживанием и погашением накопленного долга.

Применяемые нестандартные схемы погашения государственного внешнего долга:

- 1) товарная схема;
- 2) уступка прав требования;
- 3) долг в обмен на интеллектуальную собственность;

- 4) зачет взаимных долговых требований и обязательств;
- 5) списание части долга;
- 6) использование государственных внешних финансовых активов;
- 7) обмен задолженности;
- 8) другие нестандартные схемы.

Товарная схема – самая популярная по числу и масштабам проводимых операций.

Товарная схема применялась при урегулировании задолженности Российской Федерации перед Венгрией, Германией, Китаем, ОАЭ, Польшей, Республикой Корея, Румынией, Словакией, Турцией, Уругваем, Финляндией, Францией и Чехией.

Важно, что Российской Федерации удалось избежать поставок в счет погашения долга сырьевых и/или энергетических товаров. В российских отгрузках преобладает промышленная продукция.

При реализации данной схемы происходит поддержка экспортно-ориентированных производств, экономятся бюджетные средства на погашение внешнего долга за счет дисконтирования финансирования производства товаров относительно их контрактной стоимости.

Уступка прав требования – вторая по масштабам и первая по бюджетной эффективности нестандартная схема урегулирования долга.

Такие операции проводились, например, при расчетах с Чехией, Венгрией, дважды – со Словакией.

При применении данной схемы впервые использованы элементы секьюритизации государственного внешнего долга, то есть превращение нерыночных долговых обязательств в рыночные. Выпущенные в результате уступки прав требования сертификаты превратились в важный элемент политики государства в сфере повышения возвратности кредитов, предоставленных российским предприятиям за счет средств федерального бюджета.

Долг в обмен на интеллектуальную собственность – схема, реализованная в 2001 году с Италией (поставка документации по производству учебного самолета Як 130), которую по ряду признаков можно отнести к товарному погашению. Однако соглашение с Италией является уникальным по ряду признаков.

В схеме использован продукт НИОКР, разработанный в 1980-е годы и проданный через 20 лет. Долг перед государством – членом «большой восьмерки» использован для целей развертывания долгосрочного сотрудничества России и Италии на рынках третьих стран.

Учитывая значительную сумму задолженности Российской Федерации перед странами – членами Парижского клуба кредиторов и значительный научно-технический потенциал оборонного комплекса Российской Федерации, опыт соглашения с Италией может быть тиражирован.

Зачет взаимных требований/обязательств – схема, которая получила ограниченное распространение в силу несовпадения географической структуры государственных внешних финансовых активов и государственного внешнего долга бывшего СССР.

Зачеты были осуществлены при урегулировании долга перед Польшей, Китаем, бывшей СФРЮ, Болгарией и Румынией, а также при погашении долга перед Египтом, Уругваем, Чехией, Словакией.

Основное достоинство зачета взаимных требований/обязательств – отсутствие прямых бюджетных расходов.

Отдельно необходимо выделить соглашение с Францией об урегулировании взаимных требований/обязательств, возникших до 1945 года. На различных этапах переговоров французская сторона претендовала на компенсацию от 6,0 до 9,5 млрд долл. США. Однако в результате удалось добиться согласия Франции на выплату 0,4 млн долл. США.

Списание части долга – одна из нестандартных схем погашения внешнего долга.

В силу различных обстоятельств Российская Федерация не смогла добиться от официальных кредиторов распространения на долг бывшего СССР схем урегулирования, предусматривающих прямое списание части задолженности, как этого добились, например,

Болгария, Польша, Египет, Сербия и Черногория.

Тем не менее в ряде случаев Российской Федерации удалось договориться о списании значительных сумм долговых обязательств.

Прежде всего речь идет об аннулировании Германией требований по сальдо расчетов между бывшим СССР и бывшей ГДР на сумму 6,4 млрд переводных рублей. Фактически Германия согласилась на выплату в счет указанных требований лишь 500 млн евро.

Словакия списала долг в сумме 54,3 млн долл. США в связи с аннулированием контракта на поставку системы ПВО С-300.

Болгария списала долг в сумме 34 млн долл.США в счет компенсации затрат на производство оборудования для металлургического завода в Кремиковцах.

Австрия списала 400 млн австрийских шиллингов из-за непоставки в бывший СССР бумагоделательной машины.

Использование государственных внешних финансовых активов – одна из нестандартных схем погашения внешнего долга.

В принципе практически все поступления в счет обслуживания государственных внешних финансовых активов используются на платежи по государственному внешнему долгу. Такой режим установлен для соответствующего счета во Внешэкономбанке. С этой точки зрения можно сказать, что финансовые активы непосредственно «вовлечены» в долговые схемы.

Однако наибольший интерес представляют схемы, предусматривающие погашение текущей задолженности за счет финансовых активов будущих периодов.

В 2002 году долг перед Словакией в сумме 185 млн долл. США был погашен за счет российских требований к одному из дебиторов в сумме 120,25 млн долл.США в учетных долларах США.

Такие схемы должны получить развитие после урегулирования Российской Федерацией требований к наиболее платежеспособным дебиторам – Алжиру, Ливии, Ираку и др.

Обмен задолженности – схема, имеющая два варианта, которые Россия успешно применила в долговой политике.

Один из них – «принудительный» – был использован в 1998 году без каких-либо переговоров. Кредиторы-держатели государственных краткосрочных облигаций (ГКО) были поставлены перед фактом, что их требования не обслуживаются и подлежат обмену на долгосрочные облигации.

Второй вариант этой схемы – «добровольный» – был применен в том же году при обмене части ГКО на еврооблигации России с различными сроками погашения и в 2000 году при обмене обязательств Внешэкономбанка (PRINs и IANS) на российские еврооблигации с конечными сроками погашения в 2010 и 2030 годах.

Значение и эффективность последней операции трудно переоценить. В результате данной сделки Россия не только уменьшила государственный внешний долг на сумму около 10 млрд долл. США, но и создала имеющий общемировое значение прецедент, а облигации 2030 году стали одним из важнейших компонентов, как финансового рынка самой России, так и финансового рынка стран «формирующихся рынков».

Другие нестандартные схемы:

- досрочное погашение с дисконтом – погашена часть долга перед Болгарией и Словакией на общую сумму 160,6 млн долл. США; досрочное погашение задолженности перед Парижским клубом за счет средств Стабилизационного фонда в 2005 году;

- схема «долг в обмен на инвестиции» – достигнуты предварительные договоренности с Италией, Испанией и Чехией на общую сумму до 675 млн долл. США;

- схема «долг в обмен на экологические проекты» – в стадии проработки находится операция с Финляндией на общую сумму до 35 млн долл. США;

- секьюритизация задолженности – вопрос о проведении обмена части долга, реструктуризованного в рамках Парижского клуба, на еврооблигации России находится в стадии проработки.

Таким образом, предметом оценки является управленческое решение, то есть решение по проведению тех или иных операций с долговыми обязательствами, принятое управляющими государственным долгом.

Это может быть федеральный закон о федеральном бюджете, документы, определяющие долговую политику на среднесрочную перспективу, указ Президента, постановление (распоряжение) Правительства, приказы Министерства финансов (и его агентов), аналогичные решения соответствующих органов власти в субъектах Российской Федерации.

Основными операциями с долговыми обязательствами являются:

- размещение, дополнительный выпуск, погашение, досрочный выкуп, обмен ценных бумаг;
- реструктуризация долговых обязательств;
- привлечение, погашение займов (кредитов);
- предоставление (исполнение) гарантий;
- урегулирование долга с помощью применения нестандартных схем и т.д.

Как видно из изложенного, процесс управления государственным долгом осуществляется через разработку основных целей и задач управления и принятие и исполнение соответствующих решений. Данные решения касаются проведения тех или иных операций с долговыми инструментами. Таким образом, при проведении оценки необходимо сразу выделить предмет оценки, т. е. конкретное управленческое решение, реализованное путем проведения конкретной операции с долговыми обязательствами, либо путем подготовки, принятия и исполнения документов, определяющих долговую политику (основных направления долговой политики на среднесрочную перспективу, федеральных законов о федеральном бюджете на очередной год, программ заимствований).

1.5. Институциональная основа управления государственным долгом

Функции органов государственной власти в области управления государственным долгом распределяются следующим образом:

- Президент Российской Федерации устанавливает основные приоритеты бюджетной политики на краткосрочную и среднесрочную перспективу;
- Федеральное собрание Российской Федерации устанавливает в законе о федеральном бюджете на очередной финансовый год верхний предел государственного долга и предел государственных внутренних и внешних заимствований;
- Правительство Российской Федерации определяет организационные основы системы управления государственным долгом и активами, утверждает стратегию в области управления государственным долгом и финансовыми активами, утверждает основные источники и параметры заимствований, включая программу государственных заимствований;
- Центральный банк Российской Федерации на стадии разработки и реализации стратегии в области управления государственным долгом согласует с Министерством финансов Российской Федерации вопросы соответствия долговой политики с денежно-кредитной политикой и политикой в области управления золотовалютными резервами, включая вопросы осуществления внутренних и внешних заимствований;
- Министерство финансов от имени Правительства Российской Федерации осуществляет внешние и внутренние заимствования, реализует утверждаемую Правительством долговую стратегию, осуществляет бюджетное планирование в части государственного долга, источников покрытия дефицита федерального бюджета и планируемых расходов на обслуживание государственного долга, проводит анализ заимствований на региональном и муниципальном уровне, а также заимствований негосударственного сектора экономики, осуществляет обслуживание и погашение государственного долга;

- Министерство экономического развития и торговли Российской Федерации участвует в анализе эффективности проектов, финансируемых за счет средств внешних заимствований.

Система управления государственным долгом непосредственно связана с бюджетным процессом, поскольку долговая политика и система управления государственным долгом непосредственно влияет на формирование бюджетной политики. С учетом этого политика в области управления государственным долгом и система управления долгом являются необходимыми условиями для формирования обоснованной бюджетной политики и нормального функционирования бюджетного процесса.

В статье 101 Бюджетного кодекса Российской Федерации «Управление государственным и муниципальным долгом» определено, что управление государственным долгом России осуществляется Правительством Российской Федерации.

В статье 165 Бюджетного кодекса «Полномочия Министерства финансов Российской Федерации в бюджетном процессе» указано, что Министерство финансов России осуществляет в порядке, установленном Правительством, управление государственным долгом Российской Федерации.

Организационно в настоящее время в стране система управления государственным долгом реализована на базе Министерства финансов, Центрального банка и Внешэкономбанка. Последние выступают в качестве агентов Министерства финансов России при осуществлении выплат по долгам, размещении и погашении ценных бумаг и осуществлении прочих технических операций с государственным долгом, при этом Центральный банк обслуживает главным образом операции с внутренним долгом, а Внешэкономбанк – с внешним. В ряде случаев, например, при размещении еврооблигаций, в качестве агентов дополнительно привлекаются иностранные инвестиционные банки и юридические компании. В свою очередь правительство, в лице Министерства финансов России проводит различные операции с государственными долгами в рамках программ внешних и внутренних заимствований, утверждаемых парламентом вместе с бюджетом на очередной год.

В число основных задач Министерства финансов в области управления государственным долгом Российской Федерации входят:

- разработка программ государственных заимствований и их реализация в установленном порядке от имени Российской Федерации;
- проведение совместно с Центральным банком Российской Федерации и Внешэкономбанком операций по обслуживанию государственного внутреннего и внешнего долга Российской Федерации в порядке, установленном федеральными законами;
- управление в установленном порядке государственным внутренним и внешним долгом Российской Федерации;
- осуществление необходимых мер по совершенствованию его структуры и оптимизации расходов по его обслуживанию.

Также необходимо отметить, что Министерство финансов Российской Федерации имеет право представлять в установленном порядке Правительство Российской Федерации при предоставлении государственных гарантий по кредитам в пределах размера государственного долга, утверждаемого федеральным законом о федеральном бюджете на соответствующий год.

Центральный банк Российской Федерации на стадии разработки и реализации стратегии в области управления государственным долгом согласует с Министерством финансов России вопросы соответствия долговой политики с денежно-кредитной политикой и политикой в области управления золотовалютными резервами, включая вопросы осуществления внутренних и внешних заимствований. Банк России консультирует Министерство финансов по вопросам графика выпуска государственных ценных бумаг Российской Федерации и погашения государственного долга России с учетом их воздействия на состояние банковской системы страны и приоритетов единой государственной денежно-кредитной политики. Банк России без взимания комиссионного вознаграждения

осуществляет операции по обслуживанию государственного долга Российской Федерации. Полномочия Банка России определяются федеральными законами.

Обслуживание государственного долга Российской Федерации производится Банком России и его учреждениями, если иное не предусмотрено Правительством Российской Федерации, путем осуществления операций по размещению долговых обязательств России, их погашению и выплате доходов в виде процентов по ним или в иной форме.

Выполнение Банком России, другим специализированным финансовым институтом функций генерального агента Правительства Российской Федерации по размещению долговых обязательств страны, их погашению и выплате доходов в виде процентов по ним осуществляется на основе специальных соглашений, заключаемых с федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным Правительством Российской Федерации выполнять функции эмитента государственных ценных бумаг.

Постановлениями Президиума Верховного Совета Российской Федерации от 13 января 1992 года № 2172-1 «О Банке внешнеэкономической деятельности СССР» и от 16 марта 1992 года № 2524-1 «О лимите внешнего долга Российской Федерации и некоторых вопросах банковского обслуживания внешнеэкономической деятельности» Внешэкономбанку было поручено выполнять функции агента по обслуживанию внешнего долга и управлению активами бывшего Союза ССР и руководствоваться в своей деятельности решениями Центрального банка, а также обеспечивать банковское обслуживание централизованных внешнеэкономических операций Российской Федерации, включая новые кредиты и гарантии.

Руководствуясь упомянутым выше постановлением Президиума Верховного Совета Российской Федерации от 16 марта 1992 года № 2524-1, Правительство Российской Федерации и Внешэкономбанк 30 июля 1992 года заключили Агентское соглашение (Соглашение), согласованное с Министерством финансов и Министерством внешних экономических связей.

Согласно пункту 1 настоящего Соглашения Правительство Российской Федерации предоставляет Внешэкономбанку право осуществлять в качестве своего агента все необходимые банковские операции, связанные с обслуживанием централизованных внешнеэкономических связей Российской Федерации, а именно:

- заключать межбанковские соглашения о техническом порядке расчетов и ведения счетов по межправительственным соглашениям о предоставлении и получении государственных кредитов;
- подписывать соглашения с иностранными банками, банковскими группами и международными финансовыми организациями о получении кредитов от имени и по поручению Правительства Российской Федерации на основании принятых решений;
- осуществлять международные расчеты по централизованным внешнеэкономическим операциям, в том числе расчеты по полученным и предоставленным государственным и иным кредитам, а также вести учет проводимых операций.

Согласно пункту 2 Соглашения операции, упомянутые в пункте 1 настоящего Соглашения, осуществляются Внешэкономбанком за счет средств, находящихся в распоряжении Правительства Российской Федерации. Правительство, поручая Внешэкономбанку выполнение функций своего агента, обеспечивает Внешэкономбанк необходимыми ресурсами в рублях и в иностранной валюте. Обязательства, принятые Внешэкономбанком при выполнении им агентских функций в соответствии с условиями настоящего Соглашения, являются составной частью внешнего долга Российской Федерации.

Согласно пункту 5 Соглашения для учета обязательств по кредитам Правительства Российской Федерации, полученным Внешэкономбанком в качестве его агента, во Внешэкономбанке открыты на имя Министерства финансов Российской Федерации соответствующие балансовые счета. По этим счетам Внешэкономбанк отражает суммы в иностранной валюте в момент возникновения указанной задолженности.

Согласно пункту 6 Соглашения для учета сумм гарантий, аккредитивов, авалей и других обязательств Внешэкономбанка, принимаемых им в качестве агента Правительства Российской Федерации, Внешэкономбанк открывает на имя Министерства финансов внебалансовые счета. При совершении платежей по указанным обязательствам суммы их, включая начисленную комиссию, отражаются по соответствующим балансовым счетам Министерства финансов Российской Федерации. Технический порядок ведения балансовых и внебалансовых счетов Министерства финансов согласовывается между Министерством финансов Российской Федерации и Внешэкономбанком.

Кроме того, в процессе управления государственным долгом участвуют иные участники, роль, полномочия и степень ответственности которых определяются конкретными управленческими решениями в данной сфере: постановлениями, приказами, инструкциями и т.д.

Так, например, размещение ценных бумаг может производиться через различные кредитные организации. Облигации государственного сберегательного займа распространялись через Сбербанк, он же производит в настоящее время обслуживание государственного долга в форме долговых товарных обязательств, осуществляет компенсацию по дореформенным вкладам.

В середине 1990-х годов средства для осуществления ряда проектов привлекались в государственный бюджет от иностранных кредиторов под гарантии Внешторгбанка, который, в свою очередь, получал гарантию Правительства Российской Федерации по возврату средств в случае исполнения им гарантии.

Финансирование расходов федерального бюджета производилось в середине 1990-х годов за счет средств коммерческих банков, предоставляемых под гарантии Правительства Российской Федерации.

В настоящее время под гарантии Правительства производится привлечение средств иностранных кредиторов для финансирования отдельных предприятий или субъектов Российской Федерации. В случае исполнения Правительством гарантийных обязательств гарантией возврата средств в федеральный бюджет часто являются гарантии субъектов Российской Федерации или обеспечение, предоставленное конечным заемщиком по кредиту. Таким образом, в процесс управления государственным долгом включаются отдельные хозяйствующие субъекты и субъекты Российской Федерации.

Отбор проектов для финансирования за счет средств иностранных кредиторов, привлекаемых под гарантии Правительства Российской Федерации, осуществляется Министерством экономического развития и торговли России. Кроме того, последнее участвует в разработке долговой стратегии страны, разработке программ внутренних и внешних заимствований.

Процесс управления государственным долгом регламентируется нормативными документами, разработка и принятие которых происходит при непосредственном участии Министерства юстиции Российской Федерации.

Итак, в процессе управления государственным долгом участвуют различные объекты: Правительство Российской Федерации в лице Министерства финансов, Министерства экономического развития и торговли, Министерства юстиции, Центральный банк и Внешэкономбанк как основные агенты Министерства финансов России, соответственно, по управлению государственным внутренним и внешним долгом, а также отдельные кредитные организации, субъекты Российской Федерации, отдельные хозяйствующие субъекты. При реализации того или иного управленческого решения в той или иной степени принимают участие несколько из указанных выше участников процесса управления государственным долгом. В связи с изложенным представляется важным определить объекты проведения оценки управления государственным долгом, так как их состав, роль каждого участника и степень ответственности, а также их взаимодействие в процессе реализации управленческих решений имеют очень большое значение для конечного результата управления.

1.6. Временные границы управления государственным долгом

Государственный долг представляет собой сложную совокупность долговых обязательств, различных по валютам, условиям и срокам обращения, обслуживания и погашения. Решения по проведению тех или иных операций, использованию тех или иных методов управления и долговых инструментов являются во многом специфическими, т. е.

характерными для конкретного момента времени и экономических и политических условий. Сами проводимые операции, реализуемые схемы управления государственным долгом могут быть различными по срокам проведения. Проведение новации по обмену ГКО на еврооблигации в июле 1998 года заняло несколько дней, проведение новации ГКО-ОФЗ в результате дефолта 1998 года – несколько лет. До настоящего времени не завершена новация облигаций внутреннего государственного валютного займа (ОВГВЗ) третьего транша. То есть в подобных случаях может быть произведена оценка управления государственным долгом в разрезе операций с долговыми обязательствами. В этом случае имеет смысл рассматривать полностью период времени по проведению оцениваемой операции.

Оценка эффективности управления государственным долгом может рассматриваться в разрезе отдельных финансовых инструментов. То есть можно оценить эффективность применения тех или иных долговых обязательств. В этом случае определить период проведения оценки сложнее, так как многие долговые инструменты применяются на протяжении значительного ряда лет. За это время неоднократно менялись экономические условия, что не могло не сказаться на основных показателях, характеризующих рассматриваемые долговые инструменты, их влияние на рынок и рынка на них, их роль и место в структуре государственного долга, влияние на присущие управлению долгом риски. То есть анализ статистики, собранной по конкретному долговому инструменту за значительный промежуток времени, может вызвать сомнения в том, что анализируется один и тот же инструмент (процесс). В любом случае проводить оценку эффективности управления государственным долгом в разрезе отдельных инструментов следует, отталкиваясь от соображений актуальности рассмотрения и репрезентативности полученных результатов для разработки дальнейших рекомендаций.

Таким образом, очевидно, что при проведении оценки эффективности управления государственным долгом большое значение имеет определение временного промежутка, за который анализируются статистические данные и разрабатываются выводы и рекомендации.

2. Анализ практического опыта управления государственным долгом

2.1. Законодательная база

Отдельные вопросы, связанные с управлением государственным долгом, операциями с государственными долговыми обязательствами и учетом этих операций регулировались и продолжают в настоящее время регламентироваться в нормативных документах Правительства Российской Федерации, Министерства финансов и соответствующих нормативных актах Банка России и Внешэкономбанка.

В настоящее время основными документами, регламентирующими отношения по управлению государственным долгом России, являются следующие: Бюджетный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон Российской Федерации «О федеральном бюджете» на соответствующий год.

Бюджетный кодекс Российской Федерации – документ, который включает основные положения и понятия (с учетом дополнений и изменений) по активной части долга (глава 15 «Государственные кредиты, предоставляемые Российской Федерацией иностранным государствам, и долг иностранных государств перед Российской Федерацией») и по

пассивной части долга (глава 14 «Государственный и муниципальный долг»). Рассмотрим подробнее вопросы пассивной части долга.

В соответствии со статьей 97 Бюджетного кодекса «Государственный долг Российской Федерации» государственным долгом являются долговые обязательства страны перед физическими и юридическими лицами, иностранными государствами, международными организациями и иными субъектами международного права, включая обязательства по государственным гарантиям, предоставленным Российской Федерации.

Государственный долг подразделяется на внутренний и внешний:

- внешний долг – обязательства, возникающие в иностранной валюте;
- внутренний долг – обязательства, возникающие в валюте России.

Государственные внешние заимствования Российской Федерации – займы и кредиты, привлекаемые от физических и юридических лиц, иностранных государств, международных финансовых организаций, по которым возникают долговые обязательства страны как заемщика или гаранта погашения займов (кредитов) другими заемщиками, выраженные в иностранной валюте.

