

**Аналитическая справка
об учете долга сектора государственного управления в
государствах-членах ТС и ЕЭП**

В период с 15 по 16 августа 2013 г. в г. Алматы (Республика Казахстан) состоялся семинар по обмену опытом и практикой учета внешнего и внутреннего долга сектора государственного управления по принципу резидентства в государствах-членах ТС и ЕЭП (далее – Стороны) в целях выполнения решения Консультативного комитета по макроэкономической политике по данному вопросу.

В семинаре приняли участие эксперты министерств финансов и центральных (национальных) банков Республики Беларусь, Республики Казахстан и Российской Федерации, а также представители Евразийской экономической комиссии и Евразийского банка развития.

В рамках семинара были рассмотрены вопросы международной и национальной практики формирования статистики долга сектора государственного управления и внешнего (валового внешнего) долга и выработаны предложения по дальнейшей работе в данном направлении.

В ходе работы семинара выявлены следующие особенности национальных законодательств Сторон:

- министерства финансов Республики Беларусь и Республики Казахстан, а также национальные (центральные) банки Сторон учитывают долг сектора государственного управления по резидентной принадлежности. Министерство финансов Российской Федерации учет долга производит по валютным инструментам;

- учет государственных ценных бумаг министерствами финансов Сторон производится по их номинальной стоимости. Национальные (центральные) банки государств-членов ТС и ЕЭП учитывают долговые ценные бумаги органов государственного управления в составе внешнего (валового внешнего) долга по рыночной стоимости;

- министерствами финансов Республики Беларусь и Республики Казахстан резидентская принадлежность держателя государственных ценных

бумаг определяется по их первичной площадке размещения. Национальные (центральные) банки Сторон определяют резидентную принадлежность на основе информации о фактическом держателе государственных долговых инструментов и в зависимости от государства-члена ТС и ЕЭП, информация в банки предоставляется из следующих источников – депозитарные организации, система операционного учета, площадка размещения ценных бумаг;

- в государствах-членах ТС и ЕЭП отсутствует практика работы с иностранными депозитариями и банками по учету долговых ценных бумаг, торгуемых на международном рынке.

По результатам семинара представители Сторон согласились:

- продолжить работу по изучению практики учета долга сектора государственного управления по принципу резидентства;

- предложить Комиссии организовать проведение рабочих консультаций Сторон с международными организациями (МВФ, ОЭСР и др.) по практике учета ценных бумаг по принципу резидентства, а также методике расчета дополнительных показателей оценки долговой устойчивости государств-членов ТС и ЕЭП, рекомендуемых к использованию МВФ;

- отметить высокую эффективность состоявшегося семинара и высказали мнение о целесообразности проведения на регулярной основе мероприятий по обмену опытом по вопросам, входящим в компетенцию Консультативного комитета по макроэкономической политике.

1. Международная практика формирования статистики долга сектора государственного управления

В мировой практике учета и формирования статистики долга сектора государственного управления, а также внешнего (валового внешнего) долга, в состав которого входит также внешний долг органов государственного управления, используются методологические подходы и система сбора информации о долге, разработанные международными организациями, в частности:

- Международного валютного фонда (Статистика долга сектора государственного управления, 2012 г. и Статистика внешнего долга: Руководство для составителей и пользователей, 2003 года);

- Организации экономического сотрудничества и развития (Статистика по внешнему долгу);

- Всемирного банка (Глобальное развитие финансов).

Концептуальной основой составления статистики долга сектора государственного управления и внешнего (валового) долга в этих методологиях является принцип резидентной принадлежности, изложенный в «Системе национальных счетов Организации Объединённых Наций 1993 г.» и обновленной редакции документа от 2008 г.

Международные методологии носят рекомендательный характер и не накладывают жестких ограничений на национальные законодательства государств по составлению статистики долга. В зависимости от целей и задач, стоящих перед национальной экономикой, странам предоставляется выбор различных концептуальных подходов формирования долга. В их числе – принцип резидентной принадлежности и валюта долга.

С точки зрения методологических подходов международных организаций, использование в национальных законодательствах стран принципа резидентной принадлежности, позволяет обеспечить согласованность национальных и международных подходов составления статистики долга сектора государственного управления и сопоставимость статистических данных.

