

Аналитическая записка по вопросу формирования и использования показателей, характеризующих состояние государственного внешнего долга Российской Федерации

Введение

Аналитическая записка подготовлена в соответствии с пунктом 3.4.24 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2007 год.

Целью экспертно-аналитического мероприятия являлся анализ полноты формирования, представительности, достоверности и соответствия международной практике используемых Правительством Российской Федерации, министерствами, Центральным банком Российской Федерации и другими организациями показателей, характеризующих состояние государственного внешнего долга Российской Федерации. Предметом экспертно-аналитического мероприятия являлись результаты контрольных и экспертно-аналитических мероприятий Счетной палаты Российской Федерации, отчетные, справочные, статистические и аналитические материалы, характеризующие состояние государственного внешнего долга Российской Федерации, а также аналитические и методические материалы МВФ, МБРР, Комитета ИНТОСАИ по государственному долгу в части рассматриваемых вопросов.

Проблема государственного долга подробно обсуждается в течение значительного числа лет и на национальном, и на международном уровнях, потому что, помимо доходов от налогов, поступления от заимствований являются для правительств самым важным источником доходов. Государственный долг в той или иной степени затрагивает все страны: и промышленно развитые, и слаборазвитые, и развивающиеся страны. Однако государственный долг может стать и причиной экономической нестабильности, что неоднократно подтверждалось на практике многих стран. Стратегии, связанные с управлением государственным долгом, могут стать не адекватными ситуации при столкновении с непредвиденными событиями, например, нарушением баланса частного сектора, и послужить толчком для наступления бюджетного, финансового и экономического кризиса. Экономические трудности и мировые кризисы могут оказать воздействие на внешнюю задолженность страны и сделать уязвимой стратегию государственного долга, что, в свою очередь, может отразиться на состоянии всей экономики и серьезно подорвать финансовые позиции правительства. Не так давно на примерах стран с развивающейся экономикой было продемонстрировано, как сотрясения перерастают в финансовые кризисы, создают проблемы для управления долгом и влекут за собой отрицательные последствия для бюджета.

Поэтому для поддержания финансовой стабильности страны органы, ответственные за управление долгом, должны придерживаться взвешенных стратегий управления долгом и наилучшей практики по управлению рисками, осуществлению правильной политики раскрытия данных с тем, чтобы свести до минимума риски, связанные с будущими обязательствами и требованиями частного сектора, а также возможными условными обязательствами этого сектора. Кроме того, без четкого определения термины «государственный долг» или «национальный долг» могут трактоваться неоднозначно. Поэтому точное определение необходимо для гарантии того, что при использовании в управлении, отчетности и аудите долга применяются идентичная основа и единый подход.

Содержательная часть

1. Анализ международного опыта и методологии определения и анализа состояния государственного долга, в том числе внешнего, и показателей, характеризующих риски и долговую устойчивость экономики

1.1. Мировая практика регулирования государственного долга

Как правило, в большинстве развитых стран государство использует бюджетную политику в качестве основного инструмента регулирования экономики. При этом одна из ключевых ролей в таком регулировании отводится государственному долгу.

Следует отметить, что если исторически рост государственного долга был связан с военными расходами в период ведения войн, то на современном этапе пики задолженности были достигнуты в мирных условиях. Причины использования дефицитного финансирования могут быть названы следующие.

Во-первых, использование долгового финансирования государственных расходов обусловлено существующими противоречиями между потребностями общества и возможностью государства эти потребности удовлетворять за счет средств бюджета. В этом заключается объективная необходимость осуществления кредитных операций. Проведение регулирующих мероприятий, поддержание обороноспособности страны, обеспечение системы образования, здравоохранения, проведение социальной политики, международная деятельность требуют от государства увеличения расходов. Однако бюджетные расходы ограничены принятым уровнем налогообложения. С помощью кредитных операций и создания долга государству удается мобилизовать дополнительные финансовые ресурсы, необходимые для его деятельности.

Во-вторых, применение заемного метода финансирования дополнительных государственных расходов имеет меньше негативных последствий по сравнению с денежной эмиссией. В этом смысле государственные займы экономически предпочтительнее, чем дополнительная эмиссия денег, поскольку займы легче вписываются в экономический механизм. В принципе, осуществление займов может оказывать такое же дестабилизирующее воздействие на экономику, как и эмиссия денег. Но инфляционный потенциал государственного долга не всегда реализуется, наиболее ярко выраженный инфляционный эффект имеют прямые кредиты эмиссионного банка. Аналогичный эффект могло дать широкомасштабное использование средств Стабилизационного фонда внутри страны.

В-третьих, осуществление займов более предпочтительно в том плане, что для правительства политически комфортнее использовать кредитное финансирование своих расходов, чем повышать налоги.

В обобщенном виде воздействие государственного долга на экономику можно представить следующим образом:

- стабилизационное воздействие;
- воздействие на экономический рост;
- распределительное воздействие.

Под стабилизационным влиянием следует понимать воздействие изменения объемов и структуры государственного долга на основные макроэкономические параметры. Причем данное воздействие оказывается на две основные сферы экономики: реальную (влияние на уровни потребления, сбережений и инвестиций) и денежную (влияние на состояние денежного обращения). Процентная ставка при этом играет связывающую роль между денежным и реальным секторами.

Характер влияния государственного долга на уровни потребления, сбережений и инвестиций во многом зависит от того, в каком состоянии находится экономика. Так, во

время экономического спада государству с помощью реализации ценных бумаг удается мобилизовать накопленные денежные средства, которые затем направляются на финансирование государственных мероприятий. Таким образом, с помощью кредитов и займов государство пытается оживлять совокупный спрос и оказать стимулирующее воздействие на экономику. И такие воздействия в периоды экономического спада весьма желательны, и в данном случае государство не конкурирует с частным сектором за кредитные ресурсы.

В том случае, если экономика находится в фазе подъема, то государство, осуществляя кредитные операции и привлекая дополнительные финансовые ресурсы на внутреннем рынке, вступает в конкуренцию с частным сектором за инвестиции. Частный сектор начинает испытывать трудности, связанные с привлечением кредитов для осуществления инвестиций в производство. Государство, активизируя свою деятельность на финансовом рынке в качестве заемщика, воздействует на частную инвестиционную активность. В этом случае происходит вытеснение частных инвестиций государственными, что в конечном итоге будет оказывать сдерживающее воздействие на экономику в целом.

Вместе с тем необходимо отметить, что если правительственные структуры мобилизуют дополнительные финансовые ресурсы с рынков капитала и затем используют их для предоставления государственных кредитов перспективным предприятиям, то таким образом они могут способствовать социально-экономическому развитию страны.

Влияние государственного долга на монетарную сферу выражается через его воздействие, прежде всего, на объем и структуру денежной массы. Особо отчетливо это влияние проявляется при привлечении правительством кредитов Центрального банка для финансирования государственных расходов. По своим последствиям использование государством средств эмиссионного банка означает не что иное, как денежную эмиссию.

В том случае, если государство осуществляет финансирование бюджетного дефицита за счет привлечения кредитов и займов на рынке капитала, то воздействие государственного долга во многом будет определяться состоянием экономики в целом. Так, во время экономического спада государство, размещая свои долговые обязательства в банковском секторе, может абсорбировать избыточные резервы, накопленные в банках из-за разницы между уровнем сбережений и спросом на кредитные ресурсы. Таким образом, будет оказано положительное воздействие на объем безналичных платежных средств в банковском секторе и денежное обращение в целом.

При привлечении государством средств небанковского сектора происходит простое перераспределение ресурсов между частным и государственным секторами, что практически не оказывает влияния на состояние денежной массы.

Необходимо отметить, что использование долга в качестве стабилизирующего рычага возможно лишь в том случае, если размеры займов достаточны, чтобы оказать положительное влияние на экономику. Но с другой стороны, опасно допускать чрезмерный рост государственного долга, так как в этом случае долг становится неуправляемым, а рост процентных платежей обуславливает самовоспроизводство государственной задолженности и бюджетного дефицита. В такой ситуации усиливается дестабилизирующее воздействие государственного долга. Кроме того, рефинансирование долга и возникающую вследствие этого новую государственную задолженность вряд ли можно отнести к стабилизирующим факторам. Рост расходов на обслуживание долга осложняет проблему регулирования дефицитов бюджета. Увеличение процентных расходов ограничивает возможность применения бюджетной политики для регулирующего воздействия на экономику.