Государственные внутренние заимствования Российской Федерации – займы и кредиты, привлекаемые от физических и юридических лиц, иностранных государств, международных финансовых организаций, по которым возникают долговые обязательства страны как заемщика или гаранта погашения займов (кредитов) другими заемщиками, выраженные в валюте России.

Обслуживание и погашение государственного долга Российской Федерации финансируется исключительно из федерального бюджета. Управление государственным долгом осуществляется Правительством.

Предельные объемы государственного внутреннего долга и государственного внешнего долга, пределы внешних заимствований России на очередной финансовый год утверждаются Федеральным законом Российской Федерации «О федеральном бюджете» на очередной финансовый год с разбивкой долга по формам обеспечения обязательств. Предельный объем государственных внешних заимствований страны не должен превышать годовой объем платежей по обслуживанию и погашению государственного внешнего долга России.

Осуществление государственных заимствований, а также предоставление государственных гарантий иным заемщикам допускаются только в случае утверждения федеральным законом о бюджете соответствующего уровня на текущий финансовый год следующих параметров:

- привлечение средств из источников финансирования дефицита бюджета;
- предельный размер государственного долга;
- расходы на обслуживание соответствующего государственного долга в текущем финансовом году.

Поступления в бюджет средств от заимствований и других долговых обязательств отражаются в бюджете как источники финансирования дефицита бюджета.

Все расходы на обслуживание долговых обязательств, включая дисконт – разница между ценой размещения и ценой погашения (выкупа) – по государственным ценным бумагам, отражаются в бюджете как расходы на обслуживание государственного долга.

Доходы, полученные от размещения государственных ценных бумаг в сумме, превышающей номинальную стоимость, доходы, полученные в качестве накопленного купонного дохода, а также доходы, полученные в случае выкупа ценных бумаг по цене ниже цены размещения, относятся на уменьшение фактических расходов на обслуживание государственного долга в текущем году.

Погашение основной суммы долга России, возникшего из государственных заимствований, учитывается в источниках финансирования дефицита соответствующего бюджета путем уменьшения объема источников финансирования дефицита соответствующего бюджета.

Федеральный закон Российской Федерации «О федеральном бюджете» на

соответствующий год– документ, в котором указывается полный постатейный перечень источников поступления финансовых средств, перечень выплат по внутренним и внешним долговым обязательствам Правительства, а также устанавливаются программы государственных внутренних и внешних заимствований России.

С введением в действие Бюджетного кодекса Российской Федерации впервые на законодательном уровне было прописано понятие единой системы учета и регистрации государственных долговых обязательств. Однако, по сути единой, целостной системы управления государственным долгом до настоящего времени не создано.

В первую очередь, существенным недостатком управления государственным долгом является отсутствие законодательно закрепленных целей государственных заимствований. Вне правового регулирования остается порядок проведения операции реструктуризации, обмена долговых обязательств на инвестиции, а также конверсии и консолидации займов. Практически отсутствует согласованность в политике управления активными и пассивными долгами.

В действующем законодательстве также отсутствует система ответственности за эффективность принимаемых решений при осуществлении государственной политики заимствований и управления государственным долгом и, соответственно, пределы полномочий и ответственность Правительства Российской Федерации, органов федеральной исполнительной власти, Банка России и иных банков – агентов эмитента государственных долговых обязательств.

Государственные займы до недавнего времени осуществлялись не только с целью финансирования дефицита федерального бюджета, но также и с целью «подгонки» государственной финансовой отчетности под требования МВФ (осуществлялось на протяжении пяти лет с 1994 по 1998 год). Начиная с 1999 года государственные заимствования нередко используются с целью стерилизации избыточной денежной массы, когда это прямая обязанность Банка России. Вне рамок действующего законодательства остаются вопросы координации действий Правительства и Банка России в проведении текущей долговой, денежно-кредитной и валютной политики.

Необходимо отметить, что одним из стимулов масштабного выхода инвесторов из рублевых финансовых инструментов в виде государственных долговых обязательств ГКО и ОФЗ в августе 1998 года явилось отсутствие должной координации в действиях Правительства и Банка России в проведении адекватной политики государственных заимствований на внутреннем рынке, а также процентной и валютной политики.

В настоящее время упомянутая координация осуществляется на стадии согласования бюджетной и денежно-кредитной политики Правительства и Банка России на соответствующий год. При этом механизм координации текущей долговой, валютной и денежно-кредитной политики до сих пор законодательно не определен. В данной связи необходимым является четкое определение в законодательстве процедур и механизмов взаимодействия и координации, функций и сопряженной с ними ответственности, а также обмена информацией между государственными органами, осуществляющими валютную, денежно-кредитную, долговую и бюджетную политику.

Поскольку денежно-кредитные операции нередко проводятся с использованием государственных долговых инструментов и их рынков, выбор денежно-кредитных инструментов и операционных процедур может повлиять на работу рынков государственных долговых инструментов и, потенциально, на финансовое положение дилеров на этих рынках. Аналогичным образом, для эффективного проведения денежно-кредитной политики необходимо хорошее понимание краткосрочных и долгосрочных финансовых потоков Правительства. В этих целях на оперативном уровне между управляющими долгом и денежно-кредитными и бюджетно-налоговыми органами должен быть налажен обмен информацией о текущих и будущих потребностях Правительства в ликвидных средствах.

Нужна координация рыночных операций, проводимых различными ведомствами с тем, чтобы не допустить одновременного участия двух таких ведомств в операциях в одном и том

же сегменте рынка. Вместе с тем обеспечение должной степени разграничения между управлением долгом и денежно-кредитной политикой может стать более трудной задачей, поскольку операции по управлению долгом могут оказать определенное воздействие на уровень процентных ставок и работу отечественного рынка капитала. Разрабатывая законодательные механизмы, необходимые для достижения такого разграничения, важно не упустить из виду вопросы последовательности их проведения.

Ряд проблем, затрудняющих управление долгом, существует и в вопросах учета долговых обязательств, отражения данных операций по итогам исполнения федерального бюджета и составления проекта Федерального закона «О федеральном бюджете» на очередной финансовый год. Результаты контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, проведенных Счетной палатой Российской Федерации в части обоснованности проектов федерального бюджета, указывают на недостаточную эффективность работы Правительства и Министерства финансов России и имеющие место недочеты как в части управления государственным долгом, так и в части разработки бюджетных показателей и учета операций с долговыми инструментами.

При составлении бюджета на очередной финансовый год в источниках внешнего финансирования и расходах по обслуживанию государственного внешнего долга не предусматриваются возможные операции по реструктуризации внешнего долга, а также уменьшение расходов по погашению и обслуживанию внешних долговых обязательств на суммы финансирования погашения долга товарными поставками, которые должны быть осуществлены в очередном финансовом году и финансирование которых было произведено ранее. Учитывая, что погашение государственного внешнего долга экспортом происходит в ряде случаев без соблюдения первоначальных сроков поставок, оговоренных в соглашениях (иногда с задержкой на несколько лет), в результате чего часто вместо погашения долга происходит списание процентных платежей, точно оценить объемы списания внешней задолженности Российской Федерации в результате данных операций не представляется возможным. Такое заключение было дано Счетной палатой Российской Федерации на проект Федерального закона «О федеральном бюджете на 2004 год».

В основу расчетов платежей по обслуживанию и погашению внешнего долга Российской Федерации положены графики платежей по внешним долговым обязательствам. Исходными данными по объему обязательств по двусторонним межправительственным соглашениям и соглашениям с международными финансовыми организациями являются данные инвентаризационных описей состояния государственного внешнего долга Российской Федерации. Вместе с тем данные описи не в полной мере отражают информацию о состоянии долга, в частности, эти описи не отражают объемы просроченной (неурегулированной) внешней задолженности бывшего СССР, принятой на себя Российской Федерацией.

Государственный долг России является мультивалютным долгом. Это значит, что при планировании расходов по обслуживанию и погашению долга на долгосрочную перспективу должны прогнозироваться соотношения курсов валют. Однако такие прогнозы отсутствуют в материалах Правительства и Банка России. Более того, Бюджетным кодексом не предусмотрено представление указанных прогнозных соотношений в Государственную Думу Федерального собрания Российской Федерации одновременно с проектом Федерального закона «О федеральном бюджете» на очередной финансовый год.

В перечне документов и материалов, установленном статьей 192 Бюджетного кодекса для представления в Государственную Думу одновременно с проектом Федерального закона «О федеральном бюджете» на очередной финансовый год, отсутствуют расчеты источников финансирования дефицита федерального бюджета по видам заимствований (как по привлечению средств, так и по погашению основной суммы задолженности).

Одним из условий эффективного управления государственным долгом Российской Федерации является достоверный учет и контроль за его состоянием в реальном режиме времени.

В статье 120 Бюджетного кодекса предусмотрено, что в Российской Федерации должна действовать единая система учета и регистрации государственных заимствований страны.

Следует отметить, что в условиях относительно высокой задолженности управление государственным долгом требует разработки и использования специальных инструментов управления, нацеленных на смягчение пиков платежей по государственному внешнему долгу, снижение затрат на его обслуживание, приведение в соответствие величины долга с возможностями страны по его обслуживанию и погашению. При этом инструментами регулирования государственного долга могут стать контроль за его размером, установление предельных величин задолженности, рационализация его состава и структуры, форм и методов обслуживания и др. А это предполагает создание единой системы управления государственным долгом в рамках единого подхода, оптимального управления государственными финансовыми активами и пассивами, включая внешние займы субъектов Федерации и органов местного самоуправления, формирование комплексной программы погашения и обслуживания государственного долга на каждый год и долгосрочную перспективу.

Представляется, что такая программа должна содержать нормативы, при нарушении которых принятие новых долговых обязательств ограничивается либо приостанавливается, а также учитывать разнородность государственного долга. Она должна быть согласована с методами управления государственным бюджетом в целом и регулированием общей экономической ситуации в стране. При этом в первую очередь должны быть определены возможности и ресурсы погашения задолженности за счет собственных средств. И только после этого должны определяться возможности реструктуризации долга и целесообразность рефинансирования внешнего долга за счет новых займов.

Вопросы совершенствования управления внешним долгом в настоящее время прорабатываются, разработан проект Концепции единой системы управления государственным долгом Российской Федерации, принятие которой с учетом соответствующей доработки и ее реализация позволит обеспечить более эффективный внешний контроль за внешним долгом.

2.2. Учет государственного долга

Одним из условий эффективного управления государственным долгом России является достоверный учет и контроль за его состоянием в реальном режиме времени.

В статье 120 Бюджетного кодекса предусмотрено, что в Российской Федерации должна действовать единая система учета и регистрации государственных заимствований страны.

Как показывают результаты проверок, учет долговых обязательств в значительной степени разобщен, а единая база данных государственных долговых обязательств отсутствует. Учет государственных долговых обязательств ведется различными банками-агентами (Банком России и Внешэкономбанком СССР), а также различными департаментами Министерства финансов России.

Государственная книга внешнего долга Российской Федерации служит только для документальной регистрации соглашений по предоставляемым займам и не содержит данных об исполнении обязательств по соглашениям обеими сторонами (изменение объемов долговых обязательств и их погашение), а также о приостановлении или аннулировании соглашений.

Классификация источников внешнего финансирования дефицитов федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации не сопоставима с классификацией видов государственных внешних долгов России и субъектов Российской Федерации, что затрудняет оценку соответствия операций с внешними долговыми обязательствами изменениям объемов и структуры государственного внешнего долга.

В соответствии со статьей 97 Бюджетного кодекса «Государственный долг Российской Федерации» государственным долгом страны являются долговые обязательства Российской Федерации

Федерации перед физическими и юридическими лицами, иностранными государствами, международными организациями и иными субъектами международного права, включая обязательства по государственным гарантиям, предоставленным Российской Федерации.

В соответствии со статьей 98 Бюджетного кодекса «Формы государственного долга Российской Федерации» определено, что долговые обязательства страны могут существовать, в том числе, в форме договоров о предоставлении Российской Федерацией государственных гарантий.

В соответствии со статьей 116 Бюджетного кодекса «Предоставление государственных гарантий Российской Федерации» общая сумма предоставленных государственных гарантий страны для обеспечения обязательств в иностранной валюте включается в состав государственного внешнего долга Российской Федерации как вид долгового обязательства.

Требования закона от 15 августа 1996 года № 115-ФЗ «О бюджетной классификации Российской Федерации», приказов Министерства финансов России от 25 мая 99 года № 38н и от 11 декабря 2002 года № 127н «Об утверждении указаний о порядке применения бюджетной классификации Российской Федерации» в части Классификации видов государственных внешних долгов России и субъектов Российской Федерации не соответствуют требованиям Бюджетного кодекса, приведенным выше.

Действующей бюджетной классификацией не выполняются требования Бюджетного кодекса о выделении в качестве отдельного вида долговых обязательств государственных гарантий, относимых на государственный внешний долг Российской Федерации. Следует отметить, что Федеральный закон от 15 августа 1996 года № 115-ФЗ «О бюджетной классификации Российской Федерации» включает изменения от 2, 26 марта 1998 года, 5 августа 2000 года, 8 августа 2001 года, 7 мая 2002 года, 6 мая 2003 года. Таким образом, изменения в упомянутый закон вносились уже после введения в действие Бюджетного кодекса (с 1 января 2000 года), но при этом отсутствовали необходимые изменения для приведения настоящего нормативного документа в соответствие с требованиями Бюджетного кодекса.

Министерство финансов Российской Федерации при составлении отчетности об исполнении федерального бюджета выполняет требования упомянутого Федерального закона «О бюджетной классификации». Государственные гарантии не выделяются отдельной строкой, а фактически включаются в отчет:

- по источникам внешнего финансирования дефицита федерального бюджета;
- по привлечению (использованию) и погашению кредитов международным финансовым организациям и правительствам иностранных государств;
- в структуру государственного внешнего долга – по задолженности международным финансовым организациям, официальным кредиторам – членам Парижского клуба кредиторов и официальным кредиторам – не членам Парижского клуба кредиторов.

Основные характеристики федерального бюджета в части операций с государственными долговыми обязательствами отражаются в приложениях к проекту Федерального закона «О федеральном бюджете» на очередной финансовый год. При исполнении федерального бюджета в части источников финансирования дефицита бюджета возможны существенные отклонения от установленных в приложениях показателей за счет замены внешних заимствований внутренними, в результате чего происходит изменение структуры источников финансирования дефицита федерального бюджета. Вместе с тем ни в Бюджетном кодексе Российской Федерации, ни в законах о федеральном бюджете не отражен правовой статус приложений к указанным законам, одним из которых является программа государственных внутренних заимствований. Остается не ясным вопрос, являются ли приложения составной частью утверждаемого Федеральным собранием Российской Федерации закона «О федеральном бюджете» или остаются отдельными документами, структурно выходящими за рамки бюджета, на которые делаются ссылки в текстовых статьях.

Отсутствие единой методологии учета государственного долга и единой

интегрированной базы данных, обеспечивающей достоверный учет по всем видам долговых обязательств и контроль за состоянием государственного долга в целом, в значительной степени препятствует проведению обоснованной долговой стратегии и эффективной бюджетной политики.

2.3. Международный опыт

Правительствам всех стран приходится принимать стратегические решения при выборе целей управления долгом, определении своих предпочтений в отношении допустимой степени риска, методов управления условными обязательствами и путей обеспечения надежного управления государственным долгом. По многим из этих вопросов происходит все большее сближение мнений относительно методов, составляющих надежную практику управления государственным долгом, содействующую также снижению уязвимости при распространении внешних финансовых потрясений. В их число входят четкое определение целей управления долгом; учет затрат в сопоставлении с сопутствующим риском; разграничение и координация управления долгом и денежно-кредитного регулирования и соответствующей подотчетности; установление лимитов на рост долга; необходимость тщательного управления риском рефинансирования и рыночным риском, затратами на выплату процентов по долговому бремени; необходимость создания надежной организационно-правовой структуры и политики снижения операционного риска, в том числе четкого распределения обязанностей и сопряженной с ними ответственности среди государственных ведомств, вовлеченных в управление долгом.

Международным валютным фондом и Всемирным банком были разработаны руководящие принципы управления государственным долгом, призванные содействовать странам в их деятельности, направленной на снижение финансовой уязвимости.

Цели и координация управления долгом. Основная цель управления государственным долгом – обеспечить удовлетворение потребностей органов государственного управления в финансировании и выполнении их обязательств по платежам при минимально возможных затратах в средне- и долгосрочной перспективе и с разумной степенью риска.

Управление долгом должно распространяться на основные финансовые обязательства, находящиеся под контролем Правительства.

Управляющие долгом, советники по вопросам налогово-бюджетной политики и руководство Центрального банка должны иметь общее понимание целей политики управления долгом, налогово-бюджетной и денежно-кредитной политики, учитывая взаимозависимость используемых ими различных инструментов политики. Управляющие долгом должны сообщать органам налогово-бюджетного регулирования свою точку зрения на затраты и риски, связанные с потребностями в финансировании и уровнями задолженности органов государственного управления.

В тех случаях, когда это позволяет уровень финансового развития, следует разграничивать цели и ответственность в области управления долгом и в области денежно-кредитной политики.

Управляющие долгом, органы налогово-бюджетного и денежно-кредитного регулирования должны обмениваться информацией о текущих и будущих потребностях органов государственного управления в ликвидных средствах.

Прозрачность и подотчетность. Необходимо публично раскрывать информацию о распределении обязанностей между Министерством финансов, Центральным банком или отдельным органом управления долгом по подготовке рекомендаций в отношении политики управления долгом, по проведению первичного размещения долговых обязательств, организации вторичных рынков, депозитарных систем и клиринговых и расчетных механизмов для торговли государственными ценными бумагами.

Необходимо четко определять и публично раскрывать цели управления долгом и разъяснять показатели, используемые для измерения затрат и риска.

Необходимо публично раскрывать информацию о важных аспектах операций по управлению долгом.

Общественности должна предоставляться информация о прошлой, текущей и планируемой бюджетной деятельности, в том числе о ее финансировании, и о консолидированном финансовом положении органов государственного управления.

Органы государственного управления должны регулярно публиковать информацию об объеме и структуре своего долга и финансовых активов, в том числе об их валютной структуре, структуре сроков погашения и процентных ставок.

Деятельность по управлению долгом должна ежегодно проверяться внешними аудиторами.

Институциональная основа. В правовой основе должны разъясняться полномочия по осуществлению заимствований и выпуску новых долговых обязательств, осуществлению инвестиций и проведению операций от имени органов государственного управления.

Необходимо четко определить организационную основу управления долгом и обеспечить ясность формулировки полномочий и функций.

Ограничение риска убытков для государства в результате неадекватных мер операционного контроля должно осуществляться в соответствии с надежной практикой ведения деловых операций, включая ясную формулировку обязанностей сотрудников, четкие меры текущего наблюдения и контроля и механизмы отчетности.

Деятельность по управлению долгом должна опираться на точную и комплексную управленческую информационную систему, которая предусматривает надлежащие механизмы защиты.

Необходимы надежные процедуры восстановления деятельности, позволяющие снизить риск возможного серьезного нарушения работы по управлению долгом в результате стихийных бедствий, социальных волнений или террористических актов.

Стратегия управления долгом. Необходимо тщательно отслеживать и оценивать риски, присущие структуре государственного долга. Такие риски следует смягчать в максимально возможной степени путем изменения структуры долга, принимая во внимание затраты, связанные с такими действиями.

При принятии решений о привлечении займов и проведении мер по снижению риска для органов государственного управления управляющие долгом должны учитывать финансовые и другие риски, связанные с государственными кассовыми потоками.

Управляющие долгом должны тщательно оценивать риски, связанные с долгом в иностранной валюте и краткосрочным долгом или долговыми обязательствами с плавающей ставкой, и управлять ими.

Необходимы эффективные с точки зрения затрат меры политики по управлению кассовыми средствами, позволяющие официальным органам с высокой долей уверенности выполнять свои финансовые обязательства по мере наступления их сроков.

Система управления риском. Необходимо разработать систему, позволяющую управляющим долгом определять желаемые соотношения между ожидаемыми затратами и рисками, связанными с портфелем государственных долговых обязательств, и управлять ими.

Для оценки риска управляющие долгом должны регулярно проводить стресс-тестирование портфеля долговых обязательств, исходя из возможных экономических и финансовых потрясений, которым потенциально подвержены органы государственного управления и, в более общем плане, страна в целом.

Управляющие долгом, которые стремятся активно управлять портфелем долговых обязательств в целях извлечения прибыли, исходя из своих ожиданий относительно будущей динамики процентных ставок и валютных курсов, отличающихся от уже заложенных в текущих рыночных ценах, должны учитывать сопряженные с этим риски и нести ответственность за свои действия.

При принятии решений о привлечении займов управляющие долгом должны учитывать

воздействие, которое оказывают условные обязательства на финансовое положение органов государственного управления, в том числе на их общую ликвидность.

Развитие и обеспечение работы эффективного рынка государственных бумаг. Для минимизации затрат и риска в средне- и долгосрочной перспективе управляющие долгом должны обеспечивать согласованность проводимых ими мер политики и операций с задачей развития эффективного рынка государственных ценных бумаг.

Органы государственного управления должны стремиться к формированию широкой базы инвесторов для своих внутренних и внешних обязательств, уделяя при этом должное внимание затратам и риску, и их отношение к инвесторам должно основываться на принципах равенства.

Операции по управлению долгом на первичном рынке должны быть прозрачными и предсказуемыми.

Для размещения долговых обязательств должны в максимально возможной степени использоваться рыночные механизмы, в том числе конкурсные аукционы и эмиссионные синдикаты.

Органы государственного управления и центральные банки должны содействовать развитию устойчивых вторичных рынков, способных действенно функционировать в самых разных рыночных условиях.

Системы, используемые для проведения расчетов и клиринга по операциям с государственными ценными бумагами на финансовом рынке, должны соответствовать надлежащей практике.

Устойчивый государственный долг является неотъемлемым атрибутом состояния финансовой системы не только развивающихся стран, то есть стран с переходной экономикой, но и большинства индустриально развитых стран. При этом критические размеры как внутренней, так и внешней задолженности и, как следствие, рост процентных платежей во многих странах приводят к ограничению возможностей управления государственным долгом или даже к дестабилизирующему воздействию на экономику в целом. Особую важность осуществления контроля за состоянием и качеством управления государственным долгом подчеркивает то, что, как показала не только российская практика, непродуманная долговая политика неминуемо ведет к финансовому кризису.