II. Практика учета долга сектора государственного управления и валового (валового внешнего) долга в государствах-членах ТС и ЕЭП

В государствах-членах ТС и ЕЭП уполномоченными органами, ответственными за составление статистики долга сектора государственного управления являются министерства финансов Сторон.

Формирование статистики внешнего (валового внешнего) долга, включающего внешний долг органов государственного управления, в соответствии национальным законодательством государств-членов ТС и ЕЭП входит в компетенцию центральных (национальных) банков Сторон (Республика Беларусь – «Банковский кодекс Республики Беларусь» от 25.10.2000 № 441-3 и «Концепция управления валовым внешним долгом Республики Беларусь» от 06.05.2011 г. № 574/12; Республика Казахстан – Закон Республики Казахстан «О Национальном Банке РК» от 30.03.1995 г. № 215; Российская Федерация – Федеральный закон «О Центральном банке» от 10.07.2002 г. № 86-ФЗ).

Принципы учета долга сектора государственного управления в государствах-членах ТС и ЕЭП основываются на подходах, изложенных в Бюджетных кодексах Сторон. Принципы учета внешнего (валового) долга в государствах-членах ТС и ЕЭП основываются на международных методологических подходах, изложенных в Статистике внешнего долга: Руководство для составителей и пользователей, 2003 г. и в Руководстве по платежному балансу и международной инвестиционной позиции, 2009 г. Международного валютного фонда, а также национальных нормативных правовых документах.

В соответствии с национальными законодательными и нормативными правовыми документами, министерства финансов Республики Беларусь и Республики Казахстан и центральные (национальные) банки государств-членов ТС и ЕЭП формируют статистику долга сектора государственного управления и внешнего (валового внешнего) долга, включающего в себя внешний долг органов государственного управления, – по принципу

резидентной принадлежности. Министерство финансов Российской Федерации ведет учет государственного долга по валюте долга.

Структура долговых обязательств сектора государственного управления государств-членов ТС и ЕЭП в целом схожа и включает:

- кредиты (займы);
- государственные эмиссионные ценные бумаги;
- гарантии.

В структуру долговых обязательств сектора государственного управления в Республике Казахстан также входят поручительства государства перед третьими лицами.

Резидентная принадлежность контрагентов по кредитам (займам), государственным гарантиям, а также поручительствам устанавливается министерствами финансов Республики Беларусь и Республики Казахстан, в соответствии с мировой практикой учета долговых обязательств по принципу резидентной принадлежности кредитора/бенефициара, которая определяется на основании договора займа.

Соответственно, долговые обязательства по кредитам (займам) и государственным гарантиям перед нерезидентами являются внешним долгом сектора государственного управления, перед резидентами – внутренним долгом.

В Российской Федерации кредиты (займы)/гарантии, привлеченные/выданные в иностранной валюте, учитываются Минфином России, как внешние обязательства, а в национальной валюте – как внутренние долговые обязательства вне зависимости от места нахождения кредитора/бенефициара.

Резидентная принадлежность держателей государственных эмиссионных ценных бумаг министерствами финансов Республики Беларусь и Республики Казахстан устанавливается по площадке, на которой производится первичное размещение долговых инструментов. При этом, внешним государственным долгом является размещение эмитентом государственных долговых инструментов на международных торговых площадках, а

внутренним долгом – размещение долговых бумаг на внутренней торговой площадке, вне зависимости от резидентной принадлежности их покупателя. В Российской Федерации учет государственных долговых бумаг происходит по валюте долга и не зависит от площадки их размещения.

Учет государственных эмиссионных ценных бумаг всеми министерствами финансов Сторон производится по их номинальной стоимости.

Значительный объем долговых ценных бумаг наблюдается в Российской Федерации, который на 01.04.2013 г. он составил 91% в совокупном объеме внешнего долга сектора государственного управления. В Республике Беларусь и Республике Казахстан объем долговых ценных бумаг на эту дату составил 14,2% и 0,3% соответственно (см. таблицу).

Таблица: Внешний долг органов государственного управления на 01.04.2013 г.

Наименование	Республика Беларусь		Республика Казахстан		Российская Федерация	
	млн руб.	%	млн руб.	%	млн руб.	%
Долг органов гос. управления, в том числе:	12 717,0	100%	4 642,2	100%	57 469	100%
<i>Ценные бумаги</i>	<i>1 804,8</i>	<i>14,2%</i>	<i>14,1</i>	<i>0,3%</i>	<i>52 319</i>	<i>91%</i>

Источник: Сайт национальных (центральных) банков государств-членов ТС и ЕЭП. Статистика внешнего (валового внешнего) долга.