Государство играет существенную роль в регулировании экономического роста, и одним из инструментов такого воздействия является дефицитное финансирование.

Во-первых, для оказания хоть какого-то стимулирующего воздействия на экономический рост государственный долг должен быть инвестиционного характера, а не потребительского.

Во-вторых, в качестве источника стимулирования экономического роста государственные расходы должны отличаться достаточно высокой продуктивностью. В этом случае можно говорить об эффективности государственного кредита.

Таким образом, говоря о стимулирующем влиянии государственного долга на экономический рост, можно сделать вывод о том, что это воздействие реализуется через роль государства в экономике.

В обобщенном виде распределительное воздействие государственного долга можно рассматривать в двух аспектах:

- эффект вытеснения;
- перекалывание долгового бремени на будущие поколения.

Уроки, извлеченные из долгосрочного исторического развития систем государственного бюджета и государственного долга, привели к возникновению юридических положений, накладывающих на парламенты и правительства ограничения в размерах заимствований и при управлении государственным долгом. Первоочередные цели этих юридических положений, направленных на предотвращение чрезмерного роста государственного долга, включают:

- охрану бюджетных возможностей правительств для действий на долгосрочную перспективу;
- сохранение устойчивых бюджетов, позволяющих гарантировать долгосрочные основы для микроэкономического и макроэкономического формирования капитала, необходимого для экономического роста;
- обеспечение адекватного согласования интересов нынешнего поколения и будущих поколений (справедливое распределение выгод и трудностей между разными поколениями).

При осуществлении бюджетного процесса государство сталкивается с простейшим ограничением объема государственного долга: прирост государственного долга не может превышать разницу между всеми государственными расходами (включая государственные инвестиции и затраты по выплате процентов) и налогами (включая таможенные и прочие обязательные платежи). Государственный долг является по сути своей альтернативным по отношению к налогам источником финансирования государственных расходов.

В рамках ограничений предельных объемов государственного (муниципального) долга существуют возможности для принятия оперативных решений, как правило, органом исполнительной власти (правительством или иным органом исполнительной власти, ответственным за управление долгом или выполняющим функции эмитента государственных ценных бумаг) или агентом государства на рынке государственных ценных бумаг.

На субфедеральном, а также муниципальном уровнях такое ограничение устанавливается нормативными правовыми документами муниципалитета или нормативными правовыми (как правило, законодательными) документами национального (федерального) уровня.

Системой жесткой регламентации процессов привлечения государством заимствований и управления государственным долгом отличается американский рынок государственных ценных бумаг:

- под государственным долгом подразумеваются лишь пассивные заимствования;
- государственные ценные бумаги выпускаются регулярно на сумму, соответствующую предполагаемой нехватке средств для осуществления запланированных расходов, т. е. для покрытия дефицита бюджета;

- существует три основных органа регулирования и контроля: Казначейство США (федеральный уровень), Федеральная резервная система (агент государства, депозитарий, берет ежемесячную плату за обслуживание счетов ценных бумаг), Комиссия по ценным бумагам и биржам (орган управления, который отвечает за координацию государственной политики на рынке ценных бумаг);

- на первичном рынке государственных долговых обязательств работают непосредственно Бюро государственного долга Казначейства и 36 дилеров, отобранных Федеральным Резервным Банком Нью-Йорка по установленной Казначейством США формализованной системе критериев;

- вторичный рынок государственных долговых обязательств является открытым, без каких-либо ограничений на участие, кроме ограничений по минимальному и максимальному размерам единовременно покупаемого пакета и срокам подачи заявок;

- широкое применение конкурсных процедур по размещению государственных ценных бумаг либо использование процедуры жребия;

- среди владельцев государственных ценных бумаг примерно 2/3 составляют негосударственные инвесторы, при этом Бюро государственного долга не ведет реестр инвесторов;

- в качестве депозитария выступает Федеральная резервная система (далее - ФРС), которая берет ежемесячную плату за обслуживание счетов ценных бумаг;

- государственные гарантии выдаются лишь под целевые долгосрочные (свыше 10 лет) программы, при этом возвратом просроченных долгов занимается специализированная служба, находящаяся на самоокупаемости;

- из всех форм урегулирования внешней задолженности США признается только ее реструктуризация;

- на рынке муниципальных ценных бумаг регулирующими органами являются органы муниципальной власти и Бюро регулирования муниципальных ценных бумаг, учрежденное Комиссией по ценным бумагам и биржам; допустимым является применение механизма выпуска ценных бумаг, предполагающего участие населения - через референдум или принятие статута, т. е. законодательного акта местного уровня или уровня штата;

- Главное Счетное Управление США проводит анализ основных показателей и разрабатывает методические рекомендации с точки зрения: государственного долга как инструмента финансовой политики (объем долга, процентные ставки, стоимость обслуживания, моделируется объем государственного долга на 40 лет); финансового управления государственным долгом; поиска наиболее эффективных способов аудита с использованием опыта, например, ИНТОСАИ.

1.2. Анализ формирования показателей долговой устойчивости, применяемых в мировой практике

Возрастающая неустойчивость глобальных финансовых рынков, появление сложных долговых инструментов и практик, а также отсутствие единства в оценке долговых инструментов и прозрачности в системах информации о задолженности в государственных учреждениях создают значительные трудности для осуществления контроля за состоянием государственного долга. Эти факторы ставят под сомнение правильность критериев, используемых для оценки долговых операций и приемлемости уровня долга.

При сравнении величин суверенного долга в различных странах, сами по себе суммы, непосредственно характеризующие величины непогашенного долга и новых заимствований (дефицита бюджета), имеют не столь большое значение. Как правило, долг рассматривается относительно факторов, характеризующих состояние национальной экономики, например, относительно валового внутреннего продукта. В конечном итоге,

бремя, налагаемое государственным долгом, должно отражаться на общей сумме валового национального дохода.

Эксперты Мирового банка выделяют три основных фактора, определяющих долговую устойчивость страны-дебитора: накопленный объем внешнего долга и условия его погашения; динамика экономического развития страны (изменение объемов производимого продукта, экспорта и налоговых поступлений); динамика, структура (соотношение льготных и нелюбых кредитов, а также грантов) и условия привлечения «нового» внешнего финансирования. Кроме того, в качестве фактора, оказывающего существенное влияние на долговое положение дебитора, выделяется степень «чувствительности» платежеспособности страны к негативному внешнему воздействию («факторам уязвимости»), например, валютному и процентному рискам, изменению конъюнктуры товарных рынков и другие.

Для оценки способности страны-дебитора выполнять обязательства по погашению и обслуживанию накопленного объема внешнего долга используются определенные долговые показатели (коэффициенты). Момент времени, когда долговое положение правительства может быть описано как долговой кризис, четко определить затруднительно. Однако вышеупомянутые отношения указывают, когда достигнута или превышена критическая стадия в государственной задолженности. Оценка этих индикаторов должна быть поддержана эмпирическими наблюдениями, особенно, если делать международные сравнения и обращаться к урокам, извлеченным из предыдущих долговых кризисов.

Международные финансовые организации МБРР и МВФ и страны - члены Парижского клуба кредиторов применяют долговые индикаторы для классификации стран-дебиторов, а международные рейтинговые агентства - при оценке качества (надежности) долговых обязательств и присвоении суверенных кредитных рейтингов.

Индикаторами для оценки финансового воздействия государственного долга могут служить следующие коэффициенты:

- непогашенный государственный долг (включая задолженность по процентам) как доля валового внутреннего продукта;
- долг на душу населения, характеризующий бремя, приходящееся на каждого гражданина;
- отношение дефицита к валовому внутреннему продукту;
- отношение суммы расходов на обслуживание к валовому внутреннему продукту, т. е. доля процентных платежей в валовом национальном продукте.