В этой связи, как показывает опыт высших органов финансового контроля стран – участниц Международной организации высших органов финансового контроля (ИНТОСАИ), в целях совершенствования контрольной работы, осуществляемой контрольно-счетными органами в области государственного долга, представляется целесообразным внедрение в действующую в Российской Федерации систему контроля за государственным долгом активно применяемого в мировой практике аудита эффективности. Особое значение это приобретает в свете проводимых в настоящее время в России реформ бюджетного процесса, предусматривающих переход к бюджетированию, ориентированному на результат. По данному вопросу в рамках ИНТОСАИ разработан ряд рекомендаций.

В первую очередь предлагается рассмотреть подходы к определению государственного долга: оно должно давать ясное представление о главных компонентах государственного долга. Это нужно для того, чтобы убедиться, что управление, ответственность и контроль за государственным долгом выполняются на одной основе, а также что возможно создание баз данных в исторических рамках.

Затем необходимо изучить нормативную и законодательную базу по вопросам государственного долга, проанализировать элементы, которые должны быть в нее включены с тем, чтобы обеспечить последовательное и эффективное управление государственным долгом.

Управление государственным долгом должно быть основано на системе законов и административных норм, регулирующих соответствующие операции и действия. Такая юридическая основа должна четко определять компетенцию при оформлении долговых обязательств, выпуске новых инструментов, вложении или распределении ресурсов,

полученных за счет выпуска долговых обязательств, предоставлении гарантий и в целом, при выполнении любых операций, осуществляемых при управлении государственным долгом.

В мировой практике существуют различные варианты распределения функций в управлении долгом, однако в любом случае, установленная структура должна четко определить функции каждого субъекта, координацию между ними и требуемый порядок обмена информацией для принятия решений и определения лимита всех обязательств, в том числе неявных (потенциальных). Недостаточная ясность в этом вопросе может негативно сказаться на координации действий различных правительственных органов, а также на процессе принятия решений и определения ответственности.

Согласно рекомендациям Комитета по государственному долгу стран – участниц ИНТОСАИ, законодательная и нормативная база должна определять, по крайней мере, следующие аспекты:

- формулирование политики и стратегии государственного долга;
- четкое определение целей и направлений использования долга;
- учреждение или федеральное агентство, уполномоченное для получения кредитов от имени государства и организации платежей по полученным долгам;
- субъект, ответственный за одобрение заключаемых долговых контрактов;
- субъект, уполномоченный на подписание долговых контрактов;
- субъект, ответственный за учет и управление государственным долгом, выполнение или поручение всех операций, связанных с государственными кредитами, и обеспечение гарантий;
- случаи и условия, при которых правительство может выступать в качестве гаранта;
- обязанности в отношении публикации отчетов о состоянии государственного долга и в целом об общественном доступе к информации.

Для оценки методов управления государственным долгом в соответствии с рекомендациями ИНТОСАИ предлагается обращать внимание на следующие основные моменты:

- правительством должна быть составлена долговая стратегия прежде, чем возникнет обязательство;
- сложившаяся структура долга в валютах, сроках и финансовых инструментах должна соответствовать составленной стратегии;
- процесс управления долгом должен включать в себя оценку риска, направленную на гарантирование и поддержку принятой стратегии;
- управление долгом должно основываться на благоразумных методах;
- осуществляется надлежащий учет и действует система мониторинга и контроля, позволяющая подготавливать высококачественные отчеты.

В отношении регистрации, учета и контроля долга необходимо, чтобы учет и публикуемые правительством данные удовлетворяли основным качественным критериям, а также существовали механизмы, через которые законодательная власть и общество могут удостовериться в их точности. Кроме того, информация должна быть предметом независимой от исполнительной власти оценки, результатом которой должны быть отчеты о правильности счетов правительства, предназначенные для пользования как законодательной властью, так и общественностью.

Необходим также анализ уязвимости и устойчивости долга страны посредством статических и динамических индикаторов, позволяющих определить, сможет ли правительство обслуживать и погашать свои обязательства не только в существующих условиях, но и при возникновении альтернативных или опасных сценариев.

Для этого используются две большие группы индикаторов. Индикаторы первой группы измеряют уязвимость или риск, которые могли бы нарушить долговое состояние в существующих условиях. Индикаторы второй группы измеряют потенциал правительства в случае столкновения с отрицательными непредвиденными обстоятельствами.

Первая группа – это статические индикаторы. Они базируются на данных наблюдения

на установленные даты. К статическим индикаторам относятся общие долговые индикаторы, индикаторы внешнего и внутреннего долга, включающие расчеты, графики платежей, чувствительность к процентным ставкам и состав долга в иностранной валюте.

Эти индикаторы соотносят внешний долг, экспорт, общие государственные доходы и ВВП (например, такие индикаторы, как соотношения долг/ВВП, дефицит/ВВП, расходы по обслуживанию долга/ВВП, налоговые доходы/ВВП, доходы/долг, налоговые доходы/долг, уровень роста долга/уровень роста ВВП). Они предназначены для того, чтобы определить развитие долговой ситуации и возможности выплаты долга, а также дают возможность отслеживать ухудшение экономических условий, с которыми правительство или экономика могут столкнуться. Однако их использование ограничено тем, что они обеспечивают информацией на определенную дату.

Вторая группа индикаторов – индикаторы динамические. Они основаны на предполагаемых ситуациях.

Определение устойчивости государственного долга ставит целью найти ответ на вопрос, может ли правительство придерживаться тех же расходов и доходов или, если необходимо, провести корректировку для сохранения соотношения уровней долга и ВВП. Индикаторы предназначены для поиска ответов на вопросы: может ли текущая финансовая политика сохраняться без резкого роста государственного долга и должно ли правительство увеличить налоги или снизить расходы, чтобы избежать тенденции резкого увеличения долга. Такой анализ должен проводиться в различных макроэкономических сценариях. Это предельно важно, так как возможно, что основанные на ожидаемом сценарии расчеты показывают устойчивые тенденции, но изменения какой-либо макроэкономической величины, например, уровня роста ВВП или процентных ставок, может привести к такому ухудшению долгового уровня, который может привести к кризису.

Оценка поведения учреждений, ответственных за управление государственным долгом, – также очень важная задача, так как их работа сказывается на экономическом и социальном положении государства. Необходимо проанализировать хронологию деятельности учреждения, связанной с государственным управлением: каким образом оно было создано; задачи, которые оно выполняет в ходе деятельности; пути решения проблем и рисков, с которыми оно сталкивается; применяемые им средства контроля, институциональное управление как часть правительственной структуры.

ИНТОСАИ рекомендует высшим контрольным органам убедиться в следующем:

- компетенция действий четко определена законами, нормами и инструкциями, которые должны постоянно подвергаться оценке, с целью обновления в соответствии с текущей ситуацией;
- существование руководства по реализации функций, содержащее детальное описание обязанностей и функций ответственных офисов;
- существование процедурных руководств с детальным описанием информационных потоков;
- существование описания задач каждого государственного служащего;
- существование системы учета, позволяющей определить реальную стоимость, связанную с функциями управления долга.

На основании вышеупомянутой оценки могут быть определены сильные и слабые стороны учреждений, ответственных за управление государственным долгом.

В ходе данной работы международные эксперты предлагают уделять внимание так называемой оценке административной стоимости. Для такой оценки рассчитывается индикатор стоимости, равный отношению суммы расходов, возникших при управлении долгом, к сумме самого долга. Выделяются следующие элементы административных долговых затрат, которые необходимо рассмотреть с целью оценки их обоснованности:

- прямая стоимость, полученная из человеческих и материальных ресурсов, офисов и услуг;
- оплата комиссий агентам и учреждениям, ответственным за инвестирование капитала

или связанным с получением кредитов;

- выплаты налогов в странах, где размещены долговые обязательства;
- расходы на страхование или гарантии.

Заключительная группа вопросов вытекает из существования обязательства правительства своевременно и систематически сообщать и раскрывать информацию в отношении государственного долга, обязательств и связанных рисков, а также публиковать полные, периодические и своевременные отчеты. Необходимо оценить, являются ли отчеты в отношении управления государственным долгом прозрачными, своевременными и надежными.

По мнению экспертов Международного валютного фонда и Всемирного банка, прозрачность может повысить качество управления путем повышения ответственности центральных банков, финансовых министерств и других государственных институтов, вовлеченных в процесс управления долгом, а операции можно считать эффективными, если цели и инструменты известны обществу и если власти могут выполнять свои обязательства.

Следует отметить, что комплексный подход к регулированию долга должен предусматривать также надзор за обеспечением своевременного предвидения возможных обязательств и эффективного управления рисками. Контроль в области государственного долга должен заключаться не только в отслеживании долговой ситуации в текущих условиях, но и учитывать возможное ухудшение экономических условий, с которыми правительство и экономика могут столкнуться в случае наступления кризисных ситуаций.

Основные качественные критерии эффективности управления государственным долгом имеют свое выражение в задачах и представляют собой соотнесение реальных результатов, достигнутых в процессе управления государственным долгом с задачами, поставленными на данном этапе управления государственным долгом. К числу качественных критериев эффективности следует отнести следующие.

1. Снижение расходов по управлению государственным долгом на основе сокращения доходности долговых обязательств, оптимизации их структуры.

2. Оптимизация объемов государственного долга до приемлемых величин в зависимости от текущей экономической ситуации (анализ на основе долговых коэффициентов) с использованием оптимальных методов управления.

3. Соблюдение графика погашения и обслуживания выпущенных долговых обязательств.

4. Использование взятых в долг средств исходя из принципа их возвратности.

2.4. Анализ основных проблем управления отдельными государственными долговыми обязательствами

Привлечение и использование займов международных финансовых организаций

В рамках контроля за государственным внешним долгом одним из главных направлений является контроль и анализ целесообразности привлечения и эффективности использования средств займов международных финансовых организаций (МФО).

По результатам проведенных контрольных мероприятий неоднократно делались выводы о значительных недостатках в ходе подготовки и реализации займов МФО по вопросам несогласованности целей заимствований, затягивания сроков согласования условий предоставления займов и освоения средств.

Данные недостатки были в значительной степени устранены к 2006 году. Сформировалась тенденция к привлечению займов МФО только на цели реализации задач общегосударственного значения, увеличивая при этом российское софинансирование осуществляемых проектов. При этом данная тенденция не означает свертывания сотрудничества с МФО. Акцент в отношениях с МФО смещается в сторону оказания России консультационно-аналитического содействия.

Долговой политикой на 2007–2009 годы предусматривается сохранение и развитие данной тенденции.

Другой важной задачей является повышение эффективности действующих проектов. Данная задача предполагает подготовку нормативных правовых актов, устанавливающих порядок и методику оценки эффективности проектов, осуществляемых с участием МФО (в том числе на стадиях подготовки, реализации и после завершения), порядок контроля за реализацией проектов, а также порядок отчетности исполнителей проектов.

В связи с изложенным, помимо государственного финансового контроля за законностью расходования бюджетных средств на первый план начинает выступать контроль за эффективностью их расходования на различных стадиях бюджетного процесса.

Анализ использования финансовых займов Международного банка реконструкции и развития (МБРР) с момента вступления Российской Федерации в 1992 году в эту международную финансовую организацию показывает, что возможности использования этих кредитных ресурсов не были использованы в полной мере. Это было обусловлено, в частности, отсутствием в России четкой системы организации работы с займами МБРР, которая заметно отставала от процесса привлечения этих кредитов, зачастую не учитывала специфики организации работы банка и накапливаемого опыта сотрудничества с ним.

В то же время наблюдалось отсутствие должной адаптации МБРР к российским социально-экономическим условиям. Выделение средств предполагалось в виде траншей, критерии предоставления которых формировались до начала реализации проектов, а контроль за выполнением обязательств проводился только через несколько лет, без учета произошедших социально-экономических изменений в стране.

Такая формальная оценка рассмотрения результатов проектов, наряду с ужесточением требований МБРР, приводили к задержкам выделения траншей, а также к решению российской стороны отказаться от части неиспользованных средств. Это вело к дополнительным расходам федерального бюджета за резервирование заемных средств.

Представляется целесообразным отметить и определенные положительные аспекты привлечения финансовых займов МБРР. В своей совокупности этот тип займов, несмотря на отсутствие комплексной оценки их эффективности, обладал большей стратегической значимостью (по крайней мере, с точки зрения постановки целей), по сравнению с распылением средств МБРР на финансирование большого числа не увязанных между собой инвестиционных проектов, отражающих ведомственную заинтересованность.

Привлечение финансовых займов в начале 1990-х годов способствовало смягчению отрицательных социально-экономических последствий переходного периода посредством критического импорта и стабилизации федерального бюджета (реабилитационные займы), а также, хотя и косвенно, связанных с реформированием таких проблемных областей, как социальная защита населения и угольная промышленность и смягчение других острых проблем реформирования российской экономики начала 1990-х годов. Следует отметить, что многие мероприятия, предусмотренные соглашением с МБРР о третьем займе на развитие экономики, продолжают осуществляться, несмотря на аннулирование этого займа.

В качестве основного вывода по рассмотрению результатов использования финансовых займов МБРР следует отметить, что в условиях чрезвычайных, острых проблем состояния социально-экономического развития Российской Федерации в 1990-х годах привлечение этих займов в целом было обоснованным.

В то же время показано, что в случае возникновения необходимости привлечения новых финансовых займов в будущем, потребуется более четкая организации системы управления за расходованием заемных средств, а также более ответственное отношение органов исполнительной власти к принятию на себя обязательств перед МБРР. Представляется также важным учитывать накопленный опыт сотрудничества с МБРР при использовании ресурсов других международных финансово-экономических организаций.

Предоставление и исполнение государственных гарантий. Предоставление

государственных гарантий, включенных в состав государственного внешнего долга

Значительный объем предоставления гарантий Правительства Российской Федерации приходится на импортеров – поставщиков оборудования и услуг российским хозяйствующим субъектам (под так называемые «связанные» кредиты).

В ходе реализации контрактов на поставку оборудования и услуг их конечные цели и условия неоднократно меняются в одностороннем порядке или иностранным поставщиком, или российскими внешнеторговыми посредниками. Указанные изменения часто не согласовываются с конечными получателями. Отсутствие согласования этих изменений приводит к значительному удорожанию поставляемого оборудования, срыву и переносу его поставки на более отдаленные сроки (от контрактных).

В ходе проведения контроля за состоянием данного вида задолженности неоднократно выявлялись факты отвлечения кредитных ресурсов и использования заемных средств не по целевому назначению.

Конкурсы по отбору проектов, предусмотренные, в том числе Бюджетным кодексом Российской Федерации, часто не проводятся либо носят формальный характер.

Обеспеченность кредитов, предоставленных российским получателям под внешние гарантии, или не предусматривается или оформляется в виде поручительств субъектов Российской Федерации. В условиях дефицита бюджетов последних их поручительства не могут считаться достаточными. В результате растет объем просроченной задолженности по возврату российскими получателями в федеральный бюджет средств, полученных по кредитам.

В настоящее время привлечение новых «связанных» кредитов от правительств иностранных государств под государственные гарантии, налагающих обязанность закупать услуги, или товары у стран, которые эти кредиты предоставляют, и отличающихся низкой экономической эффективностью, полностью исключается.

При этом взаимодействие с Организацией экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), а также с агентствами экспортных кредитов и кредитных гарантий зарубежных стран будет продолжено как с целью использования накопленного ими опыта финансовой (гарантийной) поддержки национального экспорта, так и стимулирования перевода России в более высокие группы кредитных рисков по классификации ОЭСР.

Кроме того, в ближайшей перспективе получают развитие государственные гарантии, предоставляемые для реализации социально значимых проектов, которые не могут быть реализованы без участия государства в той или иной форме: гарантии возврата хозяйствующими субъектами заемных средств; авансов, полученных от покупателей заказчиков; покрытие разного рода политических рисков во внешнеэкономической деятельности. К таким проектам также относятся проекты, осуществление которых необходимо в целях социально-экономического развития страны, но которые не реализуются частным сектором в связи с их низкой рентабельностью.

Будет продолжено оказание государственной поддержки российским производителям промышленной продукции путем предоставления государственных гарантий Российской Федерации в иностранной валюте. Это, безусловно, будет способствовать продвижению российской промышленной продукции на внешние рынки.

Предоставление государственных гарантий Российской Федерации в российских рублях позволит осуществить государственную поддержку предприятий, участвующих в реализации приоритетного национального проекта «Доступное и комфортное жилье – гражданам России», а также российских авиаперевозчиков по обязательствам страхования военных рисков, рисков угона и других подобных рисков ответственности авиаперевозчиков перед третьими лицами.

В соответствии со статьей 115 Бюджетного кодекса государственной гарантией признается способ обеспечения гражданско-правовых обязательств, в силу которого

соответственно Российская Федерация – гарант дает письменное обязательство отвечать за исполнение лицом, которому дается государственная или муниципальная гарантия, обязательства перед третьими лицами полностью или частично.

Фактически ситуация как правило складывается таким образом, что обязательства, обеспеченные гарантией, выполняются за счет средств федерального бюджета. Министерство финансов России при содействии Внешэкономбанка должно реализовать свое право как гаранта на возмещение сумм получателем гарантии, уплаченных по ней. Однако данное право удастся реализовать не всегда в связи с финансовым состоянием заемщиков средств.

Порядок финансирования импортных закупок в счет иностранных кредитов, привлекаемых под гарантии Правительства Российской Федерации следующий.

1. Российская сторона привлекает иностранные кредитные ресурсы с погашением кредита, как за счет средств федерального бюджета, так и на возвратной основе (за счет средств конечного получателя). Во втором случае между Министерством финансов России, Внешэкономбанком и заемщиком заключается Договор займа (до 1997 года – Долговое обязательство) на условиях компенсации федеральному бюджету всех расходов, понесенных Внешэкономбанком и Министерством финансов России, по привлечению и обеспечению кредита. Если оборудование поставляется за счет полного обслуживания кредита из федерального бюджета, Договоры займа с конечными получателями не заключаются.

2. Распоряжением Правительства Российской Федерации о привлечении иностранных кредитных ресурсов под его гарантию установлены страна-кредитор и направления использования иностранного кредита.

3. Во исполнение указанного распоряжения Правительства Российской Федерации между российским импортером и иностранным экспортером заключается контракт на поставку оборудования с платежом в счет кредита.

4. После прохождения ценовой экспертизы в Министерстве экономического развития и торговли Российской Федерации данный контракт с разрешительной визой Министерство экономического развития и торговли России направляется во Внешэкономбанк.

5. Внешэкономбанк обращается в Министерство финансов Российской Федерации за разрешением оформить кредитную документацию. После получения разрешения Министерства финансов России Внешэкономбанк заключает межбанковское кредитное соглашение с иностранным банком-кредитором, в котором указываются стороны, сумма кредита, процентная ставка по кредиту, сроки погашения кредита и период использования кредита. Копия соглашения направляется в Министерства финансов России.

6. На основании обращения российского импортера, заключившего соглашение с иностранной стороной на поставку оборудования, Министерства финансов России дает разрешение Внешэкономбанку открыть на основании соглашения аккредитив в пользу иностранного поставщика.

7. После выполнения всех процедур, согласованных с иностранной стороной, Министерство финансов России предоставляет гарантию Правительства Российской Федерации в пользу иностранного банка-кредитора.

8. По мере поставок оборудования фирма-экспортер направляет соответствующие отгрузочные документы в свой банк, который проводит их проверку и осуществляет выплату средств экспортеру, известив при этом Внешэкономбанк как сторону по кредитному соглашению. По мере поставок оборудования и использования кредита увеличивается задолженность по кредитному соглашению. Иностранный банк-кредитор, по мере наступления сроков платежа, выставляет счет Внешэкономбанку в погашение возникшей задолженности (основной долг и проценты), который Внешэкономбанк оплачивает за счет средств федерального бюджета в соответствии с расписанием платежей.

9. В случае образования просроченной задолженности конечного получателя средств перед федеральным бюджетом Внешэкономбанк принимает меры по возврату этих средств в федеральный бюджет (направление исковых заявлений в судебные инстанции, открытие

процедуры банкротства, введение временного управляющего и т.п.).

10. Ежемесячно Внешэкономбанк предоставляет Министерству финансов Российской Федерации полный отчет об использовании кредитных средств, погашении основного долга, процентов и комиссий за обслуживание кредита.

В нарушение требований статьи 115 Бюджетного кодекса Правительством Российской Федерации не в полной мере реализуется право как гаранта на возврат средств, выплаченных за счет федерального бюджета в процессе исполнения гарантий, что является прямыми потерями для федерального бюджета.

Предоставление государственных гарантий, включенных в состав государственного внутреннего долга

Все государственные гарантии, включенные в состав государственного внутреннего долга, предоставлялись на основании постановлений Правительства Российской Федерации и во исполнение законов о федеральном бюджете на соответствующий год. В некоторых случаях постановления Правительства Российской Федерации выпущены при наличии отрицательных отзывов о финансовом состоянии получателя государственной гарантии. Некоторыми постановлениями определено, что получателю государственной гарантии не будет предъявлено эквивалентных требований по возмещению федеральных затрат на исполнение гарантии.

Текстовые статьи, включенные в федеральные законы о федеральном бюджете на очередной финансовый год, уточняют условия предоставления государственных гарантий. Однако положения статьи 126 Федерального закона «О федеральном бюджете на 2004 год» вступают в противоречие к нормам статьи 116 Бюджетного кодекса Российской Федерации в части обязательного проведения проверки финансового состояния организации – получателя государственной гарантии.

Государственные гарантии на общую сумму 10,5 млрд рублей предоставлены Правительством Российской Федерации организациям, имеющим отрицательные отзывы Министерства финансов России об их финансовом состоянии.

Государственная гарантия по страхованию военных и связанных с ними рисков ответственности авиаперевозчиков перед третьими лицами в объеме 30 млрд рублей предоставлена в 2003 году с нарушением статьи 217 Бюджетного кодекса Российской Федерации без определения источника ее возможного исполнения.

В связи с расширением сферы применения государственных гарантий растет значимость государственного контроля, как за законностью, так и за эффективностью их предоставления и исполнения.

