**РИСКИ В СИСТЕМЕ УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫМ**

**ДОЛГОМ**

**Заместитель начальника инспекции № 7 – начальник отдела аудита**

**Зуев Д.С.**

В мировой экономике в связи с хроническими дефицитами государственных бюджетов и продолжающимися процессами их нарастания в силу различных факторов, когда развитые страны и страны, находящиеся на этапе своего последовательного развития испытывают недостаток средств для поддержания нормального уровня жизни своих граждан и обеспечения обороноспособности, им все чаще приходится прибегать к заимствованиям, в результате которых образуется государственный долг, оказывающий влияние на дальнейшее их экономическое развитие, от которого зависит жизнь будущих поколений.

Одновременно с продолжением процессов интеграции Российской Федерации в мировую экономику растет зависимость нашей страны и соответственно субъектов Российской Федерации от ценовой конъюнктуры, в частности на кредитные ресурсы, что ставит вопрос о целесообразности их привлечения и связанных с ними рисками, влияющими на выполнение долговых и бюджетных обязательств.

Накопившиеся проблемы государственного долга в субъектах РФ вызвали необходимость выработки новых подходов к управлению долговыми обязательствами, которые могли бы предупредить или минимизировать эти риски. В системе управления государственным долгом региона выделяют внутренние и внешние риски[[1]](#footnote-1)

В Российской Федерации были разработаны «Временные методические рекомендации по управлению государственным и муниципальным долгом для субъектов Российской Федерации и муниципальных образований»[[2]](#footnote-2). Однако предлагаемый единый подход к управлению долгом регионов, используемый в данных рекомендациях, не учитывает в полной мере риски, связанные с наполнением региональных бюджетов доходами и потребностью в финансировании расходов с учетом переданных полномочий.

При этом, как справедливо отмечается Счетной палатой Российской Федерации[[3]](#footnote-3), доходные полномочия субъектов Российской Федерации и муниципалитетов по-прежнему не соответствуют их расходным обязательствам, причем введение института добровольных полномочий на региональном и муниципальном уровнях решает данный вопрос за счет нарушения социального баланса в отношениях государства и общества.

Кроме того, не дается оценка и не приводятся критерии, по которым можно проанализировать последствия принятых решений по управлению долговыми обязательствами, совершению операций с государственными облигациями (досрочный выкуп, обмен, рефинансирование обязательств, сделки РЕПО и пр.).

Аналогичные недостатки можно отнести и к существующему механизму управления государственными долговыми обязательствами города Москвы, который применяется с 2003 года[[4]](#footnote-4).

Так, концепция управления долговыми обязательствами основывается на трех направлениях (планирование объема и структуры долга; осуществление заимствований и проведение операций с государственным долгом, направленных на оптимизацию его структуры и сокращение расходов на обслуживание; организация учета долговых обязательств и операций с долгом, функционирование платежной системы исполнения долговых обязательств). При этом в указанной концепции и в законе о государственном долге города Москвы[[5]](#footnote-5) приводится перечень операций управления долгом. Между тем для оценки возможных рисков весьма важными являются показатели (критерии) эффективности этих операций, которые не раскрываются в концепции, не дается алгоритм их расчета и рекомендуемые значения. Кроме того, в законе о государственном долге города Москвы предусматривается осуществление заимствований для финансирования дефицита бюджета исходя из складывающейся конъюнктуры финансовых рынков независимо от фактического обеспечения текущих расходов и остатков средств на счетах бюджета города Москвы, что может привести к риску неэффективного использования государственных заимствований и бюджетных средств, накопившихся на едином счете бюджета.