Кроме того, есть другие коэффициенты, характеризующие причины и последствия задолженности. К ним относятся:

- коэффициент заимствований, т. е. доля новых заимствований в общественно-государственных расходах;
- отношение платежей по обслуживанию (проценты) к расходам, т. е. доля платежей по процентам в общих общественно-государственных расходах;
- отношение между расходами на платежи по процентам и общим количеством налоговых поступлений.

По мнению экспертов международных финансовых организаций, для обеспечения адекватной оценки долговой устойчивости страны, управляющие долгом, должны использовать все коэффициенты, анализируя их изменение в течение, как минимум, 4-5 лет. Если с учетом проведенных прогнозов рассчитанные значения долговых коэффициентов признаются как опасно высокие, необходимо принятие мер, направленных на снижение соответствующих значений. В наиболее общем виде такие меры должны способствовать уменьшению зависимости национальной экономики страны-дебитора от импорта, стимулированию экспорта, улучшению условий внешних заимствований.

Вместе с тем, как свидетельствует мировая практика, удовлетворительные значения фактических и прогнозных показателей не гарантируют отсутствия у заемщика долговых проблем. Некоторые страны-должники «выдерживали» имеющийся график платежей при существенном превышении «пороговых» значений по некоторым из долговых коэффициентов, другие - «срывали» график и прибегали к реструктуризации внешнего долга, далеко не дойдя до опасной черты.

Обобщение накопленного мирового опыта позволяет выделить следующие важнейшие методологические принципы, применяемые при проведении анализа долговой устойчивости суверенного государства:

- «страновой» подход: соотнесение долговых параметров страны (объема национального внешнего долга, суммы платежей по погашению и обслуживанию внешнего долга) с макроэкономическими показателями страны (объемом ВВП, объемом ВВП, объемом экспорта, объемом золотовалютных резервов);

- «суверенный» («бюджетный») подход: соотнесение долговых параметров государства (объема государственного внешнего долга, суммы платежей по погашению и обслуживанию государственного внешнего долга) с показателем, характеризующим состояние государственного бюджета (объемом доходов федерального бюджета);

- приоритетное использование при расчете долговых коэффициентов не номинальной суммы долга, а его приведенной (чистой текущей) стоимости, учитывающей график погашения и стоимость обслуживания долговых обязательств, и, таким образом, более точно отражающей уровень реальной долговой нагрузки на дебитора. Это связано с тем, что номинальное значение объема накопленного долга, не отражающее стоимостных условий его обслуживания, не показательно для целей оценки реального долгового бремени должника. Исходя только из этого значения, можно получить дезориентирующие выводы о состоянии долговой устойчивости страны-дебитора. В то же время в силу высоких требований к исходным данным проведение расчетов приведенной стоимости долга не всегда возможно;

- использование при проведении анализа состояния долговой устойчивости суверенного заемщика, подготовки заключений о вероятности возникновения финансового кризиса, определении размера необходимого дебитору долгового облегчения, формирования государственной заемной/долговой политики общепринятых в мировой практике значений долговых показателей, превышения которых может представлять собой опасность для страны-заемщика.

При этом, «критические» или «пороговые» значения долговых коэффициентов не являются жестко установленными уровнями, превышение которых неизбежно означает возникновение долговых проблем у страны-дебитора.

Ключевые индикаторы, отражающие тенденцию государственного долга в Германии, Японии, США и 25 странах ЕС (с использованием релевантных доступных данных), приводятся в нижеследующей таблице:

Страна	Год	Невыплаченный долг	Баланс бюджета	Расходы на обслуживание долга	Долг на душу населения
		процент валового внутреннего продукта			Евро/долл. США
Германия	1980	31,2	-2,9	2,1	3,840/4,610
	1990	42,3	-2,0	2,6	8,840/10,180
	2000	59,7	-1,2	3,4	14,580/17,500
	2005	67,7	-3,3	3,1	17,600/21,100
ЕС (члены Европейского Союза)	2000	62,7	-2,4 (2002)		
	2005	64,1	-2,7		
Япония	1980	45,7	-2,6		
	1990	68,6	+2,1		
	2000	134,0	-7,5		

Страна	Год	Невыплаченный долг	Баланс бюджета	Расходы на обслуживание долга	Долг на душу населения
		процент валового внутреннего продукта			Евро/долл. США
	2005	161,9	-6,5		
США	1980	45,7	-4,5		
	1990	67,2	-4,3		
	2000	58,6	+1,6		
	2005	66,6	-3,9		

Источники: Федеральное статистическое бюро Германии (DESTATIS), Федеральное министерство финансов, Европейская Комиссия.

Как следует из представленных данных, в последние годы у многих развитых стран показатель отношения государственного долга к ВВП увеличивается и зачастую превышает уровень в 60 %, считающийся критическим для долговой устойчивости.

В зависимости от сложившихся макроэкономических условий конкретного заемщика, различных целей анализа состояния долговой устойчивости, а также того, кем проводится данный анализ (дебитором, кредитором, МФО), значения долговых коэффициентов, признаваемых как опасно высокие, могут варьироваться в достаточно широком диапазоне.

Таким образом, широко используемые в мировой практике «пороговые» значения долговых коэффициентов (например, устанавливаемые МФО) являются достаточно условными индикаторами опасного состояния внешнего долга и позволяют лишь сориентироваться в отношении того, что является приемлемым (безопасным) уровнем долга для конкретной страны: чем дальше фактические уровни показателей от этих значений, тем меньше риск возникновения в стране долгового кризиса, тем больше у страны потенциальных возможностей успешно (без ущерба социально-экономическому развитию) выполнять обязательства по погашению и обслуживанию накопленного объема долга перед внешними кредиторами. Кроме того, «далекие» от зон долговой неустойчивости фактические значения коэффициентов - дополнительный аргумент в пользу повышения международными агентствами уровней установленных для страны кредитных рейтингов.

Ни один из применяемых долговых коэффициентов не охватывает всех аспектов долгового положения страны-дебитора и, следовательно, не может рассматриваться в качестве критерия, дающего всестороннюю (исчерпывающую) характеристику состояния ее долговой устойчивости. По причинам, связанным со спецификой макроэкономической ситуации и условиями обслуживания долга конкретного заемщика, опасные значения по одним из индикаторов его долгового бремени могут «сочетаться» с вполне удовлетворительными значениями по другим долговым коэффициентам. В этой связи при использовании вышеперечисленных показателей в качестве базы для формирования долгосрочных прогнозов о состоянии долговой устойчивости, эксперты МВФ рекомендуют обязательно оперировать совокупностью долговых коэффициентов, с «осторожностью» интерпретируя их конкретные значения.

Оценке долговой устойчивости и уязвимости уделяется повышенное внимание высшими контрольными органами стран - членов ИНТОСАИ. Указанные вопросы ежегодно рассматриваются на заседаниях постоянного Комитета ИНТОСАИ по государственному долгу, созданного в 1991 году для содействия высшим контрольным органам - членам ИНТОСАИ в вопросах осуществления контроля за государственным долгом.

В материалах исследований Комитета, посвященных вопросам аудита эффективности управления государственным долгом и проведения оценки долговой устойчивости, приводятся две большие группы показателей, которые могут быть использованы для проверки состояния государственного долга. Показатели первой группы (статические) измеряют уязвимость или риск, способные нарушить долговое состояние в условиях, преобладающих на текущий момент, и базируются на данных наблюдений на опреде-

ленные даты. Показатели второй группы (динамические) измеряют наличие потенциала правительства в случае столкновения с отрицательными непредвиденными событиями, т. е. основаны на предполагаемых ситуациях.

Расчет таких показателей необходим при проведении анализа долговой уязвимости, в результате которого можно было бы оценить и, следовательно, предотвратить любую ситуацию, которая могла бы ставить под угрозу погашение долга правительством. В результате такого анализа должны быть получены ответы на вопросы: может ли правительство выполнять принятые им обязательства в имеющихся условиях, и имеются ли факторы или явления, которые могли бы нарушить существующую ситуацию.