1. Накопленный практический опыт позволяет сделать выводы о том, что финансирование импортных поставок под гарантии Правительства Российской Федерации является достаточно эффективной схемой. В результате финансирования проектов за счет кредитов (займов) под гарантии Правительства Российской Федерации может быть обеспечена, в том числе, реализация социально значимых проектов, эффект от которых находится вне экономических оценок.

Тем не менее в целях выбора оптимального варианта финансирования проекта требуется проведение сравнения альтернативных вариантов финансирования, оценка возможного финансового результата.

2. Существующая нормативно-правовая база в части данных вопросов должна полностью охватывать все аспекты предоставления и исполнения гарантий и мобильно совершенствоваться в целях оптимизации управления государственным долгом.

3. Действующая система и методология учета проводимых операций должны обеспечивать полное и достоверное отражение операций в различных учетных регистрах и в принятых формах отчетности.

4. Должен быть утвержден действенный механизм анализа и оценки присущих данной

схеме рисков.

5. Действующая система предоставления и исполнения гарантий Правительства Российской Федерации должна обеспечивать максимально возможный в конкретных условиях возврат средств в федеральный бюджет.

Задолженность по кредитам правительств иностранных государств

Основной проблемой здесь являлся тот факт, что указанная задолженность представляла собой нерыночную составляющую государственного внешнего долга, и при управлении ею не могли быть использованы преимущества текущей ситуации на рынке.

Проведенное в 2005 году досрочное погашение задолженности перед членами Парижского клуба кредиторов в объеме 15 млрд долл. и в 2006 году – около 21,5 млрд долл. США за счет средств Стабилизационного фонда позволило достичь следующих целей:

- значительно укрепилась долговая устойчивость Российской Федерации – по уровню основных долговых показателей (долг/ВВП, долг/экспорт и др.) наша страна относится к числу стран с низким уровнем задолженности;

- уменьшилась нагрузка на федеральный бюджет, связанная с высоким бременем обслуживания государственного внешнего долга; это существенно ослабило зависимость его исполнения от внешних факторов, прежде всего от состояния нефтяного рынка, и повысило предсказуемость бюджетной политики.

- улучшилась структура государственного долга.

Выросла доля внутреннего долга в совокупном объеме государственного долга Российской Федерации, и тем самым уменьшено влияние валютных рисков на расходы федерального бюджета по обслуживанию и погашению государственного долга.

Существенно увеличилась доля рыночной (торгуемой) части государственного долга России.

В части задолженности перед кредиторами, не входящими в Парижский клуб, актуальной остается проблема завершения урегулирования задолженности бывшего СССР, не оформленной до настоящего времени двусторонними межправительственными соглашениями с такими государствами, как Мальта, ОАЭ, Словения, страны бывшей Югославии. Кроме того, необходимо начать погашение задолженности перед странами, с которыми уже согласованы соответствующие схемы: Кувейт, Оман, Таиланд, Китай, Хорватия, Сербия и Черногория, Босния и Герцеговина. Во всех этих случаях речь идет об организации поставок товаров (услуг) в счет погашения долга бывшего СССР.

Здесь могут возникнуть проблемы не только с подписанием межправительственных и далее межбанковских соглашений по урегулированию внешнего долга бывшего СССР, но и с организацией производства товаров, выбором производителя, определением коэффициента бюджетного финансирования производства и размером аванса производителю. Кроме того, например, до настоящего времени не подписано межправительственное, а соответственно и межбанковское соглашение с ОАЭ, тем не менее товарные поставки туда осуществляются еще с 1996 года, а долг не списывается, в том числе по причине отсутствия межбанковского соглашения, которое в свою очередь не может быть подписано ранее межправительственного соглашения.

В связи с изложенным, возрастает роль государственного контроля за расходованием средств на финансирование производства товаров для их дальнейших поставок в счет погашения государственного внешнего долга, а также за своевременностью и полнотой списания кредиторами погашенного таким образом внешнего долга.

Государственный долг и социальная политика

Для решения, с одной стороны, проблемы пенсионных накоплений, которые в соответствии с действующим законодательством должны быть инвестированы в

государственные ценные бумаги, а, с другой стороны, в целях повышения ликвидности рынка ГКО-ОФЗ разработан новый вид государственных ценных бумаг – государственные сберегательные облигации (ГСО), предназначенные прежде всего для консервативных инвесторов, то есть для пенсионных фондов. Министерства финансов России в 2006 году разместил ГСО на рынке.

Таким образом, к концу 2006 года в России функционировали два сегмента рынка государственных ценных бумаг: рынок ГКО-ОФЗ и рынок ГСО, что, как ожидается, повысит качество рынка ГКО-ОФЗ, поскольку, можно предположить, что его покинут пассивные инвесторы в лице пенсионных фондов.

Но при этом на федеральный бюджет ляжет нагрузка по обслуживанию долга. То есть, обеспечив Пенсионному фонду надежное вложение средств и получение на них доходов, государство несет соответствующие расходы.

Таким образом, в рамках проведения финансового контроля необходимо будет предусмотреть проведение соответствующих контрольных мероприятий по вопросам эмиссии ГСО и инвестирования средств Пенсионным фондом.

Еще одним социально значимым вопросом является проводимая политика в отношении восстановления дореформенных сбережений граждан, нацеленная на повышение объема средств, направляемых на компенсационные выплаты, и, соответственно, на расширение категорий граждан, получающих данные компенсации.

Если за период с 1996 по 2005 год владельцам дореформенных сбережений, помещенных во вклады (взносы) в Сбербанк России и учреждения Росгосстраха, было всего выплачено 106,6 млрд рублей (немногим более 10 млрд рублей в год в среднем), то в федеральном бюджете на 2006 год было предусмотрено направить на выплату компенсации по дореформенным сбережениям 40 млрд рублей. Это позволит распространить норму, связанную с выплатой начавшейся в 2005 году повторной компенсации участникам и инвалидам Великой Отечественной войны, на всех граждан Российской Федерации по 1935 год рождения включительно. Кроме того, будет продолжена выплата компенсации из расчета остатка вклада (взноса) гражданам Российской Федерации в возрасте свыше 64 лет, или по 1942 год рождения включительно.

В 2007 – 2008 годы указанная политика будет продолжена. Предлагается направить на компенсационные выплаты 48 и 56 млрд рублей соответственно. Это позволит обеспечить дальнейшее расширение возрастной категории владельцев гарантированных сбережений. Компенсацию получают граждане, в первую очередь, пенсионеры, достигшие 60-летнего возраста, а также другие социально незащищенные слои населения.

Предполагается осуществить дополнительную (повторную) выплату компенсации в размере остатка вклада (взноса) гражданам с 1935 по 1942 год рождения, а гражданам с 1942 по 1947 год, а также инвалидам I и II группы, родителям, сыновья которых проходили военную службу по призыву, и погибли в период прохождения службы в мирное время, начать выплату компенсации в двукратном размере имеющегося у них остатка вклада (взноса). При этом с 2007 года предполагается отказаться от выплаты предварительной компенсации в размере 1 тыс. рублей, как малоэффективной.

В дальнейшем государственная политика в отношении дореформенных сбережений граждан будет направлена на увеличение объема выплачиваемых компенсаций до 70 млрд рублей в 2009 году. Это позволит обеспечить выплату двукратной компенсации большинству владельцев гарантированных сбережений и их наследникам.

Учитывая значительные объемы выплат и социальную значимость данного вопроса, он должен стать одним из объектов государственного финансового контроля.

Региональный аспект и консолидированный долг

Одним из направлений долговой политики государства является государственное регулирование и мониторинг заимствований субъектов Российской Федерации.

Действующее бюджетное законодательство, на основании которого осуществляет свою деятельность Министерства финансов России, устанавливает ограничения на величину дефицита региональных и местных бюджетов, предельный размер долга и расходов на его обслуживание, которые должны быть соблюдены в целях осуществления субнациональных заимствований.

Политика в сфере регулирования и мониторинга субнациональных заимствований строится на основе следующего:

- поддержка со стороны федеральных властей внутренних заимствований субъектов Российской Федерации, имеющих положительную кредитную историю и выполняющих необходимые нормативы, установленные бюджетным законодательством страны;
- соблюдение ограничений, предписанных законодательством страны в отношении внешних заимствований субъектов Российской Федерации, при сохранении за федеральным центром приоритета осуществления внешних заимствований.

Итоги проведения вышеуказанной политики характеризуются следующими фактами.

Субъектам Российской Федерации дана возможность рефинансировать и реструктуризировать существующий внешний долг без дальнейшего наращивания его объемов.

С учетом того, что преобладание долга, номинированного в иностранной валюте, является серьезным фактором риска, ставящим управление долгом в жесткую зависимость от валютной политики и состояния платежного баланса, а также от сохраняющихся рисков ограничения доступа на внешние рынки заимствований по не зависящим от Российской Федерации причинам, приоритет при осуществлении государственных заимствований и в дальнейшем должен быть отдан внутренним заимствованиям.

В последние годы имеет место тенденция к устойчивому росту внутреннего долга субъектов Российской Федерации, наблюдается уменьшение удельного веса внешнего долга и рост удельного веса внутреннего долга в структуре их совокупного государственного долга.

Кроме того, наблюдается тенденция роста доли ценных бумаг в долге субъектов Российской Федерации. В последнее время значительный объем их задолженности образовывается за счет осуществления рыночных заимствований путем размещения их государственных ценных бумаг.

Международный опыт показывает, что многие страны проводят оценку потенциально возможного увеличения объемов государственного долга за счет непредвиденного долга. В наших условиях это понятие включает в себя, в том числе, корпоративную и частную задолженность. Как показала российская практика, подобная задолженность в силу различных обстоятельств переоформлялась на государственный долг (включение в государственный внешний долг коммерческой задолженности с последующим переоформлением в евробонды; во внутренний долг – задолженности по централизованным кредитам и начисленным процентам организаций агропромышленного комплекса и организаций, осуществлявших завоз продукции в районы Крайнего Севера, организаций агропромышленного комплекса Челябинской области и АО «Чиркейгэсстрой», задолженности предприятий текстильной промышленности Ивановской области по неуплаченным процентам за пользование централизованными кредитами, переоформленной в векселя Министерства финансов России). Рост объемов корпоративной задолженности, в том числе и на внешнем рынке, и в будущем может привести к ситуации, когда государство будет вынуждено урегулировать ее путем переоформления в государственный долг. Это объясняется рядом причин, таких как поддержание фондового рынка, кредитного рейтинга России, сохранение доли собственности государства в капитале корпораций и т.д.

Значительная корпоративная задолженность может в определенных условиях явиться дестабилизирующим фактором, способным вызвать экономические катаклизмы.

Кроме того, крупные международные кредиторы определяют квоты финансирования в разрезе отдельных государств. Таким образом, большие объемы заимствований частного

сектора на внешнем рынке могут привести к уменьшению объемов заемных средств, приходящихся на долю государства.

Следует отметить, что по международной методологии, принятой в ряде стран и используемой МВФ и частично Банком России, в состав государственного внешнего долга наряду с долгами федерального Правительства и региональными долгами включается и внешняя корпоративная задолженность.

Вместе с тем, учитывая, что в настоящее время практически повсеместно происходит искажение финансовой отчетности со стороны хозяйствующих субъектов, говорить о реальной ситуации в данной сфере можно лишь с достаточной осторожностью. Косвенным показателем состояния корпоративной задолженности может служить информация состояния долгового рублевого рынка. Так, в структуре долгового рублевого рынка суммарная доля корпоративных облигаций, векселей кредитных организаций и корпоративных векселей составляет около одной трети. Даже эти данные свидетельствуют о значительности для экономики государства фактора корпоративной задолженности и необходимости проведения постоянного мониторинга за ее состоянием.

Создается в некотором роде парадоксальная ситуация, когда Правительство распространяет информацию о сокращении внешнего долга Российской Федерации, имея в виду федеральный долг, и в тоже время внешний долг Российской Федерации, определенный по международной методологии и включающий долги перед нерезидентами, как федерального правительства, так и долги субъектов и долг корпоративного сектора, увеличивается.

В целях решения задачи создания единой системы мониторинга внешних заимствований всех субъектов хозяйствования необходимо на федеральном уровне создать соответствующую специализированную информационную систему и наладить информационное взаимодействие с источниками данных о внешних заимствованиях корпоративного сектора, объем которых значительно возрос за последнее время.

Проведение финансового контроля за состоянием государственного долга субъектов Российской Федерации, осуществляется на постоянной основе и будет проводиться в дальнейшем. Государственный контроль за состоянием консолидированного долга – это вопрос будущего.

Урегулирование внешнего долга товарными поставками

Данный тип операций проводится на основе соответствующих соглашений, по которым Министерство финансов России осуществляет финансирование экспортеров, поставляющих продукцию за рубеж в счет погашения внешней задолженности.

Условия финансирования соответствующих экспортеров (внешнеторговых организаций и заводов-изготовителей) определялись постановлениями и распоряжениями Правительства Российской Федерации, которыми регламентировались размеры финансирования производства продукции в процентном отношении к контрактной стоимости, размеры комиссионного вознаграждения внешнеторговых объединений и, в ряде случаев, источники финансирования накладных расходов, связанных с транспортировкой, страхованием и оформлением таможенных документов.

На основании требований указанных нормативных документов между Министерством финансов России и внешнеторговыми объединениями (предприятиями-изготовителями) заключались соответствующие соглашения о финансировании применительно к товарным поставкам и странам-кредиторам.

Данными соглашениями определялись контрактная стоимость и график бюджетного финансирования товарных поставок, его размер в процентном отношении к контрактной стоимости, а также порядок расчетов и учета погашаемой задолженности.

Фактический механизм погашения государственной внешней задолженности путем товарных поставок осуществляется по следующей схеме.

1. Заключение межправительственных соглашений между Российской Федерацией и странами-кредиторами, определяющих размер задолженности Российской Федерации перед этими странами, погашаемой товарными поставками.

2. Заключение межбанковских соглашений между Внешэкономбанком и национальными банками стран-кредиторов, регулирующих порядок расчетов по погашению задолженности.

3. Заключение контрактов между российскими экспортерами товаров и уполномоченными организациями стран-кредиторов на основании заключенных межправительственных соглашений между Российской Федерацией и странами-кредиторами и межбанковских соглашений о погашении задолженности, заключенных между Внешэкономбанком и национальными банками стран-кредиторов.

4. Принятие постановлений и распоряжений Правительства Российской Федерации о финансировании производства и экспорта продукции в счет погашения задолженности перед иностранными государствами.

5. Заключение соглашений о финансировании производства и экспорта продукции в счет погашения задолженности перед иностранными государствами между экспортерами товаров и Министерством финансов России в соответствии с распоряжениями Правительства Российской Федерации.

6. Финансирование Министерством финансов России производства товаров с отражением проведенных расходов на внешних источниках финансирования дефицита федерального бюджета.

7. Осуществление поставок заводами – изготовителями товаров и внешнеторговыми объединениями – экспортерами товаров.

8. Направление документов о поставках экспортерами товаров в соответствии с контрактами уполномоченным организациям стран-кредиторов и во Внешэкономбанк.

9. Подтверждение о списании внешнего долга на величину контрактной стоимости поставленных товаров национальными банками стран-кредиторов.

10. Учет погашения государственного внешнего долга Внешэкономбанком на сумму поставленных товаров с соответствующим уведомлением Министерства финансов России.

Согласно приведенной схеме, Министерство финансов России на основании соглашений с экспортерами товаров финансирует поставки товаров, а учет и ведение расчетов по погашению внешней задолженности осуществляются в соответствии с межбанковскими соглашениями, подписанными Внешэкономбанком с уполномоченными банками стран-кредиторов.

Окончательные расчеты по каждой поставке товаров проводятся после предоставления от экспортеров товаров в Министерство финансов России документов, подтверждающих ее исполнение, в разрезе предприятий – изготовителей товаров и предоставления от Внешэкономбанка данных о размере списанной задолженности.

По разным оценкам, погашение долга товарными поставками позволяет ускорить урегулирование задолженности и дает экономию бюджетных средств. К числу положительных моментов при использовании товарной схемы погашения долга относят следующие:

- способствование государственных заказов увеличению занятости, росту налоговой базы бюджета, повышению инвестиционного потенциала предприятий-экспортеров и т.п;
- способствование структурным преобразованиям в экономике, так как они осуществляются за счет экспорта машиностроительной продукции, военной техники;
- возникновение технологической зависимости, выражающейся в необходимости сервисного обслуживания, обучения специалистов, поставок запчастей, то есть предпосылки для расширения экономических связей и дополнительный платежеспособный спрос, стимулирующий развитие обрабатывающей промышленности.

В ряде случаев товарные схемы погашения долга сопоставляют со списанием части основного долга. Это достигается благодаря применению беспроцентной базы обслуживания

долга, нерыночной, а потому более низкой фиксированной процентной ставки, использование Министерства финансов понижающих коэффициентов при организации финансирования производства и экспорта товаров, поставляемых в счет долга.

Применение товарных схем погашения государственного долга имеют ограниченные рамки использования по следующим причинам.

1. Относительно короткий период погашения, что связано как с позицией страны-кредитора, так и со спецификой производственного процесса. В некоторых случаях это приводит к необходимости авансирования производства за счет федерального бюджета задолго до фактического списания соответствующей части долга.

2. Ограниченность числа стран-кредиторов, с которыми имеется возможность договориться о товарных схемах. Основные кредиторы России – страны-члены Парижского клуба либо по политическим (решение правительств), либо по процедурным (отсутствие договоренностей в Парижском клубе) вопросам не дают согласие на переход к использованию товарных схем.

3. Присутствие при использовании товарных схем коммерческих рисков. Как следствие, в настоящее время остается неурегулированным ряд поставок, и, соответственно, отсутствует списание части государственного внешнего долга при ранее осуществленном авансировании из федерального бюджета их производства.

4. Наличие экономических рисков, связанных с возможностью отказа страны-кредитора от ранее достигнутых договоренностей. Это вызвано тем, что в ряде случаев заключение контрактов и этапы их реализации опережали процесс завершения переговоров по межправительственным и межбанковским соглашениям или сопровождалось неожиданным пересмотром страной-кредитором своей позиции по поставляемой номенклатуре товаров. Случаи отказов стран-кредиторов от продукции после осуществления бюджетного финансирования Министерством финансов России ее производства имели место, например, со Словакией – отказ от спецтехники на сумму 140 млн долл. США, с Болгарией – отказ от закупки машинотехнической продукции на сумму 52,0 млн долл. США, с Венгрией – отказ от получения различных товаров на общую сумму 40,1 млн долл. США. Тем не менее более чем за 10 лет использования этой схемы в счет осуществленных товарных поставок была погашена внешняя задолженность Российской Федерации на сумму более чем 6 млрд долл. США. При этом, по оценкам Внешэкономбанка, расходы федерального бюджета составили около 4,8 млрд долл. США.

Вместе с тем при рассмотрении вопросов эффективности бюджетного финансирования товарных поставок нужно учитывать косвенный эффект, который может быть достигнут в результате применения «нестандартных» схем погашения государственного долга.

Например, немаловажен тот факт, что зачастую поставляемые в погашение долга товары являются машинотехнической (в частности, военно-технической) продукцией, которая либо не может быть реализована в России, либо экспортирована с расчетами за наличные в соответствующие страны-кредиторы. При финансировании таких проектов Министерство финансов России исходит из стратегических интересов Российской Федерации по внедрению и закреплению российской продукции на зарубежных рынках. Таким образом, реальный экономический эффект для России в данном случае может быть выше, чем простое сокращение объема платежей по погашению внешнего долга.

Кроме того, при анализе эффективности товарной формы погашения внешнего долга необходимо учитывать, что все платежи Министерства финансов России российским поставщикам, выплачиваемые в форме возмещения контрактной стоимости (компенсации валютной выручки) с учетом коэффициента финансирования, включаются в выручку от реализации произведенных и поставленных товаров и подлежат полному налогообложению в установленном законодательством Российской Федерации порядке. По оценкам Министерства финансов, более половины выплаченных из федерального бюджета сумм возвращается в федеральный бюджет и бюджеты других уровней в форме различного рода налоговых платежей.

Также к числу преимуществ товарной схемы погашения долга можно отнести следующие:

- развитие отечественного товаропроизводства, оказание целевой государственной поддержки крупным, иногда градообразующим предприятиям в условиях распространения неденежных форм расчетов. Например, путем зачета обязательств ОАО «ГАЗ» перед федеральным бюджетом профинансирована поставка автомобилей «Газель» в счет погашения государственного внешнего долга перед Венгрией. Аналогичным образом урегулирована задолженность перед коммерческими кредиторами – резидентами этой страны, а также Чехии (поставки, соответственно, природного газа и целлюлозы);

- укрепление позиций российских товаропроизводителей на традиционных рынках сбыта (страны бывшего СЭВ и Китай) и выход на рынки, в прошлом практически недоступные отечественным предприятиям и традиционно входившие в зону влияния других стран-экспортеров (ОАЭ, Республика Корея, Финляндия, Турция при поставках машинотехнической продукции). Самостоятельное значение имеет и то обстоятельство, что в случае поставок за счет погашения долга российской машинотехнической продукции на конкретных рынках формируется крупный парк техники российского производства, последующий этап обслуживания которого требует стабильных поставок запчастей и командирования специалистов с расчетами уже в валюте;

- беспроцентный характер обслуживания долга в течение всего или части периода погашения (например, в случае с Финляндией – до 5 лет, Болгарией – 6 лет, Польшей – 3 года, Уругваем – 1 год, Чехией и Словакией – часть долга от 3 до 6 лет, Китаем – часть долга в течение 2,5 лет) или применение льготной процентной ставки и отсутствие капитализации процентов, начисляемых на реструктуризированный долг (новый основной долг). Такая практика сложилась при урегулировании долга перед Китаем (ставка за отсрочку – 4 % годовых в долларах США), Республикой Корея (5,5 % годовых), Чехией (2,75 и 5 % годовых начисление 5 % закончилось в декабре 2001 года) и Словакией (2,75 и 5 % годовых). Для сравнения, аналогичная процентная ставка по соглашениям о реструктуризации долга бывшего СССР (в рамках договоренностей с Парижским клубом о пятой консолидации) является «плавающей» и составляет, как правило, LIBOR + 0,5 % годовых;

- отсутствие в большинстве соглашений оговорки о применении штрафных санкций (начисление штрафных процентов) за задержку погашения долга по сравнению с согласованными на межправительственном уровне сроками погашения и поставок.