Методика оценки долговой устойчивости бюджета города Москвы[[6]](#footnote-6), которая будет применятся начиная только 2012 года, предусматривает анализ пяти показателей, которые тем не менее не отражают кассовое планирование и исполнение бюджета. При этом не учитывается такой существенный фактор, как уровень ликвидности единого счета бюджета, то есть избыток или недостаток финансовой обеспеченности расходных обязательств. Не рассматриваются показатели, характеризующие обоснованность роста государственного долга в зависимости от динамики валового регионального продукта, эффективность использования заемных средств на финансирование инвестиционных и социальных расходов бюджета и не дается оценка достижения заданных результатов. Все эти недостатки свидетельствуют об отсутствии системного подхода в процессе управления государственным долгом не только города Москвы. Аналогичные недостатки характерны и для механизмов управления государственным долгом ряда субъектов Российской Федерации (Приложение). Кроме того, в 46 субъектах Российской Федерации, имеющих по состоянию на 01.01.2010 государственный долг, вообще не приняты нормативные правовые акты, определяющие механизм (модель) управления долгом. К тому же в Перечне показателей для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации[[7]](#footnote-7) не предусмотрены сведения о государственном долге субъектов РФ и показатели, характеризующие деятельность администраций по управлению долговыми обязательствами.

Например, в проекте «Среднесрочного финансового плана города Москвы на 2011-2013 гг.» (далее – среднесрочный финансовый план)[[8]](#footnote-8) предусмотрено увеличение предельного объема государственного долга с 371,1 млрд. рублей (на 01.01.2012) до 433,8 млрд. рублей (на 01.01.2014). При этом его удельный вес по отношению к собственным доходам бюджета соответственно вырастет с 31,1 процента до 32,2 процента, то есть в ближайшие три года будет продолжаться постепенное увеличение долговой нагрузки на городской бюджет.[[9]](#footnote-9)

Кроме того, в связи с тем, что в 2011 году планируется привлечение государственных заимствований в иностранной валюте в объеме 500 000,0 тыс. евро, из которых 374 000,0 тыс. евро будет направлено на рефинансирования части внешнего долга и 126 000,0 тыс. евро на финансирование дефицита бюджета, верхний предел государственного внешнего долга увеличиться с 781 000,0 тыс. евро[[10]](#footnote-10) (на 01.01.2011) до 907 000,0 тыс. евро (на 01.01.2012).

Плановая динамика платежей по погашению государственного долга города Москвы в среднесрочной перспективе свидетельствует о сохранении пиковых долговых нагрузок на городской бюджет вследствие формирования недостаточно оптимальной его срочной структуры (Таблица).

Таблица

(млн. рублей)

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Вид долговых  обязательств | Погашение долговых обязательств (основной долг) по годам[[11]](#footnote-11): | | | | |
| 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
| Объем погашения долговых обязательств - всего | 5 463,5 | 51 311,8 | 39 507,1 | 17 753,7 | 42 172,0 |
| в том числе: |  |  |  |  |  |
| - государственные ценные бумаги | 5 000,0 | 30 000,0 | 30 000,0 | 17 572,6 | 41 990,9 |
| - кредиты, полученные из федерального бюджета | 90,6 | 6 073,5 | 8 847,1 | 181,1 | 181,1 |
| - кредиты,  полученные от кредитных организаций | - | 14 761,6 | - | - | - |
| - государственные гарантии | 372,9 | 476,8 | 660,0 | - | - |

При этом проектом Программы государственных внешних заимствований города Москвы на 2011 год предусматривается размещение государственных ценных бумаг на срок от 1 до 10 лет, номинальная стоимость которых указана в иностранной валюте, на сумму 500 000,0 тыс. евро, что в будущем увеличивает риски роста долговой задолженности в рублевом эквиваленте в связи с колебаниями курса евро и расходов бюджета на обслуживание указанных государственных заимствований.

Кроме того, осуществление внешнего облигационного займа может стать достаточно затратным для городского бюджета и по другим причинам.

