

ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ В ОБЛАСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАИМСТВОВАНИЙ



АУДИТОР СЧЕТНОЙ ПАЛАТЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
Сергей Олегович Шохин

Несмотря на ряд позитивных изменений, выражающихся в снижении объема внешней задолженности Российской Федерации, стабилизацией ситуации на внутреннем финансовом рынке, долговая проблема в настоящее время по-прежнему продолжает оставаться одной из наиболее острых проблем, сдерживающих социально-экономическое развитие страны.

На конец текущего года общий объем государственного долга Российской Федерации может составить сумму, эквивалентную 4,7 трлн. рублей, что в процентном отношении к ВВП составит 30,4%. В соответствии со сложившейся практикой оценки инвесторами платежеспособности суверенного заемщика и принятых в международной практике показателей долгового бремени страны отношение государственного долга к валовому внутреннему продукту не должно превышать 40–42% ВВП, отношение общего внешнего долга страны (включая долг регионов и частного сектора) должно находиться на уровне 60% от ВВП.

В настоящее время Правительством Российской Федерации проводится политика, направленная на сокращение общего объема государственного долга. Вместе с тем общее сокращение долговых обязательств происходит при сокращении внешних долговых обязательств и увеличении внутренних долговых обязательств. Это имеет под собой определенные основания, поскольку внутренний долг для государства менее рискованный и не зависит от курсовых колебаний валют, при этом постепенное увеличение внутренней составляющей в объеме государственных долговых обязательств Российской Федерации и уменьшение общего объема государственного долга в условиях роста доходов федерального бюджета способствуют снижению удельного веса процентных расходов в общем объеме расходов федерального бюджета.

Таким образом, при сохранении на безопасном уровне показателей долговой устойчивости в настоящее время создаются предпосылки для использования средств, получаемых как от эко-

номии средств по обслуживанию и погашению государственного долга, так и средств, получаемых от размещения государственных займов в инвестиционных целях.

Вместе с тем, следует отметить, что слабость системы управления государственным долгом при определенных условиях может значительно обострить долговую проблему. При этом под управлением долгом следует понимать процесс разработки и выполнения стратегии управления задолженностью государства, которая должна позволять привлекать необходимые суммы финансирования, выполнять целевые установки Правительства в отношении степени риска и затрат, а также решать любые другие задачи, поставленные в области управления государственным долгом.

Неопределенность в вопросах управления государственным долгом во многом порождает неопределенность и в вопросах контроля.

В частности, первоочередного решения требует необходимость выработки и принятия законодательно закрепленных целей государственных заимствований и управления государственным долгом, так как отсутствие четко прописанных целей и задач управления долгом не позволяет в полной мере и объективно подходить к вопросам оценки эффективности операций с долговыми обязательствами.

Кризисы на рынках долговых инструментов выявили значение надежных методов управления долгом и потребность в эффективно работающем и надежном рынке капитала. Как показывает международный опыт, хотя политика управления государственным долгом не всегда была единственной или даже главной причиной возникновения этих кризисов, структура сроков погашения, а также процентный и валютный состав портфелей долговых обязательств Правительства, наряду с его значительными условными обязательствами, нередко способствовали обострению кризиса. Даже в ситуациях с надежными макроэкономическими рамками рискованные методы управления долгом усугубляют уязвимость экономики при экономических и финансовых потрясениях.

В условиях относительно высокой задолженности Российской Федерации управление государственным долгом требует разработки и использования специальных как правовых, так и управленческих инструментов, нацеленных на смягчение пиков платежей по государственному внешнему долгу, снижение затрат на его обслуживание, приведение в соответствие величины долга с возможностями страны по его обслуживанию и погашению. При этом инструментами регулирования государственного долга могут стать контроль за его размером и временной структурой, установление предельных величин задолженности, дюрации, форм и методов обслуживания и др. А это предполагает создание единой системы управления государственным долгом в рамках единого подхода, оптимального управления государственными финансовыми активами и пассивами, включая внешние займы субъектов Федерации и органов местного самоуправления, формирование комплексной программы погашения и обслуживания государственного долга на каждый год и перспективу (10–15 лет).