При этом оформление пролонгации таких сроков на практике происходит многократно по обоюдному согласию сторон без ухудшения или даже с улучшением условий погашения;

- списание задолженности back value (то есть датой подписания контракта, коносамента, приемо-сдаточного акта на территории России или отправки инкассовых документов из Внешэкономбанка в адрес уполномоченного иностранного банка-кредитора для предъявления импортеру на акцепт и оплату) при осуществлении операций по кредитным счетам по погашению долга, снижающее сумму начисляемых процентов на непогашенный остаток основного долга и, соответственно, расходов федерального бюджета на обслуживание долга;

- использование в расчетах при поставках в рамках товарных схем принципа «смешанного финансирования», когда часть поставки оплачивается страной-кредитором наличными в СКВ, включая авансовые платежи по контрактам (ОАЭ, Китай, Республика Корея), что дает возможность дополнительно поставить на экспорт продукцию российского производства.

Достижение эффекта возможно в случае более полного учета накопленного опыта, совершенствования порядка взаимодействия участников товарных схем посредством оптимизации механизма организации действий всех заинтересованных сторон и совершенствования правовой базы проведения соответствующих операций.

Таким образом, оценка эффективности осуществления операций по погашению государственного долга с помощью «нестандартных» схем должна включать в себя анализ

всех аспектов таких операций, их воздействия на состояние государственных финансов и экономики в целом.

Дополнительно следует отметить, что, несмотря на активное использование нестандартных схем урегулирования долга в Российской Федерации, до настоящего времени порядок применения товарных поставок в целях урегулирования государственного долга пока остается вне правового урегулирования. То есть фактически не регламентирован выбор поставщика продукции, финансируемого в значительной степени за счет средств федерального бюджета, и определение коэффициента бюджетного финансирования производства экспортной продукции. Это не дает возможности провести полную объективную оценку эффективности принимаемых решений по данным вопросам.

Учет операций погашения государственного долга товарными поставками не до конца отрегулирован. Финансирование (авансирование) производителей относится Министерством финансов не расходной части бюджета, а к погашению долга (источникам финансирования дефицита), тогда как фактическое погашение происходит значительно позднее (после поставки и окончательной приемки товаров). Данное обстоятельство ведет к значительным искажениям отчетности об исполнении федерального бюджета, так как искусственно занижает расходную часть и искажает данные о фактическом погашении государственного долга. Кроме того, имеются нарушения в части соблюдения требований нормативных документов по ведению бюджетного учета в части рассматриваемого вопроса.

Таким образом, анализ ситуации, сложившейся в сфере применения товарной схемы погашения внешнего долга, позволяет сделать следующие выводы.

1. В целях выбора оптимального варианта урегулирования внешнего долга необходимо проведение сравнения альтернативных вариантов погашения долга и оценка возможных финансовых результатов.

2. Существующая нормативно-правовая база должна полностью охватывать все аспекты использования товарной схемы погашения государственного внешнего долга.

3. Система и методология учета проводимых операций с погашением долга товарными поставками должны обеспечивать полноту и достоверность учетных данных и отражения их в различных формах отчетности.

4. Необходим утвержденный механизм анализа и оценки рисков, присутствующих при применении товарной схемы погашения долга.

5. Применение товарной схемы имеет ряд социальных аспектов, которые должны учитываться при принятии решения о применении товарных поставок.

Обменные операции и операции досрочного выкупа государственных бумаг

Существенным препятствием для развития рынка внутренних заимствований в настоящее время является высокая степень концентрации выпусков государственных облигаций в портфелях нескольких крупных участников (таких как Сбербанк России, Центральный банк Российской Федерации). Это может при определенной ситуации создать предпосылки манипулирования ценами на организованном рынке государственных облигаций, что, в конечном счете, может привести к уменьшению эффективности государственных заимствований и росту процентных расходов.

Кроме того, некоторые крупные держатели государственных облигаций придерживаются консервативной стратегии, то есть вкладывают средства с целью получения гарантированного дохода в рамках текущего финансового года. Оборачиваемость выпусков, находящихся в их портфелях, крайне низка, что негативно сказывается на ликвидности рынка.

Следует отметить, что в настоящее время фактически отсутствуют четкие законодательные антимонопольные ограничения на деятельность участников рынка государственных ценных бумаг в части операций, связанных с первичным размещением ГКО-ОФЗ и операциями на вторичном рынке.

С целью развития национального рынка государственных ценных бумаг в 2007–2008 годы будут проведены мероприятия по повышению ликвидности рынка ГКО-ОФЗ, предусматривающие:

- введение на рынке института первичных дилеров (в том числе за счет привлечения иностранных банков или российских банков со 100-процентным участием иностранного капитала);
- переход от размещения выпусков облигаций с заданными сроками обращения к размещению эталонных (базовых) выпусков, предусматривающих ограничение доли одного участника в одном выпуске.

Проведение этих мероприятий целесообразно после отмены существующих в настоящее время ограничений по инвестированию средств нерезидентов в государственные ценные бумаги Российской Федерации, введенных в соответствии с действующим валютным законодательством, и расширением круга потенциальных инвесторов.

Данная тема является в настоящее время предметом особого внимания при проведении финансового контроля за внутренними долговыми обязательствами.

Операции с государственными ценными бумагами в иностранной валюте являются одним из перспективных способов управления государственным долгом в целях оптимизации платежей, портфеля активов Министерства финансов России, структуры государственного долга.

В настоящее время при проведении операций с государственными ценными бумагами в иностранной валюте производные финансовые инструменты не используются.

Основными операциями, кроме операций размещения и погашения, могут быть следующие:

- обменные операции, связанные как с обменом нерыночных долговых обязательств на ценные бумаги, так и обмен одного вида ценных бумаг на другой в не зависимости от валюты обязательств;
- возможные операции по досрочному выкупу ценных бумаг на вторичном рынке.

Россия успешно применила в долговой политике оба варианта существующей схемы обмена задолженности.

«Принудительный» вариант схемы был применен в 1998 году. Без каких-либо переговоров кредиторы – держатели ГКО были поставлены перед фактом, что их требования не обслуживаются и подлежат обмену на облигации России со сроками погашения, не являющимися краткосрочными.

«Добровольный» вариант схемы был применен в 1998 году при обмене части ГКО на еврооблигации России с различными сроками погашения и в 2000 году. При обмене обязательств Внешэкономбанка (PRINs и IANs) на российские еврооблигации с конечными сроками погашения в 2010 и 2030 годах.

Осенью 1998 года долги перед иностранными держателями ГКО были обменены на новые еврооблигации. В феврале 2000 года аналогично реструктурированы российские долги Лондонскому клубу. Часть PRIN (33 % номинала) была списана, и на оставшуюся сумму выпущены новые еврооблигации сроком на 30 лет, а IAN обменены на такие же по сроку долговые бумаги со списанием 37% номинальной стоимости. Просроченные платежи оформлены отдельным еврозаймом.

В результате этой сделки Россия уменьшила государственный внешний долг на сумму около 10 млрд долл. США, и создала существенный прецедент, а облигации 2030 стали одним из важнейших компонентов, как финансового рынка самой России, так и финансового рынка стран «формирующихся рынков».

В качестве примера обменных операций можно привести обмен внутренних ценных бумаг (ГКО) на еврооблигации (ВОЗ).

В сделках обмена ГКО на ВОЗ принимали участие как юридические, так и физические лица (резиденты и нерезиденты).

На дату расчетов обмениваемые ГКО погашались в рублях по цене их обмена, эта

сумма зачислялась на счет Банка России, конвертировалась в доллары США и перечислялась на счет Министерства финансов России для оплаты за еврооблигации. Министерство финансов России обеспечивало выпуск облигаций ВОЗ (глобальных облигаций) и подтверждало права их держателей путем зачисления на счета «депо» в «Депозитарной трастовой компании» (DTC), Евроклир или Седел.

В результате обмена ГКО на облигации ВОЗ внутренний государственный долг в виде ГКО по состоянию на 1 января 1999 года сократился на сумму 4,4 млрд долл. США. Внешний государственный долг в виде ВОЗ на эту дату возрос на сумму 5,9 млрд долл. США. Общий государственный долг увеличился на сумму 1,5 млрд долл. США.

Выбор времени для проведения сделок по обмену ГКО на ВОЗ в июле 1998 года (накануне финансового кризиса августа 1998 года) можно оценить как крайне неблагоприятное для бюджета Российской Федерации. Кроме расходов при обмене ГКО на ВОЗ, связанных с высоким дисконтом (26,1 % к номиналу), федеральный бюджет взял на себя убытки владельцев ГКО, связанные с падением курса рубля против верхней границы валютного коридора.

Если операции по обмену ГКО на ВОЗ были бы проведены после установления нового стабильного курса рубля к доллару США (в декабре 1998 – январе 1999 года), то расходы бюджета были бы в несколько раз меньше.

Досрочный выкуп ценных бумаг на вторичном рынке производится агентом Министерства финансов России – Внешэкономбанком на основании отдельных поручений, включающих в себя определения вида ценных бумаг, количества и предельной цены выкупа.

Внешэкономбанк готовит также для Министерства финансов России пакет аналитических документов по состоянию рынка ценных бумаг и возможностях использования преимуществ текущей рыночной ситуации с целью сокращения расходов государственного бюджета. Данная экономия составляется за счет выкупа ценных бумаг до наступления срока погашения с дисконтом и экономии на процентных платежах.

Портфель ценных бумаг, принадлежащих Министерству финансов России, находится в депозитарии Внешэкономбанка. Однако до настоящего времени сторонами не заключен официально депозитарный договор. Взаимоотношения Внешэкономбанка и Министерства финансов России в части операций на вторичном рынке регламентируются договорными документами, определяющими основные условия взаимоотношений сторон.

Следует отметить, что в настоящее время не существует официально утвержденной методики определения оптимального варианта при принятии решения о проведении операции с государственными ценными бумагами в иностранной валюте, то есть решение принимается узким кругом специалистов Министерства финансов России и Внешэкономбанка в рабочем режиме, что не дает возможности давать объективную оценку принятым решениям и оценивать результаты проведенных операций. Кроме того, не существует также официально признанного метода анализа и оценки рисков при принятии решения о проведении операций на вторичном рынке ценных бумаг.

Существующая методика учета и отражения в отчетности Министерства финансов России и Внешэкономбанка состояния государственного долга в ценных бумагах и проведенных операций с ними не всегда позволяет получить однозначную информацию по данному вопросу. Данные Министерства финансов России и Внешэкономбанка в части ценных бумаг зачастую не совпадают, так как соответствующие расчеты производятся по разным методикам. Кроме того, Министерством финансов России не в полной мере соблюдаются требования нормативных документов по ведению бюджетного учета в части учета ценных бумаг и операций с ними.

Таким образом, анализ нормативной базы, системы учета и практики проведения операций с государственными ценными бумагами в иностранной валюте позволяет сделать следующие основные выводы по исследуемому вопросу.

1. Государственные ценные бумаги в иностранной валюте являются рыночным инструментом, что позволяет использовать преимущества текущей ситуации на финансовых

рынках.

2. При проведении операций с государственными ценными бумагами в иностранной валюте значительна роль Внешэкономбанка как агента Министерства финансов России, что предполагает четкое распределение функций и ответственности между ними в части проведения предварительного анализа рынка, проведения операций и их учета.

3. Одна из основных задач управления государственным долгом в части государственных ценных бумаг – выбор оптимального варианта из возможных альтернатив при принятии решения о проведении операции с государственными ценными бумагами в иностранной валюте.

4. Для успешного проведения операций с государственными ценными бумагами в иностранной валюте требуется, чтобы существующая нормативно-правовая база полностью охватывала весь процесс проведения указанных операций.

5. Существующая система и методика учета и отражения в отчетности операций с государственными ценными бумагами должна обеспечивать их полноту и достоверность.

6. Необходима разработка и утверждение механизма оценки рисков, сопутствующих проведению исследуемых операций.

Данные выводы иллюстрируют основные проблемные места в процессе управления государственным долгом в части государственных ценных бумаг. Анализ ситуации по указанным проблемным местам может стать основой проведения оценки эффективности управления государственным долгом по рассматриваемому вопросу.

Как видно из приведенного выше краткого анализа использования отдельных долговых инструментов при проведении операций с ними практически везде имеются проблемные места. Изучение практического опыта проведения таких операций позволяет определить основные цели и задачи, а также критерии проведения оценки эффективности управления государственным долгом. В связи со значительным количеством видов государственных долговых обязательств и финансовых схем, в которых они используются, а также ограниченным объемом данной работы в целях дальнейшего развития темы автор считает возможным остановиться на нескольких из них:

- ценные бумаги – значительный по объему и наиболее перспективный с точки зрения возможности использования рыночных преимуществ инструмент государственного долга;
- товарные поставки – одна из наиболее широко применяемых и выгодных с точки зрения расходования средств федерального бюджета нестандартных операций по урегулированию государственного долга;
- гарантии – одна из наиболее удобных и перспективных схем привлечения средств в федеральный бюджет.

Кроме того, указанные долговые инструменты и операции с ними, выбранные для дальнейшего исследования, не закончили своего существования в настоящее время и, по всей видимости, будут использоваться в дальнейшем, что определяет актуальность сделанного выбора.

На предложенных примерах представляется возможным определить основные цели, задачи и критерии оценки эффективности управления государственным долгом в части конкретных долговых инструментов и операций с ними. Дальнейшее тиражирование схемы оценки с охватом других долговых инструментов и операций с ними может быть произведено по аналогичной схеме с учетом имеющегося практического опыта.

Кроме того, представляется целесообразным составить примерный перечень общих (дополнительных) целей (задач) и критериев проведения оценки. Это связано с тем, что реализация управленческого решения зачастую дает косвенный эффект, связанный со следующими более общими вопросами:

- состояние рынка долговых обязательств;
- обеспечение долговой устойчивости;
- состояние структуры государственного долга и графиков предстоящих платежей;
- присутствующие при управлении риски;

- социальная значимость последствий принятых решений.

Представляется целесообразным также уделить особое внимание анализу выполнения стратегических документов, определяющих долговую политику.

3. Оценка эффективности управления государственным долгом

3.1. Разработка целей, задач и критериев проведения оценки (на примере отдельных долговых инструментов и операций с ними)

Определение целей, задач и критериев для оценки проведения эффективности погашения государственного внешнего долга товарными поставками

По-видимому, следует отличать определение (оценку) экономического эффекта от конкретной операции с долговыми обязательствами с точки зрения целесообразности ее проведения от оценки управления государственным долгом (управленческих решений – постановлений, распоряжений, приказов, инструкций) в части тех или иных долговых обязательств.

Так, в целях проведения сравнения альтернативных вариантов погашения долга и выбора оптимального, оценка эффективности использования товарной схемы погашения внешнего долга в каждом конкретном случае может быть произведена на основании расчета приведенной стоимости денежного потока.

При этом оценка управления государственным долгом в части товарных поставок может, например, иметь перед собой следующие цели.

1. Оценить финансовый результат использования товарной схемы погашения долга.
2. Оценить полноту и соответствие нормативно-правовой базы проводимым операциям.
3. Оценить состояние системы и методологии учета проводимых операций.
4. Оценить риски применения товарной схемы погашения долга.
5. Оценить прочие аспекты действующего механизма применения товарных поставок.

Некоторые из указанных целей для более детального рассмотрения целесообразно разделить на отдельные задачи.

В соответствии с определенной целью (задачами) можно предложить критерии оценки и определить схему проведения анализа соответствия собранных за определенный период фактов и статистических данных выбранным критериям. На основании проведенного анализа следует проанализировать причины отмеченных несоответствий собранных данных и фактов выбранным критериям и разработать дальнейшие рекомендации по совершенствованию управления государственным долгом в части рассматриваемых вопросов.

Далее предлагается набор критериев, соответствующих указанным выше целям (задачам) и краткая схема проведения анализа.

Цель – оценить финансовый результат использования товарной схемы погашения долга.

Задачи – оценить:

- расходы бюджетных средств на погашение долга товарными поставками;
- доходы федерального бюджета в случае применения товарной схемы погашения долга.

Критерий 1 – сокращение расходов федерального бюджета на обслуживание и погашение внешнего долга.

Для проведения оценки по данному критерию следует определить объем полученной экономии бюджетных средств за счет:

- разницы между финансированием из бюджета части контрактной стоимости и объемом списания долга;
- отсрочки погашения долга (может быть использован расчет приведенной стоимости);
- неначисления процентов (например, в сравнении с процентами по кредитам);
- отсутствия в соглашениях о товарных поставках оговорки о применении штрафных санкций за несоблюдение условий соглашений по срокам поставки (при условии их нарушений);
- списание задолженности датой подписания контракта, коносамента и т.д.

Критерий 2 – увеличение доходов федерального бюджета за счет налоговых поступлений.

Для проведения оценки по данному критерию следует определить объем налоговых поступлений в федеральный бюджет от производителей продукции/услуг при осуществлении товарных поставок.

Цель – оценить полноту и соответствие нормативно-правовой базы проводимым операциям.

Критерий – полнота и соответствие нормативно-правовой базы действующему механизму проведения товарных поставок.

Для проведения оценки по данному критерию необходимо следующее:

- 1) наличие нормативных документов, определяющих функции и ответственность всех участников процесса погашения внешнего долга товарными поставками;
- 2) наличие методики, регламентирующей выбор товаров для поставки в счет списания долга;
- 3) наличие механизма конкурсного отбора предприятий – поставщиков товаров и услуг в счет погашения долга;
- 4) наличие методики, регламентирующей порядок финансирования товарных поставок (коэффициент бюджетного финансирования относительно контрактной стоимости; размеры комиссионного вознаграждения посредников – внешнеторговых объединений; источники финансирования накладных расходов, связанных с транспортировкой, страхованием и оформлением таможенных документов; порядок расчетов);
- 5) наличие методики, обеспечивающей полноту и достоверность учета и отражения в учетных регистрах и в отчетности об исполнении бюджета операций по финансированию товарных поставок и списанию долга.

Цель – оценить состояние системы и методологии учета товарных поставок.

Задачи – оценить:

- систему учета;
- методологию учета.

Критерий 1 – полнота и достоверность системы учета.

Для проведения оценки по данному критерию необходимо проверить соответствие первичным документам и друг другу учетных записей в различных регистрах учета (регистры бухгалтерского учета Министерства финансов и Внешэкономбанка, инвентаризационная опись, Государственная книга долга, а также отчетные данные, в том числе формы отчетности, направляемые Министерством финансов России и Внешэкономбанком в Счетную палату).

Критерий 2 – полнота и достоверность методологии учета товарных поставок.

Для проведения оценки по данному критерию необходимо проверить полноту и достоверность отражения объемов финансирования товарных поставок и объемов списания долга в различных учетных регистрах в конкретные моменты времени.

Цель – оценка рисков.

Критерий – наличие и степень отдельных рисков.

Для проведения оценки по данному критерию необходимо проанализировать:

- коммерческий риск (срыв поставок, неприемка товаров/услуг в связи с претензиями к качеству – оценку целесообразно производить с участием поставщика товаров/услуг);
- валютный риск (изменение курсов валют, в которых учитывается долг, контрактная цена продукции, финансирование из федерального бюджета);
- политический риск (политические изменения в стране-кредиторе, отказ кредитора от ранее достигнутых договоренностей после начала финансирования производства товаров из федерального бюджета);
- экономический риск (изменение цены поставщиком товаров/услуг после окончания межправительственных переговоров);
- системный (операционный) риск – (сбои в процессе принятия и исполнения решений по проведению товарных поставок в связи с недостаточной проработкой механизма распределения функций и ответственности между всеми участниками процесса).

Цель – оценить прочие аспекты действующего механизма применения товарных поставок.

Критерий – наличие очевидного положительного влияния прочих аспектов применения товарных поставок.

Для проведения оценки по данному критерию следует определить следующие параметры:

- увеличение спроса на продукцию российских производителей на мировом рынке, повышение ее конкурентоспособности (установить долю продукции/услуг в мировом производстве);
- увеличение занятости (количество рабочих мест) у поставщика товаров/услуг;
- оказание поддержки крупным, иногда градообразующим предприятиям (улучшение основных показателей работы предприятия).

Определение целей, задач и критериев для проведения оценки эффективности операций с государственными ценными бумагами

В целях проведения сравнения альтернативных вариантов управления государственным долгом и выбора оптимального, оценка эффективности операций с государственными ценными бумагами в иностранной валюте в каждом конкретном случае может быть произведена на основании следующего:

- сопоставление затрат и финансовых потоков и увеличение основной суммы долга;
- сопоставление доходностей по размещению средств федерального бюджета в Стабилизационном фонде и процентов, выплачиваемых по ценным бумагам.

При этом оценка эффективности управления государственным долгом в части операций с государственными ценными бумагами в иностранной валюте может, например, иметь перед собой следующие цели:

- 1) оценить финансовый результат проведения операций с государственными ценными бумагами в иностранной валюте;
- 2) оценить полноту и соответствие нормативно-правовой базы проводимым операциям;
- 3) оценить состояние системы и методологии учета проводимых операций;
- 4) оценить риски при проведении операций с государственными ценными бумагами в иностранной валюте;
- 5) оценить степень использования преимуществ текущей ситуации на финансовых рынках;
- б) оценить эффективность работы агента.

Далее предлагается набор критериев, соответствующих указанным выше целям и

краткая схема проведения анализа.

Цель – оценить финансовый результат проведения операций с государственными ценными бумагами в иностранной валюте.

Критерий – решение в результате проведения операции одной из следующих задач:

- привлечение средств в федеральный бюджет;
- урегулирование государственного долга в форме различных долговых обязательств;
- сокращение расходов федерального бюджета за счет досрочного выкупа.

Для проведения оценки по данному критерию следует определить следующие параметры:

- объем привлечения средств в федеральный бюджет;
- объем урегулированных обязательств;
- объем средств федерального бюджета на погашение и обслуживание государственных ценных бумаг.

Цель – оценить полноту и соответствие нормативно-правовой базы проводимым операциям.

Критерий – полнота и соответствие нормативно-правовой базы проводимым операциям с государственными ценными бумагами.