Так, согласно п.3 ст.247 Налогового кодекса Российской Федерации объектом налогообложения для иностранных организаций признаются доходы, полученные от источников в Российской Федерации. При этом в соответствии с п.3 ч.1 ст.309 Налогового кодекса Российской Федерации обложению налогом, удерживаемым у источника выплаты, подлежат доходы в виде процентов, полученных по государственным эмиссионным ценным бумагам. Из этого следует, что полученный иностранной организацией купонный доход по облигациям города Москвы подлежит обложению в установленном порядке у источника выплаты. Таким образом, возникает двойное налогообложение доходов по облигациям города Москвы, полученных иностранными кредиторами, не являющимися резидентами государств, с которыми Российской Федерацией заключены соответствующие соглашения об устранении двойного налогообложения.

В силу действующего налогового законодательства это также может вызвать риск снижения привлекательности облигаций города Москвы среди потенциальных иностранных кредиторов, что, с одной стороны, вызовет проблему размещения займа по выгодной для города цене, с другой стороны, при определении процентной ставки купонного дохода по облигациям городу необходимо будет учесть упущенную выгоду иностранного кредитора в связи с налогообложением полученного им купонного дохода по облигациям у источника выплаты на территории Российской Федерации. Данные обстоятельства однозначно приведут к увеличению расходов городского бюджета на обслуживание внешних займов.

Как показал анализ, расходы на обслуживание государственного долга в 2009 году по отношению к 2008 году уже увеличились почти в два раза. При этом, например, в расчете на один рубль заимствований в виде государственных ценных бумаг (облигаций) расходы бюджета на их обслуживание увеличились в 3,7 раза (за 9 месяцев 2010 года это отношение составило 0,22, а за аналогичный период 2009 года – 0,06).

Поэтому в качестве замещения государственных внешних заимствований следует рассматривать возможность использования переходящих остатков средств бюджета, размещенных на депозитных счетах в коммерческих банках, объемы которых являются значительными.

Например, в течение 2009 года ежеквартальные остатки временно свободных средств бюджета города Москвы, размещенные на депозитных счетах в кредитных организациях, составляли: на 01.04.2009 – 148 600 000,0 тыс. рублей, на 01.07.2009 – 166 700 000,0 тыс. рублей, на 01.10.2009 – 216 700 000,0 тыс. рублей. По состоянию на 01.01.2010 указанные остатки бюджетных средств составили 110 300 000,0 тыс. рублей, или 75,9 процента по отношению к дефициту бюджета, составившему за 2009 год 145 383 783,1 тыс. рублей.

В январе-сентябре 2010 года сумма остатков бюджетных средств на депозитных счетах продолжала увеличиваться (на 01.04.2010 – 173 800 000,0 тыс. рублей, на 01.07.2010 – 238 300 000,0 тыс. рублей, на 01.10.2010 – 248 100 000,0 тыс. рублей), превысив в 2,6 раза размер профицита бюджета (95 370 242,1 тыс. рублей) и на 9,3 процента объем задолженности по государственным ценным бумагам (облигациям).

В этих условиях в соответствии со ст.81.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации в составе бюджета целесообразно образование резервного фонда. Со одной стороны это укрепит финансовую устойчивость бюджета и снизит возникновение рисков неисполнения долговых и бюджетных обязательств. С другой стороны на законном основании даст возможность управлять средствами резервного фонда, обеспечивая оптимальный уровень ликвидности единого счета, а также получать дополнительные доходы.

Следует отметить, что до настоящего времени многими администрациями субъектов Российской Федерации не используются применяемые в ряде стран показатели, характеризующие следующие риски[[12]](#footnote-12):

- конфликта интересов у агентов, а также степень концентрации (монополизации) рынка и причины их возникновения;

- доли государственных ценных бумаг, находящихся у нерезидентов, как показатель, способный влиять на долговую устойчивость бюджета;

- объема находящихся у нерезидентов государственных ценных бумаг, номинированных в национальной валюте, как показатель степени участия нерезидентов в развитии национального рынка ценных бумаг;

- эффективности использования ценных бумаг с точки зрения обеспечения реальной сохранности средств пенсионных накоплений граждан, размещенных в государственные ценные бумаги.