К статическим показателям относятся общие долговые индикаторы, индикаторы внешнего и внутреннего долга, расчеты, графики платежей, процентные ставки и состав долга в иностранной валюте. Для оценки финансового состояния правительства рассчитывают отношения долг/ВВП, дефицит/ВВП, финансовые расходы/ВВП, налоговые доходы/ВВП, налоговые доходы/долг или общий объем доходов/долг. Также важно знать уровень роста долга по сравнению с уровнем роста ВВП. Указанные коэффициенты позволяют определить развитие долговой ситуации и возможности погашения долга и дают возможность отслеживать ухудшение экономических условий, с которым правительство или экономика могут столкнуться. Однако их использование ограничено тем, что они обеспечивают информацией по состоянию на определенную дату.

Кроме того, для оценки качества долговой стратегии должен быть проанализирован средний срок наступления обязательств (средний промежуток времени к сроку наступления обязательств) и текущий объем денежных средств, необходимых для выполнения обязательств. При этом должно быть учтено воздействие обменных курсов или колебаний процентных ставок. Также имеют значение показатели структуры долга, такие как удельный вес долга в иностранной валюте или долга, обслуживаемого по плавающей или индексированной процентной ставке.

Для анализа состояния внешнего долга рекомендуется использовать следующие индикаторы:

- отношение внешнего долга к ВВП - индикатор для проверки способности погасить долг;
- отношение (коэффициент) расходов на обслуживание государственного внешнего долга к доходам от экспорта - также важный показатель способности погашать долг, так как экспорт является важным источником иностранной валюты для обеспечения ликвидности всей платежной системы;
- часто используемый долговой индикатор внешнего долга - отношение (коэффициент) объема внешнего долга к объему всего долга. Он показывает потребность в иностранной валюте для обслуживания долга;
- отношение (коэффициент) объема валютных резервов к объемам краткосрочного долга - показатель ликвидности, измеряющий способность экономики осуществлять платежи по долгу в пределах года. Существенные валютные резервы уменьшают риски в случае вероятности отсутствия доступа к кредитам на мировых рынках. Это также способствует повышению рейтинга страны в качестве заемщика и одновременно позволяет осуществлять заимствования по более низким ставкам;
- средневзвешенная процентная ставка;
- структурный показатель - показатель состава внешнего долга: объемы рыночной и нерыночной долей, структура долга по времени возникновения обязательств, по инструментам и по срокам погашения обязательств.

1.3. Учет условных обязательств (непредвиденного долга) и их влияние на величину государственного долга и показатели долговой устойчивости

В последнее время в исследованиях долга, проводимых, в основном, за рубежом, большое внимание уделяется проблемам так называемого «непредвиденного долга», т. е. долга, требования по которому могут возникнуть при наступлении определенных событий в будущем.

Кроме явного долга, бюджеты общественного сектора, особенно в промышленно развитых странах, обременены будущими обязательствами и нагрузками, являющимися следствием увеличения среднего возраста населения. Стареющее население приводит к растущим расходам пенсионной системы, которые требуют дополнительного бюджетного финансирования. Вычисления, сделанные на основе относящихся к определенному поколению расходов (generational accounts) или подобных методов, отмечают дополнительные трудности, которые уже сегодня оказываются существенно выше, чем долг, накопленный путем заимствований, и обязаны увеличиваться вместе с предсказуемым изменением возрастной структуры («скрытый государственный долг»). Вычисление скрытого долга в отдельных случаях может оказаться весьма затруднительным, потому что правительства часто полагаются на плохие прогнозы и/или проекции главных макроэкономических и демографических факторов (экономический рост, демографическое развитие, тенденции процентной ставки и степень активности).

Комитет ИНТОСАИ по государственному долгу в своем документе «Финансовые риски: последствия, влияющие на управление долгом, и роль высших ревизионных органов», одобренном в феврале 2003 года, рекомендует осуществлять выбор политики в области государственного долга на основе полной картины финансового состояния страны, включая исчерпывающее понимание потенциальных заимствований из будущих бюджетных средств с целью избежания финансовой нестабильности и непредсказуемых изменений в финансировании потребностей.

Оценка рисков возникновения дополнительных государственных обязательств и их смягчение, включая бюджетное планирование рисков в бюджете, в настоящее время находится лишь на начальной стадии исследований. Альтернативные подходы к смягчению риска могут находиться в диапазоне от повышения прозрачности (что может служить опорой для информированного принятия решений) до установления прямого контроля за объемом риска, принимаемого правительством. Так, Комитет ИНТОСАИ по государственному долгу выделяет следующие меры, которые могут быть предприняты для улучшения понимания и смягчения принимаемых рисков.

Повышение прозрачности: в некоторых странах приняты меры для повышения прозрачности финансовых рисков, с которыми сталкивается правительство. Например, подготовка матрицы финансовых рисков, так как первым важным шагом являются идентификация и улучшение понимания финансовых рисков страны. Матрица финансовых рисков, разработанная Ханной Полячковой-Брикси, была подготовлена для некоторых стран, включая страны Южной Африки, Венгрию и Болгарию, для идентификации рисков, а также корректировки политического курса. В некоторых случаях заполнение матрицы привело к пониманию некоторых значительных рисков, которые ранее не были известны.

Создание механизмов прямого контроля: дополнительно к обеспечению большей прозрачности финансовых рисков в некоторых странах были предприняты шаги для создания процедур по ограничению рисков для правительства. Например, Канада ввела ряд принципов для регулирования риска, обусловленного кредитами и кредитными гарантиями.

Специалистами Национального контрольно-ревизионного управления Великобритании для рассмотрения на заседании Комитета ИНТОСАИ по государственному долгу на основе материалов исследований, проведенных специалистами Всемирного банка,

была разработана структура для идентификации, классификации и оценки потенциальных (непредвиденных) финансовых обязательств государства.

Данная структура рассматривает государственный долг с двух позиций:

- характер обязательств - являются ли потенциальные расходы явными или скрытыми;
- условия, в результате которых возникают обязательства, - вытекает ли обязательство в результате уже происшедшего события или его возникновение зависит от наступления каких-либо событий в будущем.

Нижеприведенная таблица показывает, что непредвиденный долг может быть как явным (признанным законом или договорами), так и скрытым, т. е. базирующимся на представлениях о роли и функциях правительства

Классификация государственных долговых обязательств приведена в таблице:

Долги	Прямые - требования, базирующиеся на текущих событиях или продолжении текущей политики	Непредвиденные (условные) - требования, зависящие от будущих событий
Явный - правительственные обязательства, признанные согласно закону или договору	- иностранные и внутренние суверенные заимствования; - обязательства по выплатам служащим	- гарантии по не суверенным заимствованиям; - страховые программы (по банковским депозитам, в связи с наводнениями, военными рисками и т. д.)
Скрытый - ожидания возможных расходов, проистекающих от потенциальных «моральных» или «социальных» требований, основанных на текущей политике и/или общественном восприятии о роли правительства	- будущая текущая стоимость проектов государственных капиталовложений; - будущие государственные пенсии (в противоположность пенсиям по государственной службе), если они не требуются законом; - будущие расходы по здравоохранению, если они не требуются законом	- дефолт субнационального правительства или общественного или частного юридического лица по негарантированному долгу; - расчистка долгов приватизированных отраслей промышленности; - банкротство банков (за исключением расходов, обеспеченных страховой программой); - инвестиционные потери негарантированных средств пенсионного фонда, фонда занятости, фонда социального страхования; - дефолт центрального банка по его обязательствам (валютные контракты, стабильность платежного баланса и т. д.)

Оценка и обеспечение информацией о непредвиденных обязательствах и финансовых рисках могут играть важную роль в выработке политического курса, повышении осведомленности участников рынка и общественности. Эта деятельность также может способствовать снижению расходов, связанных с этими рисками, или полному их предотвращению и лучшему пониманию долгосрочного финансового положения страны в целом.

В финансовой отчетности условные обязательства не всегда включены в состав обязательств государства, однако они могут оказывать существенное влияние на будущие потребности в кредитах и, соответственно, будущий спрос на экономические ресурсы страны.

2. Анализ российской практики формирования и использования показателей, характеризующих состояние государственного внешнего долга Российской Федерации

2.1. Анализ законодательства Российской Федерации по вопросам государственного внешнего долга Российской Федерации

Процесс смены социально-экономической формации, проходивший в России в начале 90-х годов, и кризисные явления в мировой экономике и экономике России в августе 1998 года привели к тому, что вопросам государственного долга в Российской Федерации в настоящее время уделяется повышенное внимание.