Представляется, что такая программа должна содержать нормативы, при нарушении которых принятие новых долговых обязательств ограничивается либо приостанавливается. Она должна быть согласована с методами управления государственным бюджетом в целом и регулированием общей экономической ситуации в стране. Такой программный документ должен быть разработан Правительством и представлен на рассмотрение Государственной Думы и Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации.

Необходимость более широкого комплексного подхода к процессам, происходящим в стране, расширяет рамки государственного финансового контроля от контроля за исполнением федерального бюджета и сопутствующих ему чисто финансовых вопросов до контроля эффективности принимаемых мер по управлению государственным долгом, направленных на среднесрочную и долгосрочную перспективу.

При этом первоочередными задачами по расширению аудита эффективности государственной долговой политики определяется необходимость разработки соответствующей

информационно-аналитической базы и в ее рамках определение показателей (параметров), определяющих состояние и динамику государственного долга в контексте бюджетной, денежно-кредитной, инвестиционной и экономической политики Российской Федерации, необходимость формирования системы критериев, позволяющих на базе вышеупомянутого набора параметров проводить качественную и количественную оценку эволюции государственного долга, моделировать тенденции изменения государственного долга в зависимости от выбранной тактики и стратегии развития страны.

Как показывает практика, причины повышения рисков долговых инструментов нередко кроются в проведении необоснованной бюджетно-налоговой, денежно-кредитной и курсовой политики, хотя этот эффект действует в обоих направлениях. Недавний опыт Российской Федерации подтверждает это. Так, данный фактор сыграл свою роль при развитии кризиса в 1998 году. Вместе с тем надежная политика управления долгом не может решить всех проблем и не в состоянии предотвратить кризис при слабых основах макроэкономической политики. Как показывает мировой опыт, такая политика только уменьшает уязвимость при распространении кризисных явлений и финансовых рисков, что само по себе уже не малозначимо.

В контексте государственных заимствований на внутренних и внешних финансовых рынках аудит эффективности должен рассматриваться как анализ и оценка качества принимаемых Правительством решений в части источников финансирования дефицита федерального бюджета и управления государственным долгом. Поэтому важнейшей проблемой внедрения аудита эффективности в области контроля за государственным долгом, по нашему мнению, являются выработка единого методологического подхода к этой проблеме органов внешнего финансового контроля и исполнительной власти и разработка согласованных критериев оценки качества принимаемых решений.

В счетной палате Российской Федерации в настоящее время разрабатывается набор показателей (параметров), описывающих процесс государственных заимствований, состояния и динамики государственного долга в контексте бюджетной, денежно-кредитной, инвестиционной и экономической политики Российской Федерации. Формируется система критериев, позволяющая на базе вышеупомянутого набора параметров проводить качественную и количественную оценку эволюции государственного долга, моделировать тенденции изменения государственного долга в зависимости от выбранной тактики и стратегии социально-экономического развития. Ведутся работы по созданию системы рыночных индикаторов (индексов), адекватно оценивающих ситуацию на рынках государственных облигаций в контексте корпоративных и межбанковских кредитов. Кроме того, разрабатываются технологии мониторинга государственного долга, методики проведения специальных контрольных мероприятий, направленных на оценку качества решений Правительства в части управления государственным долгом.

Одновременно ведется освоение мирового опыта финансового анализа рынков долговых финансовых инструментов, изучаются вопросы финансового менеджмента в части управления финансовыми активами и пассивами.