Между тем показатели, характеризующие результаты управления государственной долговой задолженностью и зависящие только от макроэкономических,[[13]](#footnote-13) бюджетных[[14]](#footnote-14) и непосредственно долговых параметров[[15]](#footnote-15), не в полной мере учитывают особенности формирования и исполнения бюджетов. В то же время рост государственного долга требует не только применение современных методов управления, приводящих к минимизации затрат на его обслуживание и снижение рисков возникновения долговых дефолтов. Весьма очевидной становится необходимость разработки и проведения политики государственных заимствований, которая должна решать целый комплекс задач:

- сохранение объема внутреннего и внешнего государственного долга на уровне, обеспечивающем экономическую безопасность страны (региона) и выполнение органами власти взятых на себя долговых обязательств без ущерба для финансирования программ социально-экономического развития;

- минимизация стоимости долга на основе удлинения срока заимствований и снижения доходности государственных ценных бумаг, перехода на другие рынки;

- сохранение репутации первоклассного заемщика на основе безупречного выполнения финансовых обязательств перед инвесторами;

- оказание влияния на стабильность и предсказуемость рынка государственного долга;

- обеспечение своевременного возврата государственных кредитов и уплаты процентов по ним;

- распределение долговых обязательств по срокам, доходности, формам выплаты дохода и другим параметрам;

- оптимизация графика платежей по погашению и выплате процентов с целью устранения пиков платежей, при этом основные выплаты по долгу должны приходиться на периоды ожидаемого роста экономики;

- формирование оптимального состава и структуры государственного долга;

- определение основных направлений управления долгом с целью влияния на параметры бюджета;

- определение целесообразности финансирования государственных инвестиционных проектов за счет заемных средств;

- обеспечение целевого и эффективного использования заемных средств.

Таким образом, в отсутствии системного подхода к решению проблемы управления рисками, чрезмерно растущий государственный долг становится трудноуправляемым, а процентные платежи влияют на увеличение дефицита бюджета. В этом случае усиливается дестабилизирующее воздействие государственного долга на экономику.

Для поддержания финансовой стабильности государствам (регионам), обремененным государственным долгом, необходимо придерживаться взвешенных стратегий управления долгом, чтобы свести к минимуму риски, связанные с будущими обязательствами, которые являются предпосылками для развития и нарастания кризисных явлений в экономике, влияющих на социально-экономическое развитие общества.

Возрастающая неустойчивость глобальных финансовых рынков, появление сложных долговых инструментов, взаимопроникновение экономик стран, все эти явления говорят о необходимости постоянного мониторинга за государственным долгом, как одним из источников риска и элементом регулирования экономики.

Несмотря на разнообразие научных публикаций в области теории рисков и управления государственным долгом, по нашему мнению, эта тема остается достаточно далека от завершения и требует дальнейшего изучения.

Диаграмма 1

Диаграмма 2

Диаграмма 3.1.

**Показатели неправомерного использования бюджетных средств в разрезе комплексов городского хозяйства и иных органов и организаций**

Диаграмма 3.2.

Показатели выявленного ущерба городу (внутригородским муниципальным образованиям) в разрезе комплексов городского хозяйства

Диаграмма 4

**Объем средств[[16]](#footnote-16), охваченных и проверенных в ходе контрольных мероприятий, по отношению к общему объему по АИП, млрд. рублей (в сопоставимых ценах 2010 года).**