До введения в действие Бюджетного кодекса Российской Федерации законодательную основу в сфере управления государственным долгом составляли два основных закона: «О государственном внутреннем долге Российской Федерации» от 13 ноября 1992 года № 3877-1 и «О государственных внешних заимствованиях Российской Феде-

рации и государственных кредитах, предоставляемых Российской Федерацией иностранным государствам, их юридическим лицам и международным организациям» от 17 декабря 1994 года № 76-ФЗ.

Правовые основы системы государственных займов заложены в Конституции и Гражданском кодексе Российской Федерации. Полномочия Правительства Российской Федерации по вопросам управления государственным долгом были определены Федеральным конституционным Законом от 17 декабря 1997 года № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями). В соответствии с положениями вышеуказанного закона Правительство Российской Федерации осуществляет управление государственным внутренним и внешним долгом Российской Федерации. При этом, отдельные вопросы, связанные с управлением государственным долгом, операциями с государственными долговыми обязательствами и учетом этих операций регулировались и продолжают в настоящее время прописываться в нормативных документах Правительства Российской Федерации, Министерства финансов Российской Федерации и соответствующих нормативных актах Банка России и Внешэкономбанка.

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, и первостепенную роль в этой ситуации играет несовершенство российского законодательства.

В правовом регулировании нуждается порядок применения операции реструктуризации, обмена долговых обязательств на инвестиции, свопов, а также конверсии и консолидации займов. В большей согласованности нуждается политика 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.

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. При этом необходимо придать большую четкость бюджетным документам, и этим снять имеющую в них место правовую неопределенность.

Как показывают результаты проверок, учет долговых обязательств в значительной степени разобщен, а единая база данных государственных долговых обязательств отсутствует.

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 Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, что затрудняет оценку соответствия операций с внешними долговыми обязательствами изменениям объемов и структуры государственного внешнего долга.

Бюджетным кодексом Российской Федерации предусмотрено деление государственного долга только по валюте обязательств. При таком подходе понятие «внешний долг» носит условный характер, так как объемы обязательств в валюте в полном объеме не являются внешними по отношению к Российской Федерации. Принцип деления долга, принятый в международной практике развитых стран по признаку резидентства, Минфином России не применяется.

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.

Следует отметить, что в Российской Федерации не использовался принцип выпуска государственных ценных бумаг на сумму, соответствующую предполагаемой нехватке средств для осуществления запланированных расходов, т. е. для покрытия дефицита бюджета. Например, ценные бумаги в иностранной валюте размещались для вложения средств пенсионных накоплений и не были напрямую связаны с финансированием дефицита бюджета.

2.2. Анализ объемных показателей и различных форм отчетности, характеризующих состояние государственного внешнего долга Российской Федерации

На протяжении последних лет происходит постепенное снижение как относительных, так и абсолютных показателей государственного долга. Снижается значение процентного соотношения величины госдолга Правительства Российской Федерации по номинальной стоимости к ВВП.

За период с 1 января 2002 года по 1 января 2007 года государственный долг Правительства Российской Федерации снизился с 4,43 трлн. рублей (49,5 % от ВВП) до 2,44 трлн. рублей (9,1 % от ВВП). При этом, государственный внешний долг Правительства Российской Федерации за указанный период уменьшился в 2,49 раза и составил по состоянию на 1 января 2007 года 1,37 трлн. рублей в пересчете в национальную валюту Российской Федерации (52,0 млрд. долл. США).

	2002 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.
	(млрд. руб.)					
Государственный долг, всего	4430,2	4562,2	4190,2	3944,8	3076,8	2435,3
внутренний долг	533,5	679,9	682,0	778,5	875,4	1064,8
внешний долг	3896,7	3882,3	3508,2	3166,3	2201,4	1370,5
Внешний долг, в долл. США	129,3	122,1	119,1	114,1	76,5	52,0
В % к ВВП, всего	49,5	42,1	31,6	23,3	14,2	9,1
внутренний долг	6,0	6,3	5,1	4,6	4,1	4,0
внешний долг	43,5	35,8	26,5	18,7	10,1	5,1

В 2005-2006 годах были досрочно погашены ранее реструктурированные обязательства перед странами - членами Парижского клуба кредиторов (свыше 35 млрд. долл. США). Кроме того, были досрочно возвращены кредиты МВФ (3,3 млрд. долл. США) и кредиты Внешэкономбанка, предоставленные Минфину России за счет средств Банка России (4,3 млрд. долл. США).

В 2006 году тенденция существенного сокращения объема государственного долга Российской Федерации сохранилась на прежнем уровне, прежде всего, за счет двух разнонаправленных факторов: планового и досрочного погашения государственного внеш-

него долга Российской Федерации, в том числе перед странами - членами Парижского клуба кредиторов (22,6 млрд. долл. США), и незначительного увеличения чистого объема привлечения средств за счет размещения государственных ценных бумаг Российской Федерации на внутреннем рынке в объеме 177,6 млрд. рублей.

Объем государственного долга Российской Федерации на 1 января 2007 года составил 2435,3 млрд. рублей, или 9,1 % к валовому внутреннему продукту в рыночных ценах, сократившись на 641,4 млрд. рублей, или на 26,3 %, по сравнению с началом 2006 года, когда его объем составлял 3076,7 млрд. рублей, или 14,2 % к ВВП.

В 2006 году объем государственного внешнего долга Российской Федерации снизился с 76,5 млрд. долл. США (2201,4 млрд. рублей) по состоянию на 1 января 2006 года до 52,0 млрд. долл. США (1370,5 млрд. рублей) по состоянию на 1 января 2007 года, а его доля в государственном долге Российской Федерации снизилась, соответственно, с 71,6 % до 56,3 %, практически сравнявшись с задолженностью по внутренним обязательствам.

Как отмечалось в заключении Счетной палаты Российской Федерации на проект федерального закона «О федеральном бюджете на 2008 год и на период до 2010 года» по направлению деятельности Счетной палаты Российской Федерации по контролю за государственным долгом, банковской системой, Центральным банком Российской Федерации, кредитно-финансовыми учреждениями и финансовыми рынками, по данным Банка России, совокупный объем внешнего долга Российской Федерации (перед нерезидентами) увеличился за 2006 год на 52,5 млрд. долл. США, или на 20,4 %, и составил на 1 января 2007 года 309,7 млрд. долл. США, или 30,6 % к ВВП за 2006 год (отношение к ВВП за 2005 год составляло 34,2 процента).

В условиях масштабного погашения внешних государственных долговых обязательств Российской Федерации значительный рост совокупных долговых обязательств был обусловлен интенсивным привлечением заемных средств в корпоративный сектор российской экономики, задолженность которого выросла на 83,9 млрд. долл. США. На начало 2007 года она составила 260,1 млрд. долл. США (84,2 % внешнего долга Российской Федерации против 68,1 % в начале 2006 года), более чем в 5 раз превышая совокупные долговые обязательства органов государственного управления и денежно-кредитного регулирования (48,6 млрд. долл. США).

За период с 1 января 2001 года по 1 января 2007 года государственный внешний долг Российской Федерации увеличился на 149,2 млрд. долл. США. При этом, долг банков без участия в капитале увеличился в 11,2 раза и составил по состоянию на 1 января 2007 года 101,2 млрд. долл. США. Долг прочих секторов увеличился с 22,3 млрд. долл. США до 159,9 млрд. долл. США (в 7,2 раза).