Основная трудность разработки системы оценки качества принятия решений в области управления государственным долгом (суть аудита эффективности в рассматриваемой области государственных финансов) – это ярко выраженный макроэкономический результат последствий принятия подобных решений и их зависимость от внешних и внутренних политических и экономических факторов. Сложно эконометрическими методами в достаточной мере оценить последствия принимаемых решений в области бюджетного дефицита и государственного долга, поскольку они в основном носят политический характер и плохо поддаются формальным оценкам.

Одним из факторов, препятствующих в настоящее время разработке системы оценки качества принятия решений в области управления государственным долгом, является, как уже отмечалось, отсутствие единой системы управления государственным долгом и согласованных концептуальных подходов к организации управления долгом. Правительством Российской Федерации был разработан проект Концепции единой системы управления государственным дол-

гом. Указанный проект был рассмотрен Счетной палатой Российской Федерации еще в середине 2002 года. По нашему мнению, принципиальные замечания и предложения, высказанные Счетной палатой, будут способствовать повышению эффективности управления государственным долгом и прозрачности операций с государственными долговыми обязательствами.

Если рассматривать историю законодательного регулирования вопросов, относящихся к долговой тематике, то следует отметить, что до введения в действие Бюджетного кодекса Российской Федерации законодательную основу в сфере управления государственным долгом составляли два основных федеральных закона: «О государственном внутреннем долге Российской Федерации» от 13 ноября 1992 года №3877-1 и «О государственных внешних заимствованиях Российской Федерации 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 со статьей 15 «Полномочия Правительства Российской Федерации в сфере бюджетной, финансовой, кредитной и денежной политики» 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 регулироваться в нормативных актах Правительства Российской Федерации, Министерства финансов Российской Федерации и соответствующих нормативных документах Банка России и Внешэкономбанка.

С введением в действие Бюджетного кодекса Российской Федерации впервые на законодательном уровне было установлено 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 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 активами и пассивами.

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

Вне рамок действующего законодательства остаются вопросы координации и разделения действий Правительства Российской Федерации и Банка России в проведении текущей долговой, денежно-кредитной и валютной политики.

Кроме этого, ряд федеральных законов, относящихся к долговой тематике, а именно к вопросам восстановления сбережений граждан, в действующей редакции не может быть исполнен надлежащим образом. Эта проблема также требует решения.

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, как мне представляется, придать большую четкость бюджетным документам и этим снять имеющую в них место правовую неопределенность.

Результаты контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, проведенных Счетной палатой Российской Федерации в части обоснованности проектов федерального бюджета на 2002–2004 годы, указывают на недостаточную эффективность работы Правительства Российской Федерации и Минфина России и имеющие место недочеты как в части управления государственным долгом, так и в части разработки бюджетных показателей и учета операций с долговыми инструментами.

При составлении бюджета на очередной финансовый год в источниках внешнего финансирования и в расходах по обслуживанию государственного внешнего долга, в частности, не предусматриваются возможные операции по реструктуризации внешнего долга, а также уменьшение расходов по погашению и обслуживанию внешних долговых обязательств на суммы финансирования погашения долга товарными поставками, которые должны быть осуществлены в очередном финансовом году и финансирование которых было произведено ранее. Учитывая, что погашение государственного внешнего долга экспортом происходит в ряде случаев без соблюдения первоначальных сроков поставок, оговоренных в соглашениях (иногда с задержкой на несколько лет), зачастую вместо погашения долга происходит списание процентных платежей, при этом точно оценить объемы списания внешней задолженности Российской Федерации в результате данных операций не представляется возможным. В настоящее время Счетной палатой Российской Федерации проводится тематическая проверка по данному вопросу.

В статье 120 Бюджетного кодекса предусмотрено, что в Российской Федерации должна действовать единая система учета и регистрации государственных заимствований РФ. Как показывают результаты проверок, учет долговых обязательств в значительной степени разобщен, а единая база данных государственных долговых обязательств отсутствует. Учет государственных долговых обязательств ведется различными банками-агентами (Банком России и Внешэкономбанком СССР), а также различными департаментами Минфина России.