Использование метода учета долговых инструментов по первичной площадке их размещения связано со сложностью получения объективной информации об изменении резидентной структуры держателей бумаг в процессе их обращения на рынке. Как показывает практика министерств финансов Республики Беларусь и Республики Казахстан, возможности существующего мониторинга за обращением долговых инструментов на вторичном рынке и идентификации держателей этих бумаг по резидентной принадлежности являются крайне ограниченными.

Структура внешнего (валового внешнего) долга, включающего в себя внешний долг органов государственного управления, в государствах-членах

ТС и ЕЭП имеет сходное секторальное и инструментальное представление и включает долговые инструменты:

- наличная валюта и депозиты;
- долговые ценные бумаги;
- кредиты и займы;
- торговые кредиты и авансы;
- прочие обязательства;
- специальные права заимствования.

Учет кредитов и займов органов государственного управления производится центральными (национальными) банками Сторон в соответствии с резидентной принадлежностью контрагента, указанной в договоре займа. Данный подход аналогичен практике определения резидентной принадлежности по кредитам (займам), гарантиям и поручительствам сектора государственного управления, применяемой министерствами финансов Республики Беларусь и Республики Казахстан, и соответствует международной практике формирования статистики внешнего (валового) долга по принципу резидентства.

В отличие от учета, применяемого министерствами финансов государств-членов ТС и ЕЭП центральные (национальные) банки Сторон учитывают эмиссионные ценные бумаги органов государственного управления по их рыночной стоимости на основе информации о резидентной принадлежности конечного держателя государственных долговых инструментов. При этом данные о конечном держателе государственных долговых инструментов в национальные (центральные) банки Сторон поступают из следующих источников:

в Республике Беларусь – отчетность Республиканского центрального депозитария ценных бумаг и информация Министерства финансов республики по площадке размещения;

в Республике Казахстан – отчетность Центрального депозитария ценных бумаг;

в Российской Федерации – отчетность Центрального депозитария и суб-депозитариев; информация коммерческих банков, через которые проводятся операции с ценными бумагами (система операционного учета); данные площадок размещения ценных бумаг.

Основной информацией для национальных (центральных) банков Сторон является отчетность депозитария. Информация, предоставляемая национальными депозитариями, позволяет банкам учитывать операции с ценными бумагами и их держателями только на внутреннем рынке. Для учета долговых ценных бумаг, торгуемых на международном рынке, необходима информация иностранных депозитариев и иностранных банков.

Учет долговых ценных бумаг органов государственного управления в составе внешнего (валового) долга на основе информации депозитария применяется в мировой практике достаточно часто и рекомендован международными организациями. Данный методологический подход позволяет реально оценить объем накопленного внешнего и внутреннего долга и предполагает активное взаимодействие стран с национальными и иностранными депозитариями.

Однако в национальных (центральных) банках Сторон отсутствует достаточная практика работы с иностранными депозитариями и банками для учета долговых ценных бумаг, торгуемых на международном рынке. В этой связи возникает необходимость проведения совместных консультаций Сторон по данному вопросу с международными организациями, разрабатывающими методологию статистики внешнего долга.

Кроме того, Международный валютный фонд рекомендует использовать дополнительные показатели для оценки состояния внешней долговой устойчивости:

1. EMBIG спреда (соотношение доходности котируемых государственных ценных бумаг к доходности бумаг США и Германии с аналогичным сроком погашения);

2. Отношение потребности во внешнем финансировании к объему ВВП;

3. Доля инструментов, номинированных в иностранной валюте, в общем объеме государственного внешнего долга;

4. Изменения объема краткосрочных инструментов в структуре государственного внешнего долга;

5. Доля задолженности перед нерезидентами в общем объеме государственного долга.

Учитывая, что дополнительные показатели долговой устойчивости являются новыми и внедрены в международную практику относительно недавно, методика их расчета отсутствует в национальных (центральных) банках Сторон.

Для внедрения указанных показателей в национальную практику государств-членов ТС и ЕЭП, необходимо проведение консультаций с Международным валютным фондом в части разработки методологии их формирования.