Внешний долг Российской Федерации перед нерезидентами, по данным Банка России, приведен в таблице:

	(млрд. долл. США)					
	1 января 2001 г.	1 января 2002 г.	1 января 2004 г.	1 января 2005 г.	1 января 2006 г.	1 января 2007 г.
Органы государственного управления	117,2	104,2	97,9	97,4	71,3	44,7
Федеральные органы управления	116,0	103,2	96,7	95,7	70,1	43,2
Новый российский долг	49,5	41,9	38,6	39,6	35,7	33,8
кредиты международных финансовых организаций	7,0	7,0	6,6	6,2	5,6	5,4
МБРР	6,8	6,7	6,3	5,7	5,1	4,8
прочие	0,2	0,2	0,3	0,4	0,5	0,7
прочие кредиты (включая кредиты стран - членов Парижского клуба кредиторов)	8,4	6,3	4,9	4,2	3	2,6
ценные бумаги в иностранной валюте	30,7	26,9	26,8	28,9	26,7	25,0
еврооблигации, размещенные по открытой подписке, а также выпущенные при реструктуризации ГКО	8,0	7,1	7,7	7,3	4,9	4,7

	1 января 2001 г.	1 января 2002 г.	1 января 2004 г.	1 января 2005 г.	1 января 2006 г.	1 января 2007 г.
еврооблигации, выпущенные при 2-й реструктуризации задолженности перед Лондонским клубом кредиторов	1,4	1,4	16,8	18,6	19	19,3
облигации внутреннего государственного валютного займа - VI и VII транши и облигации государственного валютного займа 1999 г.	20,5	17,4	2,4	3,0	2,8	1,0
ценные бумаги в российских рублях (ГКО-ОФЗ)	0,7	1,0	0,1	0,0	0	0,5
прочая задолженность	0,0	0,0	0,2	0,2	0,3	0,3
Долг бывшего СССР	66,5	61,2	58,1	56,1	34,5	9,4
кредиты стран - членов Парижского клуба кредиторов	39,0	36,3	42,7	43,3	22,2	0,6
задолженность перед бывшими социалистическими странами	0,0	0,0	3,6	2,7	2,2	1,9
облигации внутреннего государственного валютного займа - III, IV, V транши	14,6	11,5	1,4	1,9	2	3,3
прочая задолженность	1,2	1,7	10,4	8,2	8,2	3,7
Субъекты Российской Федерации	1,2	1,0	1,2	1,6	1,2	1,5
Органы денежно-кредитного регулирования	12,0	9,7	7,8	8,2	11,0	3,9
кредиты	11,8	9,5	7,5	7,5	10,2	3,0
наличная национальная валюта и депозиты	0,2	0,2	0,3	0,7	0,8	0,9
Банки (без участия в капитале)	9,0	11,3	24,9	32,5	50,2	101,2
долговые обязательства перед прямыми инвесторами	0,2	0,1	0,1	0,1	0,2	0,4
кредиты	2,6	2,9	12,9	19,8	34,5	67,8
текущие счета и депозиты	4,2	5,5	9,6	9,7	12,4	27,8
долговые ценные бумаги	0,8	1,5	1,2	1,8	1,8	3,3
прочая задолженность	1,3	1,3	1,0	1,1	1,2	1,9
Прочие сектора (без участия в капитале)	22,3	23,8	55,1	77,0	126	159,9
Всего	160,5	149,0	185,7	215,1	258,5	309,7

Следует отметить, что долговая устойчивость российской экономики, рассчитанная исходя из представленных данных, характеризуется достаточной неоднородностью:

- по относительному показателю внешнего долга Российской Федерации (перед нерезидентами) к ВВП на начало 2007 года произошло незначительное снижение до 30,6 % против 34,2 % на начало 2006 года. Основными причинами, определившими данную тенденцию, стали опережающая динамика роста реального объема ВВП, досрочное погашение задолженности перед кредиторами Парижского клуба и укрепление курса национальной валюты по отношению к доллару США;

- по относительному показателю внешнего долга корпоративного сектора (банковская система и нефинансовые предприятия (без участия в капитале) к экспорту товаров и услуг Российской Федерацией превышен критический уровень показателя в 60 %, что объясняется значительно опережающей динамикой наращивания этой задолженности.

По причине существования определенных рисков для долговой устойчивости представляется также очень важным уделять серьезное внимание регулированию и контролю обязательств субъектов Российской Федерации.

Определенная работа в сфере мониторинга субнациональных заимствований ведется Минфином России. В настоящее время действует порядок передачи Минфину России информации о долговых обязательствах, отражаемых в государственных долговых книгах субъектов Российской Федерации и муниципальных долговых книгах, предусматривающий представление ее в электронном виде.

Согласно Бюджетному кодексу Российской Федерации от 31 июля 1998 года № 145-ФЗ государственным долгом субъекта Российской Федерации являются обязательства, возникающие из государственных или муниципальных займов (заимствований), принятых на себя Российской Федерацией, субъектами Российской Федерации или муниципальными образованиями гарантий (поручительств) по обязательствам третьих лиц, другие обязательства, а также принятые на себя Российской Федерацией,

субъектами Российской Федерации или муниципальными образованиями гарантии (поручительства) по обязательствам третьих лиц.

Это определение заметно противоречит и международной практике, и стандартам, и экономическому смыслу обязательств, включаемому в понятие долга. Речь здесь идет о смешении в одном понятии долговых и условных обязательств, а также о неполноте этого понятия.

Ни данные Минфина России, ни данные Банка России не учитывают условные обязательства. В настоящее время можно отметить существование ряда проблем, существенно затрудняющих осуществление контроля в области непредвиденных долговых обязательств. В первую очередь следует упомянуть несовершенство законодательной базы по вопросам непредвиденного долга. В законодательстве нашей страны понятие «непредвиденный долг» не определено. Отсюда вытекает вторая трудность, которая заключается в существовании законодательных ограничений в области контроля за «непредвиденным долгом», так как соответствующая нормативная база не учитывает всех его видов.

В Российской Федерации в настоящее время производится расчет отдельных категорий явных непредвиденных долговых обязательств. В первую очередь это касается обязательств Российской Федерации по предоставленным ею государственным гарантиям, которые в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации включены в понятие «государственный долг Российской Федерации». Поэтому при составлении проекта бюджета на следующий год рассчитываются затраты по правительственным гарантиям. Кроме того, прогнозируются возможные расходы, связанные с изменениями валютных курсов. Соответствующая информация содержится в пояснительных записках к проекту бюджета и приложениях к законопроекту о федеральном бюджете на очередной финансовый год. Таким образом, ожидаемые расходы по явным категориям непредвиденного долга могут быть выявлены в федеральном бюджете.

Опыт показывает, что многие страны проводят оценку потенциально возможного увеличения объемов государственного долга за счет непредвиденного долга. В российских 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 Минфина России). Рост объемов корпоративной задолженности, в том числе и на внешнем рынке, 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 Российской Федерации, сохранение доли собственности государства в капитале корпораций и т. д.

2.3. Анализ показателей долговой устойчивости, используемых в Российской Федерации при рассмотрении вопросов состояния государственного внешнего долга

Показатели долговой устойчивости за 2003-2005 годы, рассчитанные Внешэкономбанком (Минфином России данные показатели не рассчитываются и не публикуются), приведены в таблице:

Долговые показатели	Коэффициент			Предельное значение коэффициента*
	2003 г.	2004 г.	2005 г.	
Совокупный государственный долг к объему ВВП	32,06	23,57	21,17	52
Приведенная стоимость совокупного внешнего долга страны к объему ВВП	38,65	33,61	31,65	43
Приведенная стоимость совокупного внешнего долга страны к объему экспорта товаров и нефакторных услуг	113,88	100,46	96,82	190
Приведенная стоимость совокупного государственного долга к доходам государственного (федерального) бюджета	151,18	108,66	97,63	215
Объем платежей по погашению и обслуживанию совокупного внешнего долга страны к объему ВВП	3,38	2,90	4,21	9
Объем платежей по погашению и обслуживанию совокупного внешнего долга страны к объему экспорта товаров и нефакторных услуг	9,95	8,66	12,88	23
Объем платежей по погашению и обслуживанию совокупного государственного долга к доходам государственного (федерального) бюджета	14,02	10,06	16,20	23

* Значения определены на уровне 85 % 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 Минфином России 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.

2.4. Анализ полноты формирования, представительности и достоверности показателей, характеризующих состояние государственного внешнего долга Российской Федерации, в сопоставлении с показателями, используемыми в мировой практике

В соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации в объеме государственного внешнего долга Правительства Российской Федерации учитываются только обязательства по номинальной стоимости. Он не отражает ни общий объем задолженности по внешним долговым обязательствам, ни их текущую рыночную стоимость.