При этом методология учета долговых обязательств в значительной степени различается внутри самого Минфина России.

Это видно на примере ведения государственной книги внешнего долга Российской Федерации. Эта книга 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.

В свою очередь 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.

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

Отсутствие единой методологии учета государственного долга и единой интегрированной базы данных, обеспечивающей достоверный учет по всем видам долговых обязательств и кон-

троль за состоянием государственного долга в целом, в значительной степени препятствует проведению обоснованной долговой стратегии и эффективной бюджетной политики.

Проведенные Счетной палатой проверки показали, что иногда имеет место бессистемное использование кредитов и недостаточно эффективное освоение инвестиционных средств. До настоящего времени отсутствует утвержденный порядок и критерии оценки эффективности проектов, финансируемых за счет средств внешних займов. При этом с российской стороны за весь период не проведена оценка эффективности ни одного проекта Всемирного банка.

В конечном итоге из-за неудовлетворительного освоения заемных средств, срывов сроков реализации проектов федеральному бюджету наносится ущерб в связи с уплатой в пользу внешних кредиторов комиссионных за резервируемые, но неиспользуемые средства займов.

Поэтому Правительству было бы целесообразно определить критерии и необходимые границы эффективности и экономичности при заключении договоров на заимствования, а также определить меры в части сокращения доли непроизводительных расходов и консультационных услуг.

Законодательные и методологические проблемы в области долговых обязательств существуют также и на региональном уровне.

До введения в действие Бюджетного кодекса Российской Федерации какой-либо обобщенной информации о состоянии и структуре долговых обязательств российских регионов и входящих в их состав муниципальных образований попросту не существовало. В Министерстве финансов Российской Федерации находилась только информация о задолженности регионов перед федеральным бюджетом по тем или иным видам долговых инструментов, представленных федеральным Правительством субъектам Российской Федерации.

Единственным фактором, ограничивающим заимствования, было получение одобрения представительного органа власти. Фактически средства брались без какой-либо стратегии их привлечения и направлялись как на латание текущих бюджетных дыр, так и на выполнение различных предвыборных обещаний, причем вновь избранные власти нередко отказывались платить по долгам своих предшественников, что провоцировало инициирование многочисленных судебных процессов.

С целью ограничения дальнейшего роста государственного и муниципального долга на федеральном уровне были приняты законодательные нормы в виде положений вступившего в действие с 1 января 2000 года Бюджетного кодекса Российской Федерации (глава 13 «Дефицит бюджета и источники его покрытия» и глава 14 «Государственный и муниципальный долг»), устанавливающие предельные размеры государственного и муниципального долга, расходов на его обслуживание, а также предельные размеры дефицита соответствующих бюджетов.

Причем, если при исполнении бюджета субъекта Российской Федерации нарушается хотя бы один из указанных выше параметров и регион не в состоянии обеспечить обслуживание и погашение своих долговых обязательств, уполномоченный на то орган государственной власти Российской Федерации может назначить проверку исполнения бюджета субъекта Российской Федерации, передать исполнение бюджета под контроль Минфина России или принять иные меры, предусмотренные бюджетным законодательством Российской Федерации.

К характерным нарушениям бюджетного законодательства Российской Федерации (Бюджетного кодекса Российской Федерации) при принятии и исполнении консолидированного бюджета субъектов Российской Федерации можно отнести следующее:

- законом субъекта Российской Федерации о бюджете и правовыми актами местного самоуправления о местном бюджете на очередной финансовый год не устанавливаются верхний предел долга субъекта Российской Федерации и верхний предел муниципального долга, а также не утверждается предельный объем долга по государственным и муниципальным гарантиям;
- не принимаются программы государственных внутренних заимствований субъекта Российской Федерации и программы внутренних заимствований муниципальных образований;
- не разрабатываются и не утверждается порядок ведения государственной долговой книги субъектов Российской Федерации, муниципальной долговой книги, а так-

же порядок передачи информации о долговых обязательствах, вследствие чего отсутствует должный учет долговых обязательств;

– в законах и решениях о бюджете не устанавливается перечень предоставляемых отдельным юридическим лицам гарантий на сумму, превышающую 0,01% расходов бюджета, при этом проверки финансового состояния получателей гарантий, как правило, не проводятся;

– в ряде муниципальных образований не соблюдаются предельные значения размера дефицита бюджета.