Для проведения оценки по данному критерию необходимо следующее:

1) Наличие нормативных документов, определяющих функции и ответственность всех участников процесса погашения внешнего долга товарными поставками, в том числе соглашений с агентом Министерства финансов России;

2) Наличие методики, регламентирующей рыночные показатели и прочие факторы, определяющие необходимость проведения операций с государственными ценными бумагами в иностранной валюте, их объем и условия;

3) Наличие документа, регламентирующего порядок и источники финансирования операций с государственными ценными бумагами в иностранной валюте;

4) Наличие методики, обеспечивающей полноту и достоверность учета и отражения в учетных регистрах и в отчетности об исполнении бюджета операций с государственными ценными бумагами в иностранной валюте.

Цель – оценить состояние системы и методологии учета проводимых операций с государственными ценными бумагами в иностранной валюте.

Задачи – оценить:

- систему учета;
- методологию учета.

Критерий 1 – полнота и достоверность системы учета.

Для проведения оценки по данному критерию необходимо проверить соответствие первичным документам и друг другу учетных записей в различных регистрах учета (регистры бухгалтерского учета Министерства финансов и Внешэкономбанка, в том числе депозитарного учета, инвентаризационная опись, Государственная книга долга, а также отчетные данные, в том числе формы отчетности, направляемые Министерством финансов России и Внешэкономбанком в Счетную палату).

Критерий 2 – полнота и достоверность методологии учета.

Для проведения оценки по данному критерию необходимо проверить полноту и достоверность отражения объемов привлечения средств в федеральный бюджет, расходов федерального бюджета на обслуживание и погашение государственных ценных бумаг, а также объемов урегулированных обязательств (в случае проведения бескассовых операций) в различных учетных регистрах в конкретные моменты времени.

Цель – оценка рисков.

Критерий – наличие и степень отдельных рисков.

Для проведения оценки по данному критерию необходимо проанализировать:

- валютный риск (изменение курсов валют, в которых номинированы государственные ценные бумаги, что влечет за собой изменение стоимости их обслуживания и погашения);
- риск ликвидности (изменение состояния рынка, снижение ликвидности ценных бумаг, оказавшихся в портфеле Министерства финансов России в результате обмена);
- процентный риск (риск изменения процентных ставок и, соответственно, изменение стоимости обслуживания государственных ценных бумаг относительно рыночных показателей);
- системный (операционный) риск – сбои в процессе принятия и исполнения решений по проведению операций с государственными ценными бумагами в связи с недостаточной проработкой механизма распределения функций и ответственности между всеми участниками процесса.

Цель – оценить степень использования Министерством финансов России преимуществ текущей ситуации на финансовых рынках.

Критерий – проведение Министерством финансов операций на вторичном рынке в целях решения следующих задач:

- экономия средств федерального бюджета;
- оптимизация структуры собственного портфеля государственных ценных бумаг в части валютной структуры, сроков обращения ценных бумаг, процентных ставок с целью повышения ликвидности, доходности портфеля;
- оптимизация графиков платежей по ценным бумагам.

Для проведения оценки по данному критерию необходимо определить:

- объем вторичного рынка данного вида государственных ценных бумаг;
- объем операций Министерства финансов России на вторичном рынке с данным видом государственных ценных бумаг;
- финансовый результат операций на вторичном рынке;
- структуру портфеля Минфина России до и после проведения операций;
- график платежей до и после проведения операций.

Цель – оценить эффективность работы агента.

Критерий – соответствие результатов деятельности агента поставленным перед ним задачам.

Для проведения оценки по данному критерию необходимо определить:

- наличие документа, подробно описывающего функции и ответственность агента, механизм взаимодействия с Министерством финансов России;
- полнота и своевременность выполнения агентом поручений Министерства финансов России;
- полнота и достоверность учета операций с государственными ценными бумагами, осуществляемого агентом;
- полнота и достоверность предоставляемой агентом информации;
- проведение агентом аналитических расчетов для Министерства финансов России и применение этих расчетов при принятии управленческих решений.

Определение целей, задач и критериев для проведения оценки эффективности финансирования импортных поставок под гарантии Правительства Российской Федерации в целях проведения сравнения альтернативных вариантов финансирования импортных поставок и выбора оптимального, оценка эффективности использования схемы финансирования импортных поставок под гарантии Правительства Российской Федерации в каждом конкретном случае может быть произведена путем сравнения с привлечением средств по кредиту на основании расчета приведенной стоимости денежного потока. При этом оценка управления государственным долгом в части использования схемы

финансирования под гарантии может, например, иметь перед собой следующие цели.

1. Оценить финансовый результат использования схемы финансирования импортных поставок под гарантии Правительства Российской Федерации.
2. Оценить полноту и соответствие нормативно-правовой базы проводимым операциям.
3. Оценить состояние системы и методологии учета проводимых операций.
4. Оценить риски применения схемы финансирования импортных поставок под гарантии Правительства Российской Федерации.
5. Оценить эффективность управления в части обеспечения возврата средств в федеральный бюджет.

Далее предлагается набор критериев, соответствующих указанным выше целям и краткая схема проведения анализа:

Цель – оценить финансовый результат использования схемы финансирования импортных поставок под гарантии Правительства Российской Федерации.

Критерий – максимально возможный финансовый результат в зависимости от условий предоставления гарантии.

Для проведения оценки по данному критерию следует определить:

- доходы федерального бюджета – комиссия Министерства финансов России за предоставление гарантии;
- расходы бюджетных средств на исполнение гарантии в части погашения основного долга, обслуживания кредита (займа), выплату комиссий и штрафов;
- уменьшение расходов за счет возврата средств в федеральный бюджет.

Цель – оценить полноту и соответствие нормативно-правовой базы проводимым операциям.

Критерий – полнота и соответствие нормативно-правовой базы действующему механизму проведения товарных поставок.

Для проведения оценки по данному критерию необходимо следующее:

- наличие нормативных документов, определяющих функции и ответственность всех участников процесса финансирования импортных поставок под гарантии Правительства Российской Федерации;
- наличие механизма отбора финансируемых проектов (поставок);
- наличие методики, обеспечивающей полноту и достоверность учета и отражения в учетных регистрах и в отчетности об исполнении бюджета операций по финансированию импортных поставок под гарантии Правительства Российской Федерации.

Цель – оценить состояние системы и методологии учета финансирования импортных поставок под гарантии Правительства Российской Федерации.

Задачи – оценить:

- систему учета;
- методологию учета.

Критерий 1 – полнота и достоверность системы учета.

Для проведения оценки по данному критерию необходимо проверить соответствие первичным документам и друг другу учетных записей в различных регистрах учета (регистры бухгалтерского учета Министерства финансов и Внешэкономбанка, инвентаризационная опись, Государственная книга долга, а также отчетные данные, в том числе формы отчетности, направляемые Министерством финансов и Внешэкономбанком в Счетную палату).

Критерий 2 – полнота и достоверность методологии учета товарных поставок.

Для проведения оценки по данному критерию необходимо проверить полноту и достоверность отражения предоставленных и исполненных гарантий Правительства Российской Федерации, а также возврата средств в федеральный бюджет в различных

учетных регистрах в конкретные моменты времени.

Цель – оценка рисков.

Критерий 1 – наличие и степень отдельных рисков.

Для проведения оценки по данному критерию необходимо проанализировать:

- коммерческий риск (срыв поставок, неприемка товаров/услуг в связи с претензиями к качеству);
- валютный риск (изменение курсов валют, в которых выражается контрактная цена поставляемой продукции/услуг);
- экономический риск (изменение цены поставщиком товаров/услуг);
- процентный риск (изменение процентных ставок и, соответственно стоимости обслуживания обязательств под гарантию при плавающей процентной ставке);
- системный (операционный) риск – (сбои в процессе принятия и исполнения решений по проведению импортных поставок в связи с недостаточной проработкой механизма распределения функций и ответственности между всеми участниками процесса).

Цель – оценить эффективность управления в части обеспечения возврата средств в федеральный бюджет.

Критерий 1 – максимизация доли средств, возвращенных в федеральный бюджет в зависимости от условий предоставления гарантий.

Для проведения оценки по данному критерию следует определить:

- объем возврата средств, обусловленный при предоставлении гарантии;
- обеспечение возврата (залог имущества, гарантия субъекта, банковская гарантия);
- объем просроченной задолженности по исполненным гарантиям Правительства Российской Федерации;
- действия Министерства финансов России по возврату просроченной задолженности.

Определение целей, задач и критериев оценки эффективности реализации стратегических долговых документов на примере Программы социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную (2003 – 2005 годы) в части государственного долга

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 15 августа 2003 года № 1163-р была утверждена Программа социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2003–2005 годы).

В Программе указано, что политика в области государственного долга в среднесрочной перспективе будет базироваться на следующих принципах:

- снижение расходов на обслуживание государственного долга;
- завершение урегулирования долга бывшего СССР;
- увеличение удельного веса внутреннего долга в структуре государственного долга;
- ограничение принятия новых обязательств по привлечению кредитов иностранных государств и займов международных финансовых организаций;
- прекращение заимствования по неэффективно используемым займам;
- концентрация привлекаемых средств на реализацию проектов в области инфраструктуры, имеющих общегосударственное значение;
- размер государственного долга и его структура должны обеспечивать выполнение Российской Федерацией обязательств по его погашению и обслуживанию, а также гарантированную возможность рефинансирования долга независимо от состояния бюджета и прогнозируемого изменения внешнеэкономической конъюнктуры в конкретный период;
- активное управление государственным долгом с целью снижения рисков, связанных с его структурой, и стоимости его обслуживания;
- увеличение сроков рыночных внутренних заимствований без существенного роста

доходности инструментов, в том числе с целью формирования уровня процентных ставок по субфедеральным и корпоративным займам, повышение ликвидности рынка государственных ценных бумаг за счет увеличения объемов новых выпусков;

- разработка и внедрение новых видов государственных облигаций с учетом интересов различных групп инвесторов, в том числе в связи с проведением пенсионной реформы.

Эффективное управление государственным долгом представляет собой задачу оптимизации по ряду критериев. Основные критерии эффективности управления государственным долгом имеют свое выражение в задачах и представляют собой соотнесение реальных результатов, достигнутых в процессе управления государственным долгом, с задачами, поставленными на данном этапе управления государственным долгом.

Перечисленные выше принципы формируют соответствующие задачи по управлению государственным долгом в среднесрочной перспективе.

Очевидно, необходимо ввести ряд количественных показателей, характеризующих достижение поставленных перед системой управления государственным долгом задач, а также обозначить их предельные величины. На данном этапе существования системы управления государственным долгом такая задача не может быть решена в связи с отсутствием соответствующей организационной и нормативной базы, что также является одним из перспективных направлений совершенствования существующей системы управления.

Не ставя перед собой цель выработать систему критериев оценки эффективности управления долгом в части реализации стратегических документов, целесообразно отметить некоторые критерии, которые могут быть использованы для оценки (табл. 1).

Таблица 1 **Качественные и количественные критерии оценки**

Принципы (задачи) управления государственным долгом	Критерии оценки	Примечание
	Качественные критерии	
<p>1. Завершение урегулирования долга бывшего СССР.</p> <p>2. Ограничение принятия новых обязательств по привлечению кредитов иностранных государств и займов международных финансовых организаций.</p> <p>3. Прекращение заимствования по неэффективно используемым займам.</p> <p>4. Концентрация привлекаемых средств на реализацию проектов в области инфраструктуры, имеющих общегосударственное значение.</p> <p>5. Разработка и внедрение новых видов государственных облигаций с учетом интересов различных групп инвесторов, в том числе в связи с проведением пенсионной реформы</p>	<p>Частные и интегральные экспертные оценки</p>	<p>Экспертные оценки применимы к любым показателям эффективности, однако их объективность может быть поставлена под сомнение. Кроме того, необходимо решить проблему подбора экспертов из представителей всех участников системы управления государственным долгом, а также, возможно, независимых экспертов с целью обеспечения репрезентативности интегральных оценок</p>
	Количественные показатели	
<p>1. Снижение расходов на обслуживание государственного долга</p>	<p>Приведенная стоимость расходов на обслуживание государственного долга за период</p>	<p>Отражает общую величину платежей по обслуживанию долга за период, приведенную к базовой дате</p>
	<p>Средняя стоимость обслуживания долга за период (интегральный показатель)</p>	<p>Показатель должен быть скорректирован на уровень процентных ставок. Кроме того, низкая стоимость обслуживания может быть связана с рискованной долговой политикой</p>

Принципы (задачи) управления государственным долгом	Критерии оценки	Примечание
	Количественные показатели	
2. Увеличение удельного веса внутреннего долга в структуре государственного долга	Доля внутреннего долга к общему объему государственного долга	Вычисление оптимального уровня данного показателя связано с определенными трудностями (прогноз относительного уровня процентных ставок по внутренним и внешним заимствованиям, показателей инфляции, объема рублевой денежной массы, курса рубля, инвестиционных рейтингов). Многие из перечисленных показателей не зависят напрямую от управленческих решений в области государственного долга
3. Размер государственного долга и его структура должны обеспечивать выполнение Российской Федерацией обязательств по его погашению и обслуживанию, а также гарантированную возможность рефинансирования долга независимо от состояния бюджета и прогнозируемого изменения внешнеэкономической конъюнктуры в конкретный период	Доля внутреннего долга к общему объему государственного долга	
4. Активное управление государственным долгом с целью снижения рисков, связанных с его структурой, и стоимости его обслуживания	Изменение приведенной стоимости долга в результате проведенной реструктуризации (оценка итогов реструктуризации)	Оценка приведенной стоимости требует использования прогноза процентных ставок, что снижает объективность оценки
	Уровень процентных ставок по рыночным займам (интегральный показатель)	Наличие не связанных с управлением долгом факторов, влияющих на ставки, ограничивает возможности оценки управленческих решений по данному показателю

Принципы (задачи) управления государственным долгом	Критерии оценки	Примечание
	Количественные показатели	
	Средняя стоимость обслуживания долга за период (интегральный показатель)	Показатель должен быть скорректирован на уровень процентных ставок. Кроме того, низкая стоимость обслуживания может быть связана с рискованной долговой политикой
	Показатели долговой устойчивости	Рассчитываются по международным методикам. Отсутствует нормативная база в российском законодательстве
5. Увеличение сроков рыночных внутренних заимствований без существенного роста доходности инструментов, в том числе с целью формирования уровня процентных ставок по субфедеральным и корпоративным займам, повышение ликвидности рынка государственных ценных бумаг за счет увеличения объемов новых выпусков	Дюрация	Позволяет обеспечить равномерность графика платежей по погашению долга, выраженного в ценных бумагах
	Уровень процентных ставок по субфедеральным и корпоративным займам (интегральный показатель)	Наличие не связанных с управлением долгом факторов, влияющих на ставки, ограничивает возможности оценки управленческих решений по данному показателю
	Средняя доходность по рыночным долговым инструментам (интегральный показатель)	Наличие не связанных с управлением долгом факторов, влияющих на ставки, ограничивает возможности оценки управленческих решений по данному показателю
Кроме принципов (задач) управления долгом, перечисленных в Программе социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2003—2005 годы), и основанных на них показателях оценки эффективности управления государственным долгом, по-видимому, могут быть использованы следующие показатели	Финансовый результат деятельности долгового агента – ВЭБа, ЦБ РФ (интегральная оценка)	Финансовый результат связан с рисками, принимаемыми на себя агентом. Кроме того, финансовый результат необходимо соотносить с активами, находившимися под управлением агента

Принципы (задачи) управления государственным долгом	Критерии оценки	Примечание
	Отклонение прогнозных параметров долга от реальных (оценка качества прогнозирования)	Вероятностный характер показателей и прогнозов требует накопления большой статистики. Изменение качественных параметров прогнозируемой системы во времени (видов и условий выпуска долговых обязательств, методов учета и пр.) ставит под сомнение сопоставимость данных
	Кредитные рейтинги (интегральная оценка)	Кредитные рейтинги оценивают большую группу факторов, не ограничиваясь только эффективностью управления долгом
	Социальная значимость последствий принятых управленческих решений	Экспертная оценка

Основными недостатками существующих показателей оказываются неполнота описания проблемы, недостаточная объективность и в большинстве случаев низкая оперативность.

Сложность формализации задачи оценки эффективности управления долгом связана с тем, что в рамках конкретной модели сложно учесть все аспекты деятельности финансовых рынков, государственного бюджета, предпочтений инвесторов и механизмов принятия экономических и политических решений. Следствием из этой проблемы является неполнота используемых показателей. В результате указанных выше сложностей с созданием модели при оценке эффективности необходимо использовать экспертные оценки по различным вопросам, что вызывает сомнения в объективности окончательной оценки. Это обстоятельство вынуждает проводить тщательный подбор экспертов из различных структур, участвующих в управлении долгом, а также независимых экспертов для получения более объективной интегральной оценки. Низкая оперативность большинства показателей связана с быстротой происходящих изменений на рынке капитала, и, как следствие, с быстрым устареванием прогнозов и принимаемых решений.

Вероятностный характер протекающих процессов также затрудняет процедуру оценки. Чтобы отличить неоптимальные решения и прогнозы от оптимальных, необходимы критерии и достаточная статистика. При этом постоянно происходящие изменения внутри самой системы управления долгом, состояния рынка, качественных характеристик макроэкономической и финансовой системы страны, заставляют сомневаться в том, что набранная статистика описывает один и тот же процесс.

Рыночные оценки, финансовые результаты деятельности долгового агентства и кредитные рейтинги являются лишь косвенными индикаторами эффективности управления долгом. Таким образом, даже определив цели и методы управления долгом, разработать критерии оценки эффективности управления сложно. По-видимому, целесообразно искать частные формализованные решения в разрезе отдельных операций с различными видами финансовых инструментов.

Цели (задачи) и критерии проведения оценки дополнительных результатов управления государственным долгом

Выше приведены примеры выбора целей, задач и критериев оценки эффективности управления государственным долгом в части товарных поставок, государственных ценных бумаг и гарантий Правительства Российской Федерации. Кроме того, при проведении оценки собранные данные могут быть дополнительно проанализированы по критериям, описывающим более общие процессы и результаты, полученные в результате реализации управленческих решений в области государственного долга.

Создание исчерпывающей системы критериев оценки эффективности управления государственным долгом, по всей видимости, невозможно, в связи с меняющимися условиями, видами долговых обязательств и целями исследования вопросов управления государственным долгом. Предлагаемый фрагмент носит иллюстративный характер и не претендует на комплексный охват проблемы (табл. 2).

Таблица 2 **Цели и критерии оценки**

Цели (задачи) проведения оценки	Критерии оценки
<p>1. Определение степени выполнения целей и задач текущей долговой политики (на примере долговой политики на 2007–2009 годы)</p>	<p>Выполнение целей долговой политики:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Уменьшение абсолютных и относительных размеров государственного внешнего долга Российской Федерации путем замещения внешнего долга внутренними заимствованиями. 2. Сохранение и развитие национального рынка государственных ценных бумаг. 3. Использование инструментов долговой политики, в частности, государственных гарантий, для ускорения темпов социально-экономического развития страны. 4. Использование инструментов долговой политики при проведении денежно-кредитной политики с целью осуществления дополнительной стерилизации излишней денежной массы и борьбы с инфляцией. <p>Выполнение задач долговой политики:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Сохранение присутствия государства на финансовом рынке в качестве заемщика. 2. Повышение ликвидности национального (рублевого) рынка государственных ценных бумаг. 3. Полное прекращение привлечения «связанных» кредитов правительств иностранных государств. 4. Повышение инвестиционного кредитного рейтинга Российской Федерации и, как следствие, расширение доступа к ресурсам мировых финансовых рынков хозяйствующих субъектов России на приемлемых условиях. 5. Организация мониторинга внешних заимствований хозяйствующих субъектов с высокой долей государственного участия в их капитале. 6. Продолжение проведения компенсационных выплат по сбережениям граждан Российской Федерации. 7. Завершение работы по смещению акцентов во взаимодействии с МБР с заимствований на привлечение консультационно-аналитического и экспертного содействия. 8. Увеличение поддержки социально значимых проектов, которые не могут быть реализованы без государственной поддержки, путем предоставления их участникам государственных гарантий Российской Федерации

Цели (задачи) проведения оценки	Критерии оценки
2. Оценка обеспечения долговой устойчивости (с использованием международных показателей)	Соблюдение заданной величины следующих показателей: 1. Объем внешнего долга/ВВП. 2. Процентные платежи по государственному долгу/доходы от экспорта. 3. Объем внешнего долга/объем экспорта. 4. Объем государственного долга/объем доходов бюджета. 5. Платежи по внешнему долгу/объем экспорта. 6. Золотовалютные резервы/платежи по внешнему долгу
3. Оценка состояния рынка долговых обязательств	1. Уровень процентных ставок по рыночным государственным займам. 2. Уровень процентных ставок по субфедеральным и корпоративным займам. 3. Дюрация. 4. Средняя доходность по рыночным долговым инструментам
4. Оценка степени оптимизации структуры долга и графиков платежей по государственному долгу	1. Доли внутреннего и внешнего долга в общем объеме государственного долга. 2. Доли рыночной и нерыночной составляющей в общем объеме государственного долга. 3. Стоимость, в том числе приведенная расходов на платежи по государственному долгу за период. 4. Средняя стоимость обслуживания и погашения долга за период. 5. Изменение приведенной и средней стоимости обслуживания долга в результате проведенных преобразований (реструктуризации) долга
5. Анализ и оценка рисков	1. Валютные риски. 2. Кредитные риски. 3. Операционные риски. 4. Риски ликвидности. 5. Процентные риски
6. Определение социальной значимости последствий принятых управленческих решений	1. Наличие и состав долговых инструментов, доступных широкому кругу физических лиц. 2. Обеспечение вложений средств Пенсионного фонда в ликвидные и доходные долговые инструменты. 3. Объемы правительственных гарантий, предоставляемых по социально значимым проектам. 4. Компенсационные выплаты населению по обязательствам, относящимся к государственному долгу. 5. Объемы привлечения займов по проектам, носящим неинвестиционный характер (на развитие образования, здравоохранения, экологию и др.)

Указанный перечень критериев оценки может быть дополнен в ходе практической и научной деятельности по контролю за государственным долгом и по оценке эффективности отдельных управленческих решений.