Вместе с тем в соответствии с международной методологией целесообразно рассчитывать, анализировать и публиковать данные, отражающие реальную текущую стоимость долга, рассчитанную как приведенная стоимость всех финансовых потоков по долговым обязательствам.

Чистая приведенная стоимость долга - это сумма всех будущих обязательств по обслуживанию существующего долга (погашения основной суммы и процентов), дисконтированных по рыночной процентной ставке. Всегда, когда процентная ставка по займу ниже, чем рыночная ставка, чистая приведенная стоимость долга получается ниже, чем его номинальная стоимость, с разницей, обуславливающей дотационный элемент (дисконтирование).

Например, при проведении операций по досрочному погашению задолженности перед Парижским клубом кредиторов средняя цена выкупа долга варьировалась от 102,5 % до 109,4 % от номинала.

При этом приведенная стоимость долгового требования равна сумме приведенных стоимостей всех платежей основного долга и процентов по этому долговому требованию, рассчитанных по состоянию на 20 августа 2006 года, с использованием фактора дисконтирования, равного для каждой даты платежа сумме следующих двух величин:

- значение доходности по займам в данной валюте на соответствующий срок, определенное по кривой доходности шестимесечных свопов по состоянию на 15 июня 2006 года;

- 70 базисных пунктов.

Коэффициенты, которые должны применяться к долговым требованиям стран-кредиторов в целях определения цен их выкупа, были рассчитаны на основе вышеуказанной методологии.

Методология расчетов приведенной стоимости, включая как определение фактора дисконтирования (в части определения доходности), так и корректирующей величины 0,7 % (70 базисных пунктов), была результатом переговорного процесса.

Данные о суммах такого долга и о фактических выплатах в его погашение приведены в таблице:

Страна-кредитор	Код валюты	Наименование валюты	Номинал основного долга, подлежащего досрочному погашению	Сумма фактического погашения по ценам, определенным в многостороннем протоколе	Сумма превышения над суммой номинала долга (гр. 5 - гр. 4)	Средняя цена выкупа, % (гр. 5/гр. 4*100)
1	2	3	4	5	6	7
Великобритания	826	Фунты стерлингов	276576683,88	292971824,93	16395141,05	105,928
	840	Доллары США	139037782,77	142445334,96	3407552,19	102,451
Германия	978	Евро	7502979022,07	8144008181,66	641029159,59	108,544
Нидерланды	978	Евро	272176041,63	296512744,11	24336702,48	108,942
Франция	978	Евро	1287227982,91	1408277915,03	121049932,12	109,404

Таким образом, приведенная стоимость долга может существенно отличаться от номинальной суммы долга и, соответственно, влиять на долговые коэффициенты.

Рыночная стоимость государственных ценных бумаг, обращающихся на рынке, определяется их котировками. В период переговорного процесса о досрочном погашении долга Российской Федерации Парижскому клубу кредиторов котировки внешних рыночных долговых обязательств Российской Федерации, а именно еврооблигаций «Россия-28», «Россия-18», «Россия-30», находились на уровне 170 %, 138 % и 106 %, соответственно. Именно эти показатели принимаются во внимание при решении вопросов о досрочном выкупе обязательств либо проведении иных операций.

Вместе с тем метод приведенной стоимости используется Минфином России исключительно при проведении операций по реструктуризации и досрочному погашению

долговых обязательств и не используется для расчета приведенной стоимости как внешнего, так и внутреннего долга, а также для анализа его состояния.

Отсутствие законодательно закрепленных норм определения в соответствии с международной практикой государственного внешнего и внутреннего долга существенно ограничивает возможности государства в части достоверного определения государственного национального долга и, соответственно, накладывает ограничение на возможность оперативного управления государственным внешним долгом, что не позволяет Счетной палате Российской Федерации в полной мере осуществлять контроль над государственным внешним долгом Российской Федерации, определяемым в соответствии с международной практикой. Более того, учитывая определения государственного долга, установленные Бюджетным кодексом Российской Федерации, и положения Федерального закона «О Счетной палате Российской Федерации» Счетная палата Российской Федерации ограничена даже в вопросах контроля над государственными долговыми обязательствами субъектов Российской Федерации, если по ним не ведутся расчеты с федеральным бюджетом. При этом следует отметить, что долговые обязательства являются следствием формирования доходных и расходных статей бюджетов субъектов Российской Федерации и, следовательно, напрямую связаны с вопросами предоставления субъектам Российской Федерации различной финансовой поддержки из средств федерального бюджета.

Несмотря на то, что в Российской Федерации используются принятые в международной практике отдельные показатели, характеризующие состояние государственного долга, их состав нельзя назвать представительным. По сути, в материалах Правительства Российской Федерации и Министерства финансов Российской Федерации представлены только два показателя:

- государственный долг по номинальной стоимости (в том числе внешний) Правительства Российской Федерации в процентах к ВВП;
 - соотношение процентных и непроцентных расходов федерального бюджета.
- Минфином России не рассчитываются и не публикуются:
- отношение приведенной стоимости внешнего долга к ВВП;
 - отношение (коэффициент) расходов на обслуживание государственного внешнего долга к доходам от экспорта;
 - отношение (коэффициент) объема валютных резервов к объемам краткосрочного внешнего долга;
 - средневзвешенная процентная ставка по внешним долговым обязательствам;
 - показатель состава внешнего долга: объемы рыночной и нерыночной долей, структура долга по времени возникновения обязательств, по инструментам и по срокам погашения обязательств;
 - непогашенный государственный долг (включая задолженность по процентам) как доля валового внутреннего продукта;
 - долг на душу населения, характеризующий бремя, приходящееся на каждого гражданина.

Применяемый Банком России в соответствии с методикой МВФ принцип определения внешнего долга Российской Федерации основывается на делении долга по принципу резидент/нерезидент. Вместе с тем Бюджетным кодексом Российской Федерации не предусмотрено данного деления. Внутренние и внешние долговые обязательства классифицируются Минфином России по валютному признаку. При этом, данные об объемах государственного долга, номинированного в иностранной валюте, перед резидентами и нерезидентами отсутствуют и не публикуются.

Данное положение препятствует адекватному анализу ситуации, связанной с определением совокупного национального долга Российской Федерации, и определению показателей долговой устойчивости.

Оперативные данные о состоянии государственного внешнего долга и операциях с долговыми обязательствами Российской Федерации как представляемые в Счетную палату Российской Федерации так и публикуемые на сайте Министерства финансов Российской Федерации, не являются полными и достоверными как по составу, так и по объему обязательств.

Структура государственного внешнего долга, публикуемая на сайте Минфина России, представлена в таблице:

Наименование	1 октября 2006 г.	1 января 2007 г.
Государственный внешний долг Российской Федерации (включая обязательства бывшего Союза ССР, принятые Российской Федерацией)	50,1	52,0
Задолженность странам - участникам Парижского клуба	1,9	3,1
Задолженность странам, не вошедшим в Парижский клуб	2,9	3,3
Задолженность бывшим странам СЭВ	2,0	1,9
Коммерческая задолженность	1,1	0,8
Задолженность перед международными финансовыми организациями	5,4	5,5
Еврооблигационные займы	30,9	31,9
ОВГВЗ	5,7	4,9
Предоставление гарантий Российской Федерации в иностранной валюте	0,2	0,6

Исходя из данных, представленных на сайте Минфина России, соответствующих данным по рублевому эквиваленту долга в оперативной отчетности, представляемой в Счетную палату Российской Федерации, номинальная сумма долга странам - членам Парижского клуба кредиторов по состоянию на 1 октября 2006 года составляла 1,9 млрд. долл. США и за последующий квартал увеличилась на 1,2 млрд. долл. США при отсутствии привлечения новых заимствований.

Фактическая сумма номинального долга перед указанным клубом кредиторов составляла на 1 октября 2006 года 3,3 млрд. долл. США, что зафиксировано в акте проверки состояния внешней задолженности Российской Федерации и осуществления расчетов по долговым обязательствам перед странами - членами Парижского клуба кредиторов в Министерстве финансов Российской Федерации от 20 декабря 2006 года.