1. Более подробно см. С.Б.Пахомов. Сборник методических и практических рекомендаций по управлению долгом субъектов РФ.-М.: «Юнп», 2009. [↑](#footnote-ref-1)
2. Разработаны в соответствии с распоряжением Правительства РФ от 30.08.2001 № 1164-р. В их основу легли аналитические и прикладные исследования, разработки Экономической экспертной группы и международного рейтингового агентства «Фитч Рейтингс», выполненные в рамках «Проекта технического содействия реформе бюджетной системы на региональном уровне» Международного банка реконструкции и развития (далее МБРР). Данные методические рекомендации рассматривают принципы управления долгом, подходы к планированию прямых и условных обязательств, инвестиционных заимствований и заимствований на рефинансирование, финансирование кассовых разрывов, управления рисками, анализ чувствительности обязательств к внешним факторам, расчет долговой емкости бюджета. Указанные методические рекомендации призваны оказать содействие администрациям субъектов РФ и муниципальным образованиям в совершенствовании системы управления долгом и условными обязательствами. Они носят временный характер и подлежат пересмотру по мере изменения бюджетного законодательства, а также обобщения практического опыта их применения. [↑](#footnote-ref-2)
3. Из закрытого аналитического обзора по результатам экспертно-аналитического мероприятия Счетной палаты РФ «Анализ эффективности использования государственных средств территориальными структурами федеральных органов исполнительной власти и региональными органами исполнительной власти, выделяемых на реализацию функций управления». [↑](#footnote-ref-3)
4. Концепция управления государственным долгом города Москвы и использования заемных средств в городском бюджете, утвержденная постановлением Правительства Москвы от 06.05.2003 № 318-ПП. [↑](#footnote-ref-4)
5. Закон города Москвы от 14.11.2007 № 43 «О государственном долге города Москвы» (в ред. от 29.10.2008). [↑](#footnote-ref-5)
6. Постановление Правительства Москвы от 17.08.2010 № 716-ПП «Об обеспечении долговой устойчивости бюджета города Москвы». [↑](#footnote-ref-6)
7. Утвержден Указом Президента Российской Федерации от 28.06.2007 № 825 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» (в ред. от 13.05.2010). [↑](#footnote-ref-7)
8. Представлен на экспертизу в Контрольно-счетную палату Москвы в составе документов к проекту закона города Москвы «О бюджете города Москвы на 2011 год». [↑](#footnote-ref-8)
9. Для сравнения: по итогам 2009 года отношение государственного долга города Москвы к собственным доходам бюджета составляло 25,3 процента. [↑](#footnote-ref-9)
10. Пункт 2 ст. 22 Закона города Москвы от 02.12.2010 № 10 «О бюджете города Москвы на 2010 год» (в ред. от 30.06.2010). [↑](#footnote-ref-10)
11. Государственная долговая книга города Москвы по состоянию на 01.08.2010. [↑](#footnote-ref-11)
12. Горегляд В.П.  Аналитическая записка по вопросу определения критериальных подходов к оценке эффективности операций Министерства финансов Российской Федерации с государственными ценными бумагами Российской Федерации. Отчет о результатах контрольного мероприятия «Проверка управления государственным долгом Российской Федерации Министерством финансов Российской Федерации в условиях экономического и финансового кризиса»//Бюллетень Счетной палаты РФ № 12 (132), 2008, № 3 (147), 2010. [↑](#footnote-ref-12)
13. Объем ВВП, объем экспорта товаров и услуг, объем золото-валютных резервов, объем денежной массы в обращении, численность населения, среднегодовой доход на душу населения. [↑](#footnote-ref-13)
14. Доходы бюджета (налоговые и неналоговые), субвенции, безвозмездные поступления; расходы бюджета, включая расходы на обслуживание и погашение долга, трансферты населению, расходы на оплату услуг в жилищно-коммунальной сфере, расходы на оплату труда; поступление заимствований; дефицит бюджета; кредиторская задолженность бюджетных учреждений. [↑](#footnote-ref-14)
15. Показатели, характеризующие распределение долга между внутренними и внешними финансовыми рынками и кредиторами, условия и периодичность обслуживания долга, сроки обращения, процентные ставки, валюта и форма долговых обязательств. [↑](#footnote-ref-15)
16. Под объемом средств указан объем размещенного государственного заказа на проектирование и строительство объектов городской инфраструктуры. [↑](#footnote-ref-16)