Данную работу, по-видимому, следует продолжить в направлении разработки возможных целей, задач и критериев оценки эффективности в части прочих долговых

обязательств и операций с ними. Это даст возможность получить объективную картину, складывающуюся в сфере управления государственным долгом, и, следовательно, выработать рекомендации по усовершенствованию системы управления государственным долгом.

Задача оценки эффективности управления государственным долгом представляется решаемой путем обобщения имеющегося и приобретения нового опыта указанной деятельности, а также изучения и применения зарубежного опыта по данному вопросу.

3.2. Проведение оценки по выбранным критериям

Суть проведения оценки в данном случае заключается в сравнении достигнутых результатов с выбранными критериями и анализе причин возможных несоответствий. Данная схема наиболее удачно может быть проиллюстрирована на примере анализа эффективности реализации Программы социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2003–2005 годы) в части государственного долга, так как итоги ее выполнения утверждены соответствующими нормативными документами (отчетами Правительства Российской Федерации об исполнении федеральных бюджетов на соответствующие годы) и, следовательно, имеют однозначное толкование. Далее приведено сравнение полученных результатов с предложенными ранее критериями.

1. Снижение расходов на обслуживание государственного долга.

Процентная политика Министерства финансов Российской Федерации в 2003–2005 годы на рынке государственных внутренних заимствований напрямую была связана с изменениями в денежной сфере.

Укрепление национальной валюты, увеличение валютных резервов и значительный объем рублевого предложения, законодательное требование по инвестированию средств накопительных систем в государственные ценные бумаги и повышение суверенных рейтингов России рейтинговыми агентствами при проведении консервативной заемной политики Минфина России привело к сохранению уровня доходности по государственным ценным бумагам ниже уровня текущей инфляции.

Следствием сохранения низкого уровня доходности по государственным облигациям стало уменьшение расходов по обслуживанию этого долга при росте государственного внутреннего долга, выраженного в государственных ценных бумагах.

При этом кассовые расходы на обслуживание государственного внутреннего долга, выраженного в государственных ценных бумагах, составили в 2004 году 51,41 млрд рублей. За счет размещения государственных облигаций с премией к номиналу и получению при доразмещении накопленного купонного дохода (НКД), в соответствии со статьей 113 Бюджетного кодекса Российской Федерации, расходы на обслуживание рублевых государственных облигаций были уменьшены на 15,27 млрд рублей.

При очевидных успехах в области долговой политики на данном этапе нельзя не отметить следующее. Общий объем кассовых расходов является абсолютной величиной и не включает в себя поправку на инфляцию и процентные ставки в конкретном периоде. Кроме того, объем расходов на обслуживание долга целесообразно соотносить с величиной долга, так как его снижение может быть связано со снижением объема долга в целом. Необходимо также выделять, за счет каких именно инструментов происходит общее снижение расходов на обслуживание долга. В общем случае низкая стоимость обслуживания может быть связана с рискованной долговой политикой.

2. Увеличение удельного веса внутреннего долга в структуре государственного долга.

В рамках политики замещения внешнего долга внутренними заимствованиями Минфин России в 2003–2004 годы привлек за счет размещения государственных облигаций на внутреннем рынке 308,55 млрд рублей при погашении рублевых государственных ценных бумаг на сумму 186,45 млрд рублей (без операций переоформления портфеля Банка России)

при сохранении уровня процентных ставок. В результате доля государственного внутреннего долга в совокупном государственном долге Российской Федерации на конец 2004 года составила 19,7 %.

В 2005 году сохраняется политика замещения государственного внешнего долга внутренними заимствованиями.

В соответствии с Программой государственных внутренних заимствований в 2005 году Министерство финансов России может привлечь за счет размещения государственных ценных бумаг до 210,86 млрд рублей при погашении 85,79 млрд рублей. Таким образом, чистое привлечение за счет размещения государственных облигаций на внутреннем рынке составит 125,07 млрд рублей.

В результате этих операций государственный внутренний долг, выраженный в государственных ценных бумагах, возрастет на 125–130 млрд рублей и составит на 1 января 2006 года около 900 млрд рублей (на 1 января 2005 года – 756,79 млрд рублей), то есть прирост долга за 2005 год составит около 18,9 %.

При этом Программой не определено, какое соотношение между внутренним и внешним долгом считается оптимальным и при каких условиях. В предельном случае решение данной задачи может привести к полному отказу от внешних заимствований, что не обязательно будет положительным управленческим решением. При отсутствии формализованных оценок рисков на внутреннем и внешнем долговых рынках, а также не отработанном механизме координации долговой и денежно-кредитной политики предложенная в программе формулировка задачи представляется не точной.

3. Увеличение сроков рыночных внутренних заимствований без существенного роста доходности инструментов, в том числе с целью формирования уровня процентных ставок по субфедеральным и корпоративным займам, повышение ликвидности рынка государственных ценных бумаг за счет увеличения объемов новых выпусков.

4. Размер государственного долга и его структура должны обеспечивать выполнение Российской Федерацией обязательств по его погашению и обслуживанию, а также гарантированную возможность рефинансирования долга независимо от состояния бюджета и прогнозируемого изменения внешнеэкономической конъюнктуры в конкретный период.

В части решения двух указанных выше задач Министерством финансов Российской Федерации было осуществлено следующее.

В результате операций Министерства финансов на внутреннем рынке государственных заимствований в 2003–2004 годах объем привлечения за счет размещения государственных ценных бумаг составил 308,55 млрд рублей (без учета операций реоформления) при погашении государственных облигаций на сумму 186,45 млрд рублей. За два года действия Долговой стратегии на 2003–2004 годы чистое привлечение за счет операций с государственными ценными бумагами на внутреннем рынке составило 122,1 млрд рублей, в том числе в 2004 году – 96,15 млрд рублей.

Учитывая, что Долговая стратегия на 2003–2005 годы предусматривала увеличение сроков заимствований на внутреннем рынке, а также исполнение федерального бюджета с профицитом, Минфин России минимизировал привлечение на короткие сроки и осуществлял в основном средне- и долгосрочные заимствования.

Результатом проводимой политики стал рост государственного внутреннего долга, выраженного в государственных ценных бумагах. В течение двух лет его объем возрос с 654,51 млрд рублей на 1 января 2003 года до 756,79 млрд рублей на 1 января 2005 года или на 15,6 % (табл. 3).

Таблица 3 Динамика изменения объема и структуры государственного внутреннего долга, выраженного в государственных ценных бумагах (ГКО-ОФЗ-ОГНЗ), в 2003–2004 годы

	На 1 января 2003 года		На 1 января 2004 года		На 1 января 2005 года	
	млрд рублей	%	млрд рублей	%	млрд рублей	%
ГКО	18,815	2,87	2,723	0,41	0,024	0,003
ОФЗ	624,199	95,37	649,311	97,86	756,768	99,997
ОГНЗ	11,500	1,76	11,500	1,73	-	-
Итого долг	654,514	100,00	663,534	100,00	756,792	100,00

В последние годы имеет место устойчивая тенденция существенного роста рыночной части государственного внутреннего долга, выраженного в государственных ценных бумагах: с 217,01 млрд рублей на 1 января 2003 года до 557,56 млрд рублей на 1 января 2005 года или на 156,93 %.

Указанное увеличение было достигнуто за счет активных рыночных операций Министерства финансов России в 2003–2004 годы – из 308,55 млрд рублей внутренних заимствований на рынке было привлечено 301,55 млрд рублей (97,3 %). Только 7,0 млрд рублей (2,27%) было заимствовано путем проведения закрытой подписки. Кроме того, Банк России реализовал в течение 2003–2004 годов часть полученных в результате реоформления выпусков, имеющих рыночные характеристики.

Учитывая, что Долговая стратегия на 2003–2005 годы направлена на обеспечение гарантированного выполнения Российской Федерацией обязательств по погашению и обслуживанию принимаемых долговых обязательств независимо от состояния бюджета и прогнозируемого изменения внешнеэкономической конъюнктуры в конкретный период времени, Министерство финансов России значительно увеличило сроки рыночных заимствований с целью равномерного распределения платежей по долгу. Для этого активно размещались ОФЗ с погашением в 2008, 2010, 2012 и 2018 годах. Банк России реализовал на рынке ОФЗ с погашением в 2010, 2012, 2025, 2028 и 2029 годах.

В результате на 1 января 2005 года долгосрочный сегмент рынка составил более 319 млрд рублей или 57,3% от всего рыночного долга. Весь долгосрочный внутренний долг, выраженный в ценных бумагах, на 1 января 2005 года составил 455,7 млрд рублей (табл. 4).

Таблица 4 Структура государственного внутреннего долга, выраженного в государственных ценных бумагах, по срокам погашения

	На 1 января 2003 года		На 1 января 2004 года		На 1 января 2005 года	
	млрд рублей	%	млрд рублей	%	млрд рублей	%
С погашением в течение одного года	91,17	13,93	79,04	11,91	71,57	9,46
С погашением от одного года до пяти лет	149,20	22,80	188,97	28,48	229,57	30,33
С погашением свыше пяти лет	414,14	63,27	395,52	59,61	455,65	60,21
Итого долг	654,51	100,00	663,53	100,00	756,79	100,00

Дюрация (средний срок платежей по облигациям) рыночного долга возросла в течение 2003–2004 годов с 1,32 года до 4,81 года и достигла уровня, характерного для долговых рынков развитых государств. Увеличение сроков заимствований позволяет Минфину России обеспечить равномерность графика погашения государственного внутреннего долга,

выраженного в государственных ценных бумагах.

В 2003 году был успешно преодолен максимальный пик платежей по внешним обязательствам, составлявший 491,5 млрд рублей (15,96 млрд долл. США): 315,7 млрд рублей (10,26 млрд долл. США) – погашение долговых обязательств и 175,8 млрд рублей (5,70 млрд долл. США) – расходы на обслуживание.

Всего за 2003–2004 годы в счет погашения и обслуживания государственного внешнего долга было выплачено 918,4 млрд рублей (30,80 млрд долл. США). Особо следует отметить, что указанные платежи были осуществлены в условиях, когда Минфин России не размещал облигации новых внешних облигационных займов и не проводил рефинансирование ранее осуществленных выпусков.

В результате проводимой политики государственный внешний долг сократился за 2003–2004 годы с 35,88 % к ВВП до 18,91 % к ВВП.

Далее приведены показатели долговой устойчивости (табл. 5).

Таблица 5 Показатели долговой устойчивости

№ п/п	Долговые показатели	Коэффициент, %			Предельное значение коэф-фициента, % *
		2003	2004	2005 (прогноз)	
1	Совокупный государственный долг к объему ВВП	32,06	23,57	21,17	52
2	Приведенная стоимость совокупного внешнего долга страны к объему ВВП	38,65	33,61	31,65	43
3	Приведенная стоимость совокупного внешнего долга страны к объему экспорта товаров и нефакторных услуг	113,88	100,46	96,82	190
4	Приведенная стоимость совокупного государственного долга к доходам государственного (федерального) бюджета	151,18	108,66	97,63	215
5	Объем платежей по погашению и обслуживанию совокупного внешнего долга страны к объему ВВП	3,38	2,90	4,21	9
6	Объем платежей по погашению и обслуживанию совокупного внешнего долга страны к объему экспорта товаров и нефакторных услуг	9,95	8,66	12,88	23
7	Объем платежей по погашению и обслуживанию государственного долга к доходам государственного (федерального) бюджета	14,02	10,06	16,20	23

* Значения определены на уровне 85%-х величин от общепринятых в мировой практике «критических» значений долговых коэффициентов.

Достигнутые к началу 2005 года значения показателей долговой устойчивости,

рассчитанные в соответствии с международной методикой, позволили России войти в группу стран с низким уровнем задолженности (отношения приведенной стоимости внешнего долга страны к объемам ВВП и экспорта составили 33,6 и 100,5 % соответственно), несмотря на резкий рост внешних заимствований, предпринятый негосударственным сектором экономики.

Для оценки выполнения данных задач Министерством финансов Российской Федерации были использованы показатели дюрации и объема рыночной части внутреннего долга.

Решение данных задач могли бы дополнительно охарактеризовать такие показатели, как изменение приведенной стоимости долга в результате проведенных операций (как оценка реструктуризации по срокам и видам заимствований); средняя стоимость обслуживания долга; уровень процентных ставок по рыночным займам; уровень процентных ставок по субфедеральным и рыночным займам.

Кроме того, в нормативных документах не предусмотрен механизм оценки рынка субфедеральных и корпоративных заимствований, информация по данному вопросу является разобщенной и находится в распоряжении различных участников рынка, что затрудняет ее анализ.

В связи с этим, а также, учитывая ранее обозначенные факторы долговых рисков, представляется целесообразным начать работу по мониторингу консолидированного долга.

5. Прекращение заимствования по неэффективно используемым займам.

Кредиторы (например, МБРР) регулярно проводят оценку эффективности использования средств займа для определения основных результатов проекта, соотнесения их с поставленными задачами, установления причин не достижения определенных результатов, обобщения выводов. В российской практике такие оценки практически не проводятся, не закреплены законодательно методы их проведения. В целом это перспективная, но достаточно сложная задача, особенно, что касается проектов, имеющих скорее не экономический, а социальный эффект.

6. Ограничение принятия новых обязательств по привлечению кредитов иностранных государств и займов международных финансовых организаций.

7. Концентрация привлекаемых средств на реализацию проектов в области инфраструктуры, имеющих общегосударственное значение.

В части решения трех перечисленных выше задач проведена следующая работа.

Последовательно развиваются и улучшаются отношения с внешними кредиторами. В части международных финансовых организаций было за прошедший период принимались активные меры, направленные на минимизацию заимствований у МФО и выходу с этими кредиторами на качественно новый уровень отношений в формате акционер – организация. Новые кредиты привлекались только для решения задач общегосударственного значения. Как следствие, за 2003–2004 годы, то есть к началу 2005 года, в данной сфере удалось достичь следующих результатов:

- сократилось количество заимствований; если в предыдущие годы в программу государственных внешних заимствований России включалось по четыре-пять новых займов МФО ежегодно, то Программой внешних заимствований на 2005 год предусмотрено привлечение только одного нового кредита;

- завершена реализация 14 проектов на общую сумму 1,15 млрд долл. США;

- обеспечено ускорение темпов завершения ряда действующих проектов, для чего были существенно увеличены лимиты использования средств по имеющимся соглашениям с МФО;

- сокращен объем использования средств по ряду неэффективно реализуемых проектов на общую сумму 215,4 млн долл. США;

- возросла российская доля софинансирования проектов за счет средств федерального бюджета, что позволило снизить бюджетные расходы, связанные с обслуживанием и сопровождением займов МФО, а также способствовало повышению эффективности

реализации проектов, соответствующих приоритетам социально-экономического развития России.

8. Завершение урегулирования долга бывшего СССР.

В 2001–2004 годах успешно проходила реализация Государственной программы погашения государственного внутреннего долга Российской Федерации по государственным долговым товарным обязательствам, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 27 декабря 2000 года № 1006.

Всего в 2000–2004 годах на погашение государственных долговых товарных обязательств были направлены средства федерального бюджета в сумме 3913,4 млн рублей, из них: в 2000 году – 1799,8 млн рублей, в 2001 году – 340,8 млн рублей, в 2002 году – 924,4 млн рублей, в 2003 году – 475,8 млн рублей, в 2004 году – 372,6 млн рублей.

В 2002 году Министерством финансов Российской Федерации была практически полностью погашена задолженность по облигациям государственных целевых беспроцентных займов 1990 года на приобретение товаров народного потребления и легковых автомобилей, по целевым расчетным чекам с правом приобретения легковых автомобилей в 1991–1992 годах.

Однако к началу 2003 года не все владельцы облигаций 1990 года и целевых чеков с правом приобретения автомобилей в 1991–1992 годах смогли реализовать свое право на получение компенсации в сроки, установленные для каждого вида обязательства Федеральным законом «О государственных долговых товарных обязательствах, поскольку предельные сроки погашения этих видов долговых обязательств истекли в 2002 году».

В то же время, с учетом интересов граждан, по различным причинам не успевшим погасить облигации 1990 года и целевые чеки на приобретение автомобилей в сроки, установленные для каждого вида обязательства Федеральным законом «О государственных долговых товарных обязательствах», по инициативе Министерства финансов были внесены текстовые статьи в законы о федеральном бюджете на соответствующий год, позволяющие погашать в 2003 и 2004 годах товарные обязательства, оставшиеся непогашенными после истечения предельного срока погашения.

Аналогичный порядок продления погашения долговых товарных обязательств, оставшихся непогашенными на 1 января 2004 года (после истечения предельного срока погашения), учтен в федеральном бюджете 2004 года.

В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 5 августа 1992 года № 549 был выпущен Российской внутренней выигрышный заем 1992 года на срок с 1 октября 1992 года по 1 октября 2002 года. Согласно Условиям выпуска займа выкуп указанных облигаций производился с 1 октября 2002 года по 1 октября 2004 года.

Учитывая, что на руках у населения остались непогашенные облигации на сумму 32,9 млн рублей, а также то, что окончание срока исковой давности по облигациям Российского внутреннего выигрышного займа 1992 года не истек, статьей 88 Федерального закона «О федеральном бюджете на 2005 год» предусмотрено продолжить выкуп указанных облигаций в 2005 году в размере, установленном Условиями выпуска облигаций.

В течение 2003–2004 годов удалось существенно сократить объем неурегулированных категорий внешней задолженности России. В результате проведения двух этапов обмена задолженности перед Межрегиональным инвестиционным банком (МИБ) и Международным банком экономического сотрудничества (МБЭС), а также достижения договоренностей о реструктуризации долга перед Венгрией, Оманом, Южной Кореей и Таиландом неурегулированный остаток долга бывшего СССР сократился с 6,2 млрд долл. США на начало 2003 года до 4,1 млрд долл. США на март 2005 года. Кроме того, в результате предпринятых в прошедший период мер, направленных на скорейшее достижение взаимоприемлемых договоренностей со странами-кредиторами, созданы реальные предпосылки для урегулирования уже в 2005 году задолженности бывшего СССР перед Китаем, Объединенными Арабскими Эмиратами, государствами бывшей СФРЮ и Кувейтом, а также для проведения второго транша обмена коммерческой задолженности бывшего

СССР. Последнее позволит нормализовать отношения с несколькими сотнями фирм-кредиторов.

С тремя государствами СНГ (Белоруссия, Грузия и Киргизия) была урегулирована проблема внутреннего валютного долга бывшего СССР.

9. Активное управление государственным долгом с целью снижения рисков, связанных с его структурой, и стоимости его обслуживания.

Решение предыдущих задач в значительной степени определяет и решение данной задачи. Однако законодательно не определен механизм оценки и снижения рисков, сопутствующих управлению государственным долгом. Таким образом, разработка данного механизма является одним из перспективных направлений совершенствования системы управления государственным долгом.

В соответствии с международным опытом управляющие государственным долгом должны проводить следующие виды анализа риска:

- прогнозировать будущие расходы по обслуживанию долга в средне- и долгосрочной перспективе, основываясь на допущениях относительно факторов, определяющих способность страны обслуживать долг, таких, например, как: новые потребности в финансировании; структура сроков погашения накопленного объема государственного долга; процентные и валютные характеристики новых долговых обязательств; прогнозы относительно будущих процентных ставок и обменных курсов; поведение релевантных нефинансовых переменных (например, цен сырьевых товаров);

- составлять характеристики «профиля долга», включающие ключевые показатели риска по существующему и прогнозируемому портфелю долговых обязательств на охватываемую прогнозом перспективу;

- рассчитывать риск будущих расходов по обслуживанию долга, как в финансовом, так и реальном выражении, составляя резюме результатов стресс-тестов, составленных на базе экономических и финансовых потрясений, которым может подвергнуться правительство и, в более общем плане, страна. Риски обычно измеряются потенциальным ростом расходов по обслуживанию долга в вариантах риска, соотносенных с ожидаемыми расходами;

- составлять итоговые сводки издержек и рисков альтернативных стратегий управления государственным портфелем долговых обязательств, исходя из которых можно будет принимать обоснованные решения по поводу альтернативных вариантов финансирования в будущем.

Как видно из приведенного выше анализа основных результатов осуществления долговой политики, ряд задач, указанных в Программе социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2003–2005) был достигнут, по ряду вопросов требуется продолжение работы по управлению государственным долгом.

Как видно из приведенной выше оценки выполнения основных задач Программы, действующая система управления государственным долгом оперирует показателями, не в полной мере отражающими результат управленческого решения. Как следствие из этого необходимо уточнять существующие показатели оценки и формулировку задач (принципов) долговой политики.

В связи с тем, что указанные в Программе задачи носят в значительной степени качественный характер, оценка эффективности управления государственным долгом в этой части может быть осуществлена только путем обобщения экспертных оценок и дальнейшего комбинирования полученного результата с набором количественных показателей.

3.3. Подготовка выводов и рекомендаций по результатам проведения оценки

Проведение оценки эффективности управленческих решений в сфере государственного долга было бы не полным без обобщения результатов проведенной оценки, подготовки выводов и рекомендаций по дальнейшему усовершенствованию процесса управления.

Необходимо сформулировать выводы, которые должны четко отражать соответствие фактических результатов управления государственным долгом выбранным критериям оценки, а также суть и причины отмеченных отклонений фактических результатов управления от выбранных критериев.

В случае отмеченных отклонений необходимо дать конкретные рекомендации, какие элементы системы управления в целом, а также какие конкретные недочеты, отмеченные в ходе оценки реализации конкретного управленческого решения, требуют доработки.

Представляется целесообразным сгруппировать выводы и рекомендации либо в разрезе поставленных целей оценки, либо обобщить результаты оценки по следующим основным направлениям:

- нормативно-правовая база;
- методологическая основа процесса;
- информационная база;
- организационная основа процесса управления;
- система анализа и учета рисков при управлении;
- система учета и отчетности.

На основании приведенных в данной работе материалов, проведенной оценки Программы социально-экономического развития Российской Федерации в части государственного долга, можно предложить следующие выводы и рекомендации по совершенствованию системы управления государственным долгом.

За последние годы Правительством Российской Федерации проделана определенная работа по формированию системы управления государственным долгом, была значительно расширена и усовершенствована соответствующая законодательная база и проведен ряд успешных операций, приведших к сокращению долговой нагрузки на экономику.

Вместе с тем управление государственным долгом еще не вышло на современный уровень, отсутствует обоснованная долгосрочная концепция управления государственным долгом.