Столь значительные расхождения объясняются тем, что при составлении оперативной отчетности использованы не данные лицевых счетов по ее учету, а расчетные данные, при определении которых в объеме погашения долга была учтена так называемая премия, выплаченная кредиторам сверх номинальной суммы долга.

Следует отметить, что в нарушение инструкции по бюджетному учету Министерством финансов Российской Федерации переоценка задолженности Российской Федерации по долговым обязательствам осуществляется не 1 раз в месяц, а 1 раз в год в ходе проведения инвентаризации объектов бюджетного учета по состоянию на 1 января соответствующего отчетного года.

В официальной информации Минфина России представлен не весь объем долговых обязательств. Помимо объемов коммерческой задолженности, требующей уточнения и не вошедшей в структуру долга, в общем объеме валютных обязательств Правительства Российской Федерации не учитывается задолженность Внешэкономбанка перед физическими лицами по заблокированным счетам, признанная внутренним валютным долгом Российской Федерации. Указанная задолженность не отражена ни в инвентаризационных описях, ни в Государственной долговой книге Российской Федерации. В настоящее время Счетной палатой Российской Федерации проводится

контрольное мероприятие, одним из вопросов которого является рассмотрение состояния и расчетов по указанной задолженности.

Минфином России и Внешэкономбанком заключались соглашения с иностранными консультационными фирмами по оказанию платных услуг в области определения внешнего долга и консультаций в переговорных процессах. Так, сводные данные в части консолидированной задолженности бывшего СССР и Российской Федерации для Минфина России подготавливались представителями консультационной фирмы Warburg Dillon Read совместно с Внешэкономбанком в соответствии с Соглашением от 1 июня 1993 года, заключенным между Советом Министров - Правительством Российской Федерации и «Лазар Фрер энд Компани», «Эс. Джи. Варбург Компани Лимитед».

Между Внешэкономбанком и Houlihan Lokey Howard & Zukin (Europe) Limited было заключено Соглашение № Д-05-1170/700000, по условиям которого оказывались следующие услуги:

- проведение переговоров с организациями иностранных кредиторов и «двусторонние переговоры с иностранными кредиторами по вопросам внешнего долга бывшего СССР»;
- консультации с международными организациями по вопросам внешнего долга и внешнего финансирования;
- вопросы управления внешним долгом, привлечения внешнего финансирования, оценка и подготовка отдельных соглашений по внешним заимствованиям;
- консультирование по работе с необслуживаемыми долгами.

В рамках оказания консультационных услуг консультанты должны были готовить необходимые для принятия решений справочные материалы, информацию и рекомендации, участвовать в подготовке переговорной позиции и переговорах с иностранными представителями кредиторов Российской Федерации, выполнять иные поручения Внешэкономбанка, связанные с оказанием консультационных услуг.

Сумма вознаграждения, выплачиваемая Внешэкономбанком по соглашению с Houlihan Lokey Howard & Zukin (Europe) Limited, была определена в 510 тыс. долл. США в квартал.

В соответствии с пунктом 2 Дополнения от 17 марта 1993 года к Агентскому соглашению от 30 июля 1992 года за выполнение операций по обслуживанию и переоформлению внешней задолженности, управлению и реализации активов, подготовке информации для международных финансовых организаций, внешних аудиторов и клубов зарубежных кредиторов и в возмещение возникающих при этом расходов Внешэкономбанку за счет средств, находящихся в распоряжении Правительства (Российской Федерации) и поступающих в погашение или от реализации активов, уплачивается разовая комиссия в размере 3/8 % от сумм погашения и переоформления внешнего долга, погашения и реализации активов.

Расчеты по указанным соглашениям не входят в расходы по обслуживанию государственного внешнего долга. Данные виды расходов должны учитываться при выплате из средств федерального бюджета в соответствии с действующей классификацией как расходы на осуществление государственных функций, что дает искаженную картину о расходах по обслуживанию государственного внешнего долга.

Бюджетным кодексом Российской Федерации не предусмотрено возникновение государственного внешнего долга субъектов Российской Федерации, хотя заимствования в иностранной валюте по ряду субъектов осуществлялись ранее и продолжаются до настоящего времени.

В настоящее время работы по определению и учету так называемых непредвиденных долговых обязательств ведутся только на уровне отдельных субъектов Российской Федерации. На федеральном уровне вопросы непредвиденного долга не рассматриваются.

В общем виде, исходя из проведенного анализа, можно определить 2 слоя проблемы формирования и использования показателей, характеризующих состояние государственного внешнего долга Российской Федерации: первый - необходимость совершенствования федерального и регионального законодательства, второй - уже исполнительский слой, т. е. необходимость обеспечения со стороны как федеральной власти, так и властей субъектов Российской Федерации полной и достоверной информации как о долговых обязательствах, так и о показателях долговой устойчивости.

Заключительная часть

1. Несмотря на то, что в Российской Федерации используются принятые в международной практике отдельные показатели, характеризующие состояние государственного долга, их состав нельзя назвать представительным. Фактически в материалах Правительства Российской Федерации и Министерства финансов Российской Федерации представлены только 2 показателя:

- государственный долг по номинальной стоимости, в том числе внешний, Правительства Российской Федерации в процентах к ВВП;
- соотношение процентных и непроцентных расходов федерального бюджета.

2. Долговые обязательства учитываются только по номинальной стоимости и не отражают ни реальный объем задолженности по внешним обязательствам, возникшим в иностранной валюте, ни их текущую рыночную стоимость.

3. Метод приведенной стоимости используется исключительно при проведении операций по реструктуризации и досрочному погашению долговых обязательств и не используется для расчета приведенной стоимости как внешнего, так и внутреннего долга для анализа его состояния.

4. Применяемый Банком России в соответствии с методикой МВФ принцип определения внешнего долга Российской Федерации основывается на делении долга по принципу резидент/нерезидент. Бюджетным кодексом Российской Федерации не предусмотрено данного деления. Внутренние и внешние долговые обязательства классифицируются Минфином России по валютному признаку. Данные об объемах государственного долга перед резидентами отсутствуют и не публикуются.

Данное положение препятствует адекватному анализу ситуации, связанной с определением совокупного национального долга Российской Федерации, и определению общих показателей долговой устойчивости.

5. Отсутствие законодательно закрепленных норм определения в соответствии с международной практикой государственного внешнего и внутреннего долга существенно ограничивает возможности государства в части достоверного определения государственного национального долга и, соответственно, накладывает ограничение на возможность оперативного управления государственным внешним долгом.

Законодательных основ для управления государственным национальным внешним долгом, включающим задолженность по долговым обязательствам как Правительства Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, так и остальных секторов экономики в настоящее время не создано.

6. Разработки, связанные с определением и учетом так называемых непредвиденных долговых обязательств, ведутся только на уровне отдельных субъектов Российской Федерации. На федеральном уровне вопросы непредвиденного долга не рассматриваются, за исключением вопросов предоставления государственных гарантий.

7. Оперативные данные о состоянии государственного внешнего долга и операциях с долговыми обязательствами Российской Федерации, как представляемые в Счетную палату Российской Федерации, так и публикуемые на сайте Министерства финансов Российской Федерации, не являются полными как по составу обязательств, так и по их объему.

8. Расходы по обслуживанию государственного внешнего долга не отражают реального объема средств, использованных в целях проведения операций с долговыми обязательствами, так как не включают в себя расходы, связанные с выполнением агентских функций консультационных услуг по внешнему долгу.

9. Бюджетным кодексом Российской Федерации не предусмотрено возникновение государственного внешнего долга субъектов Российской Федерации, хотя заимствования в иностранной валюте по ряду субъектов осуществлялись ранее и продолжают до настоящего времени.

10. До настоящего времени не публикуются консолидированные данные о долговых обязательствах субъектов Российской Федерации. Единая система учета долговых обязательств до настоящего времени еще не создана.

11. Действующее законодательство не позволяет Счетной палате Российской Федерации осуществлять полномасштабный контроль над государственным национальным внешним долгом Российской Федерации, определяемым в соответствии с международной практикой и долговыми обязательствами субъектов Российской Федерации.

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

Н. И. ТАБАЧКОВ