В то же время необходимо отметить, что выявленные в ходе проведенных проверок недостатки являются во многом следствием отсутствия у российских регионов методических рекомендаций по применению положений и норм Бюджетного кодекса Российской Федерации в части учета долговых обязательств в форме долговой книги субъекта Российской Федерации и муниципальной долговой книги, соблюдения предельных величин государственного долга.

Несмотря на то, что Бюджетный кодекс Российской Федерации введен в действие с 1 января 2000 года, Правительством Российской Федерации до настоящего времени не установлены состав, порядок и сроки представления информации в Долговую книгу, что предусматривается в статье 121 Бюджетного кодекса. Кроме того, как показывают проведенные контрольные мероприятия, сложившаяся в настоящее время ситуация в части вопросов государственного долга субъектов Российской Федерации и муниципального долга, источников финансирования дефицита бюджета, обслуживания принятых на себя обязательств расходится с нормами существующего бюджетного законодательства.

Следует отметить, что Бюджетным кодексом Российской Федерации даны определения как государственного долга Российской Федерации, так и государственного долга субъекта Российской Федерации. Вместе с тем, учитывая, что в настоящий момент отсутствует достоверная информация об объемах государственного долга субъектов Российской Федерации, определить его суммарный объем не представляется возможным. Как показали проверки Счетной палаты Российской Федерации в ряде субъектов объем долга значительно занижен, хотя имеют место и отдельные случаи прямо противоположного характера.

Что касается общего консолидированного долга Российской Федерации, включая долги субъектов Федерации, то данный показатель нигде не фигурирует и не рассматривается, методология его расчета, учитывающая встречные требования, а также его оценки отсутствует.

Таким образом, имеются два слоя проблемы законодательного обеспечения государственного долга: первый, это необходимость совершенствования федерального законодательства, и второй, касающийся правоприменительной практики, т.е. необходимость соблюдения федерального законодательства со стороны как федеральной власти, так и властей субъектов Российской Федерации.

Все это только подтверждает необходимость совершенствования управления государственным долгом Российской Федерации, а также первоочередного проведения необходимых мероприятий, к числу которых следует отнести:

– разработку и принятие федерального закона о внесении в Бюджетный кодекс Российской Федерации поправок в части, касающейся вопросов рационализации и повышения эффективности управления государственным долгом;

– разработку и принятие федерального закона о государственном долге Российской Федерации;

– разработку и утверждение нормативных документов, регламентирующих деятельность агентов по обслуживанию государственного внешнего долга и государственных внешних финансовых активов;

– обеспечение единства методологии учета внутренних и внешних активов и пассивов;

– разработку и утверждение единого порядка ведения государственной долговой книги Российской Федерации, субъекта Российской Федерации и муниципальной долговой книги;

– разработку критериев и механизмов оценки эффективности заемной и долговой политики и контроль за их соблюдением, включая контроль со стороны Счетной палаты.

В заключение хотелось бы отметить, что в целом, несмотря на вышеперечисленные негативные аспекты и определенные проблемы и недоработки в области управления государственным долгом, результаты контрольных мероприятий Счетной палаты Российской Федерации, проведенных по долговой тематике, свидетельствуют о том, что Российская Федерация движется по пути создания эффективной системы управления долгом. Этот процесс, может быть, протекает не так быстро, как хотелось бы, однако то, что он необратим, не вызывает сомнений, и контрольные мероприятия и аналитические работы Счетной палаты Российской Федерации занимают в этом процессе не последнюю роль.