С точки зрения повышения эффективности работы системы управления государственным долгом, устранения существующих проблем и противоречий необходимо следующее.

1. Принятие Концепции управления государственным долгом.
2. Разработка как среднесрочной, так и долгосрочной долговой политики в непосредственной связи с денежно-кредитной и налогово-бюджетной политикой.
3. Организация прозрачного и полного учета государственного долга по всем видам обязательств и операциям с ними, создание единой базы данных и единой системы управления государственным долгом.
4. Продолжение работы по созданию нормативной и организационной базы для учета и управления задолженностью субъектов Российской Федерации.
5. Создание системы мониторинга и управления частной и корпоративной задолженностью.
6. Управление государственным долгом должно быть тесно связано с управлением активами.
7. Повышение прозрачности операций Министерства финансов и его агентов.

В данной связи в Бюджетный кодекс целесообразно внести поправки, обязывающие Министерства финансов регулярно публиковать основную информацию о состоянии государственного долга Российской Федерации.

Должны быть разработаны законодательные поправки в Бюджетный кодекс, ограничивающие применение непрозрачных схем по зачету налогов и других недоимок платежеспособным корпоративным структурам за погашение внешнего долга или наращивание зарубежных активов (выкуп долга, экспортные поставки в счет погашения долга или в счет государственного кредитования).

Кроме того, целесообразно законодательно закрепить предоставление всех расчетных

материалов по государственному долгу к проекту закона о федеральном бюджете на очередной год для проведения его качественной экспертизы.

8. Разработать нормативное обеспечение координации действий всех участников долговой политики.

9. Обеспечить нормативное закрепление показателей долговой устойчивости, используемых Внешэкономбанком для оценки внешнего долга; разработка и утверждение подобной системы показателей для внутреннего долга.

10. Разработать и внедрить систему показателей оценки эффективности управленческих решений в сфере государственного долга.

Необходима также разработка проектов стандартов аудита эффективно сти, технологии мониторинга и анализа государственного долга, методики проведения специальных контрольных мероприятий, направленных на оценку качества решений правительства в части управления государственным долгом.

11. Создать нормативную и организационную базы для осуществления оперативного управления госдолгом с использованием преимуществ вторичного рынка долговых обязательств.

12. Решить вопросы урегулирования возврата задолженности перед федеральным бюджетом конечных заемщиков кредитных средств.

13. Создать действенную систему оценки и предупреждения негативного воздействия рисков, присутствующих в процессе управления государственным долгом.

14. В правовом регулировании нуждается порядок применения операций реструктуризации, обмена долговых обязательств на инвестиции, акции, а также секьюритизации займов.

15. В действующем законодательстве также отсутствует система ответственности за эффективность принимаемых решений при осуществлении государственной политики заимствований и управления государственным долгом и, соответственно, пределы полномочий и ответственность Правительства Российской Федерации, органов федеральной исполнительной власти, Банка России и иных банков – агентов эмитента государственных долговых обязательств.

3.4. Основные этапы метода проведения оценки

На основании проведенного обобщения и анализа накопленного опыта по отдельным финансовым инструментам и операциям с ними можно предложить следующий порядок проведения оценки эффективности управления государственным долгом.

При этом следует сразу определить подход к порядку проведения оценки эффективности управления государственным долгом по следующим аспектам.

Целью оценки эффективности управления государственным долгом не является анализ политических факторов и причин принятия соответствующих решений, в связи с чем, предлагается концепция проведения оценки при допущении о сопоставимых (неизменных) политических условиях в течение периода, за который берутся данные для проведения оценки.

Кроме того, следует рационально определить период, за который подбираются факты и статистические данные, используемые в дальнейшем исследовании. Постоянно происходящие изменения внутри самой системы управления долгом, состояния рынка, качественных характеристик макроэкономической и финансовой системы страны, заставляют иногда сомневаться в том, что набранная статистика описывает один и тот же процесс.

Следует отметить, что ряд критериев оценки может носить качественный характер, то есть может быть измерен только экспертным путем. Здесь встает проблема подбора, как критериев оценки, так и компетентных экспертов. По мнению автора, для разработки критериев и получения объективной оценки, состав экспертов может быть определен с

привлечением представителей всех участников оцениваемого процесса. При проведении экспертных оценок для получения комбинированной оценки можно, например, использовать метод ранжирования значимости выбранных критериев и выставления определенного количества баллов по каждому из них отдельными экспертами.

Следует предусмотреть подготовку необходимой правовой базы для проведения аудита эффективности управления государственным долгом. Необходимо законодательно определить как сам термин «аудит эффективности», так и механизм разработки и согласования заинтересованными сторонами критериев его проведения, правовые последствия выводов, сделанных по результатам проведения данной работы.

В связи с отсутствием на данном этапе необходимой правовой базы и с учетом ответственности, которую несут инспектора Счетной палаты Российской Федерации за «достоверность результатов проводимых ими проверок и ревизий, представляемых в государственные органы или предаваемых гласности» (статья 28 Федерального закона «О Счетной палате Российской Федерации»), в настоящий момент предлагается ограничиться проведением оценки эффективности управления государственным долгом в форме аналитической работы с дальнейшим обсуждением ее результатов всеми заинтересованными сторонами (потенциальными объектами аудита эффективности). Тем самым будет проведена практическая апробация как предложенных в настоящей работе методов и критериев проведения оценки, так и механизма ее проведения, устранены возможные недостатки и противоречия.

Предлагаемый метод оценки эффективности управления государственным долгом состоит из следующих основных этапов:

- 1) определение предмета оценки (конкретного управленческого решения);
- 2) определение объекта оценки (организации, являющиеся участниками исследуемого процесса);
- 3) определение состава экспертов (в том числе привлеченных со стороны участников исследуемого процесса);
- 4) определение временного периода при анализе фактов, статистических данных или их прогнозе;
- 5) изучение предмета и объектов исследования, обобщение накопленного опыта;
- 6) определение целей и задач проведения оценки (что именно требуется узнать, по каким вопросам требуется провести исследование и разработать рекомендации);
- 7) разработка количественных и качественных критериев оценки эффективности управленческого решения по вопросам государственного долга в соответствии с выбранными целями и задачами и согласование их со всеми заинтересованными сторонами;
- 8) оценка отдельных аспектов принятого управленческого решения (или его проекта) по выбранным критериям;
- 9) обобщение итогов оценки по различным выбранным критериям, анализ причин и их последствий в развитии исследуемой ситуации, разработка рекомендаций.

Предложенный метод оценки эффективности управления государственным долгом может применяться на стадии планирования, исполнения решения и при оценке его результатов.

По мнению автора, настоящая работа должна являться составной частью методологической базы для проведения процесса оценки эффективности управления государственным долгом. Поскольку целью данной работы являлось выделение основных этапов проведения оценки, в данную работу не вошли следующие элементы:

- разработка системы количественных показателей и их пороговых значений для проведения количественной оценки процесса управления;
- обоснование метода подбора экспертов для проведения оценки, в том числе по качественным показателям результатов управления, не поддающихся количественной оценке.

Заключение

Долговая проблема является одной из наиболее важных проблем, сдерживающих социально-экономическое развитие страны.

Особое внимание в работе обращается на недостатки управления государственным долгом, которые вызваны отсутствием:

- взаимодействия государственных структур, принимающих решения в области государственного долга и осуществляющих контроль в этой области;
- прозрачности операций с долговыми обязательствами, ввиду чего данные агентов правительства по управлению долгом расходятся с аналогичными данными Минфина России, не обладающего оперативной информацией об объемах и структуре долговых обязательств;
- законодательно закрепленных целей государственных заимствований: вне правового урегулирования остается порядок применения операций реструктуризации, обмена долговых обязательств на инвестиции, конверсии и консолидации займов;
- ответственности отдельных лиц или организаций за эффективность принимаемых решений при осуществлении государственной политики заимствований и управления государственным долгом.

Основными задачами по управлению долгом в ближайшее время будут являться:

- сокращение объемов внешних долговых обязательств и, соответственно, стоимости их обслуживания;
- оптимизация структуры государственного долга, увеличение доли его рыночной составляющей;
- оптимизация графика платежей по государственному долгу, устранение пиков платежей;
- рефинансирование внешнего долга за счет внутренних заимствований без существенного ухудшения структуры долга по срокам платежей;
- диверсификация портфеля долговых инструментов;
- повышение эффективности использования заемных средств;
- анализ и снижение рисков управления долгом.

В связи с этим в качестве первоочередных задач по повышению эффективности государственного финансового контроля необходимо:

- разработать соответствующую информационно-аналитическую базу показателей, определяющих процесс государственных заимствований, состояние и динамику государственного долга;
- сформировать систему критериев, позволяющих проводить оценку эффективности управления государственным долгом;
- прогнозировать варианты изменения государственного долга в зависимости от выбранной стратегии и тактики развития экономики страны.
- обеспечить более гибкое реагирование на изменяющиеся условия внешнего и внутреннего финансовых рынков и использование наиболее благоприятных источников и форм заимствований, а также создать надежные механизмы перевода заемных средств в инвестиции, ставящие реальные заслоны на пути их нецелевого использования;
- максимально использовать для обслуживания долга дебиторской задолженности иностранных государств России и других зарубежных активов, а также просроченной задолженности предприятий и регионов по гарантированным государством валютным кредитам;
- обеспечить более тесную координацию государственной политики и политики внешних заимствований корпоративных структур;
- исключить необоснованное использование внешних и внутренних посредников при операциях по выкупу долга у официальных кредиторов;

- разработать методику анализа и оценки различных рисков по операциям с государственными долговыми обязательствами;
- повысить качество учета и мониторинга государственного долга.

В связи с изложенным, необходимо расширение рамок государственного финансового контроля: от контроля исполнения федерального бюджета до контроля эффективности принимаемых мер по управлению государственным долгом. Отсюда и возникновение аудита эффективности в системе государственного контроля обусловлено необходимостью контролировать не только целевой характер государственных расходов, но и оценивать их результативность.

Важной проблемой внедрения аудита эффективности в систему контроля за государственным долгом является выработка единого методологического подхода к этой проблеме органов внешнего финансового контроля и исполнительной власти. В связи с этим можно отметить, что в мировой практике пока не выработано общепризнанной методологии оценки эффективности урегулирования государственного долга.

Государственные долговые обязательства являются специфическим компонентом федерального бюджета, в связи с чем проблема оценки эффективности управления ими требует отдельного рассмотрения.

В настоящее время насчитывается достаточно большое количество долговых инструментов. Все они различаются по условиям выпуска и срокам размещения и обращения, по стоимости привлечения и погашения, объему и степени влияния на финансовый рынок, а также еще целым рядом параметров. В связи с их определенной уникальностью цели и критерии оценки эффективности управления отдельными долговыми обязательствами плохо поддаются тиражированию.

Тем не менее в ходе контрольной работы Счетной палаты Российской Федерации по каждому из долговых инструментов накоплен большой опыт, что позволяет определить основные вопросы, которые могут быть поставлены в ходе проведения оценки эффективности их применения.

Российская Федерация, используя мировой опыт, движется по пути создания эффективной системы контроля и управления долгом. Несмотря на ранее перечисленные негативные аспекты и определенные проблемы и недоработки, не вызывает сомнений, что этот процесс необратим. Об этом свидетельствуют и результаты контрольных и аналитических мероприятий Счетной палаты Российской Федерации, проведенные по долговой тематике.

Библиография

1. Анализ системы управления государственным долгом Российской Федерации // Бюллетень Счетной палаты Российской Федерации. 2006. № 6 (102). Сайт: <http://www.ach.ru/bulletins>
2. Аудит эффективности. Опыт, проблемы, перспективы: Материалы круглого стола VII Петербургского международного экономического форума / Под ред. С.В. Степашина, С.А. Агапцова. М., 2003.
3. Аудит эффективности: понятия, мандаты, методология и практика, составление отчетов и другие проблемы/задачи. Основной доклад Высшего контрольного органа Австралии на VI международном семинаре АЗОСАИ в 1997 году.
4. Аудиторское заключение об эффективности и его использование исполнительными и законодательными органами власти. Основной доклад Высшего контрольного органа Пакистана на VI международном семинаре АЗОСАИ в 1997 году.
5. Аудиторские стандарты ИНТОСАИ для госконтроля // Контроллинг. 1991. № 3. С. 70–95.
6. Брагинская Л.С. «Оценка эффективного использования бюджетных средств при управлении государственным долгом». Материалы круглого стола от 26 октября 2006 г.

Бюджетная политика Российской Федерации: Проблемы и пути решения. Сборник научных статей. ГНИИ системного анализа Счетной палаты Российской Федерации. М., 2006.

7. *Брагинская Л.С.* Вопросы оценки эффективности использования бюджетных средств в части государственного долга. Материалы круглого стола от 24 октября 2005 г. Анализ эффективности федерального бюджета: вопросы теории и практики. Сборник научных статей. ГНИИ системного анализа Счетной палаты Российской Федерации. М., 2006.

8. *Брагинская Л.С.* Управление государственным долгом. Цели, задачи, критерии проведения оценки. Финансовые механизмы регулирования и стимулирования развития экономики. Сборник научных трудов. Академия народного хозяйства при Правительстве Российской Федерации. М., 2007.

9. *Брагинская Л.С.* Как контролируем государственный долг// Президентский контроль. 2007. № 7

10. *Воронин Ю.М.* Государственный финансовый контроль: вопросы теории и практики. М., 2005.

11. *Воронин Ю.М., Кабашкин В.А.* Управление государственным долгом// Экономист. 2006. № 1. С.58–68.

12. *Воронин Ю.М., Мешалкина Р.Е.* Стандартизация финансового контроля: Россия и мировой опыт. М., 2003.

13. *Головачев Д.Л.* Государственный долг. Теория, российская и мировая практика. М., 1998.

14. Государственный долг Российской Федерации: проблемы управления и контроля: Материалы круглого стола от 4 декабря 2002 года / Б.Г.Преображенский; Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. М., 2003.

15. Государственный финансовый контроль: Учебник для вузов / С.В.Степашин, Н.С.Столяров, С.О.Шохин, В.А.Жуков. СПб., 2004.

16. *Златкис Б.И.* Главное – соответствовать стратегическому плану // Рынок ценных бумаг. 2003. № 21 (252). С.5–8.

17. *Златкис Б.И.* Долговая проблема – модная дискуссия или насущная забота государственной власти // Финансы. 2001. № 12.

18. *Златкис Б.И.* Доходы бюджета – гарантия погашения государственных обязательств // Рынок ценных бумаг. 2000. № 2.

19. *Златкис Б.И.* Проблемы создания системы управления государственным долгом в Российской Федерации // Финансы. 2001. № 4. С. 3–5.

20. *Кабашкин В.А.* Кто и как контролирует долги?// Российская Федерация сегодня. 2002. № 1. С. 36–37.

21. *Кабашкин В.А.* Опыт Российской Федерации в области контроля за государственным внешним долгом // Финансовый контроль. 2004. № 7(32). С. 63–70.

22. *Кабашкин В.А.* Формирование системы контроля за государственным долгом России. Системы государственного контроля в Российской Федерации: Теория и практика. М., 2005.

23. *Кабашкин В.А.* Совершенствование механизма государственного контроля. Новое в управлении: по материалам научной сессии «Управление в изменяющемся мире». М., 2002.

24. *Кабашкин В.А.* Государственные долги и корпоративные структуры// Государственная служба. 2006. № 6 (44).

25. *Кабашкин В.А., Иванов Ч.В.* Организация государственного финансового контроля государственных и муниципальных гарантий. Элиста, 2006.

26. *Кабашкин В.А., Лобачева Е.С., Сазонова И.Ю.* Система контроля за государственным долгом в Российской Федерации и опыт контрольных органов стран участниц ИНТОСАИ и ЕВРОСАИ. Системы государственного контроля в Российской Федерации: Теория и практика. М., 2005.

27. *Крохина Ю.А.* Государственный кредит и государственный долг: проблемы, причины и следствия // Государственный долг Российской Федерации:

проблемы управления и контроля: Материалы круглого стола. 4 декабря 2002 года. М., 2003.

28. Лимская Декларация руководящих принципов контроля //Контролинг. 1991. № .1 С.56– 65.

29. Материалы доклада Министерства финансов Российской Федерации «Основные направления политики Правительства Российской Федерации в сфере государственного долга на 2003–2005 годы и комплекс мер по ее реализации». 2003. Апрель.

30. Материалы для рассмотрения на заседании Правительства Российской Федерации «Долговая политика на 2006–2008 гг. и результаты исполнения долговой стратегии на 2003–2005 гг.». Подготовлены Министерством финансов Российской Федерации. 2005. Апрель.

31. Материалы для рассмотрения на заседании Правительства Российской Федерации «Об основных направлениях политики в сфере государственных заимствований и управления государственным долгом Российской Федерации на 2007–2009 годы». Подготовлены Министерством финансов Российской Федерации. 2006. Апрель.

32. Материалы для рассмотрения на заседании Правительства Российской Федерации (проекты программ государственных внутренних и внешних заимствований Российской Федерации на 2007 год). 2006. Июль.

33. Материалы семинара по экономической и бюджетной эффективности проектов. Подготовлено Федеральным центром проектного финансирования. М., 1999.

34. Международный валютный фонд. Руководящие указания по управлению государственным долгом. Вашингтон, округ Колумбия, 2001. Март.

35. Научный альманах фундаментальных и прикладных исследований: Внешний долг России и проблемы его урегулирования / Под ред. А.Г.Грязновой. М., 2002.

36. Отчет о НИР «Разработка методологических основ повышения эффективности управления государственным долгом России в современных условиях». НИИ системного анализа Счетной палаты Российской Федерации. 2004.

37. Отчет о НИР «Разработка методических рекомендаций по оценке эффективности реализации проектов, финансируемых за счет средств займов международных финансовых организаций (применительно к образовательным проектам)». НИИ системного анализа Счетной палаты Российской Федерации. 2004 .

38. Отчет о НИР «Исследование вопросов государственного долга, выполняемое Счетной палатой в рамках ИНТОСАИ и ЕВРОСАИ». НИИ системного анализа Счетной палаты Российской Федерации. 2004

39. Отчет о НИР «Разработка методологических основ оценки эффективности управления государственным долгом в части займов международных финансовых организаций, привлеченных для реализации проектов, носящих неинвестиционный характер». НИИ системного анализа Счетной палаты Российской Федерации. 2005.

40. Отчет о НИР «Анализ подходов к определению критериев эффективности операций по погашению государственного долга Российской Федерации с использованием «нестандартных» схем проведения расчетов». НИИ системного анализа Счетной палаты Российской Федерации. 2005.

41. Отчет о НИР «Разработка путей оценки эффективности управления государственным долгом в разрезе отдельных финансовых инструментов и операций с долговыми обязательствами». НИИ системного анализа Счетной палаты Российской Федерации. 2006.

42. Отчет о НИР «Разработка методологических основ определения и анализа состояния консолидированного долга Российской Федерации по международной методологии и показателей, характеризующих риски и долговую устойчивость экономики Российской Федерации». НИИ системного анализа Счетной палаты Российской Федерации. 2006.

43. *Пансков В.Г.* Аудит эффективности: проблемы адаптации и внедрения// Финансовый контроль. 2005. № 9. С.94–106.

44. Проект Концепции создания единой системы управления государственным долгом. Разработан в 2002 году Правительством Российской Федерации.
45. Руководство по определению и раскрытию государственного долга. Материалы заседания комитета высших органов финансового контроля (ВОФК) по государственному долгу. 2003. Февраль.
46. Руководство по планированию и проведению аудита системы внутреннего контроля в области управления государственным долгом. Заключительный доклад. 2000. Май.
47. Руководство по проведению аудита эффективности расходования государственных средств. Подготовлено Управлением Главного аудитора Канады. 1999. Январь.
48. Руководство по составлению отчетности по государственному долгу. Окончательный отчет. Материалы заседания комитета высших органов финансового контроля по государственному долгу.
49. *Рябухин С.Н.* Аудит эффективности использования государственных ресурсов – современная форма финансового контроля // Бюллетень Счетной палаты Российской Федерации. 2004. № 11. С. 3–9.
50. *Рябухин С.Н.* О некоторых актуальных проблемах правового регулирования аудита эффективности использования средств федерального бюджета // Финансовый контроль. 2006. № 6. С. 136–141
51. *Рябухин С.Н.* Первые уроки аудита эффективности // ЭКО: Экономика и организация промышленного производства. 2004. № 4. С. 27–38.
52. *Рябухин С., Климантов С.* Аудит эффективности государственного сектора экономики. М., 2005.
53. *Рябухин С.Н.* Аудит эффективности использования государственных ресурсов – современная форма финансового контроля // Бюллетень Счетной палаты Российской Федерации. 2004. № 11 (83). Сайт: <http://www.ach.ru/bulletins>
54. *Саунин А.Н.* Аудит эффективности в государственном финансовом контроле. М., 2004.
55. *Соменков А.Д.* Финансовый контроль в бюджетном процессе на современном этапе. Правовое положение Счетной палаты Российской Федерации. Элиста, 1998.
56. Стандарты аудита государственных организаций. Изданы Главным контрольно-финансовым управлением США. 1994. Июнь.
57. Управление государственным долгом и финансовая уязвимость: Потенциальные роли ВКО. Материалы заседания комитета высших органов финансового контроля (ВОФК) по государственному долгу. 2003. Февраль.
58. Учет и контроль. Интервью Заместителя Председателя Счетной палаты Российской Федерации А.Н. Семиколенных. // Финансовый контроль. 2003. № 9 (22). С. 62–70.
59. Финансовые риски: Последствия, влияющие на управление долгом, и роль высших ревизионных органов. Материалы заседания комитета высших органов финансового контроля (ВОФК) по государственному долгу. Февраль 2003 г.
60. *Шохин С.О.* Все зависит от кого, как считать // Финансовый контроль. 2003. № 2 (15). С. 32–36.
61. *Шохин С.О.* Проблемы и перспективы развития финансового контроля в Российской Федерации. М., 1999.
62. *Шохин С.О., Воронина Л.И.* Бюджетно-финансовый контроль и аудит. Теория и практика применения в России: Научно-методическое пособие. М., 1997.
63. Эффективность управления государственным долгом. Материалы научно-практической конференции. М., 2004.
64. <http://www.cbr.ru/>
65. <http://www.minfin.ru>