

УДК:336.276(572.2)

Применение международного опыта управления внешним долгом в Кыргызской Республике на современном этапе

Ураимова Нургүль Жанышбековна, кандидат экономических наук, доцент
Кыргызский Национальный Университет им. Ж. Баласагына (г. Бишкек)

Аннотация. В данной статье рассматривается применение международного опыта в управлении внешним долгом в экономической реалии Кыргызской Республики, в частности предложено создание унифицированной системы учета государственных внешних долговых обязательств, а также реформирование институтов, отвечающих за управление государственным внешним долгом. Также указано, что в процессе реформы необходимо четко разграничить полномочия различных органов государственной власти, управляющих государственным внешним долгом, и разработать порядок их взаимодействия. Проанализировано существование в мировой практике нескольких институциональных форм управления государственным внешним долгом. Особое внимание в статье уделено мировой практике управления внешней задолженностью различных стран. Рассмотрены и проанализированы основные функции Агентства управления внешней задолженностью. Автором предложены основные задачи по управлению внешним госдолгом в ближайшее время для Правительства страны и сформулированы выводы по применению международного опыта в управлении внешним долгом.

Ключевые слова: государственный долг, внешний долг, управление внешним долгом, международный опыт, контроль за госдолгом, институциональные структуры управления, эффективное управление государственным внешним долгом, долговое Агентство, основные функции Агентства.

На современном этапе экономического развития проблема эффективного управления внешней задолженностью играют основополагающую роль для сбалансированного развития страны. Одной из важных социально-экономических задач является своевременное обслуживание государственного внешнего долга с минимальными затратами, идентификация, хеджирование и предотвращение финансовых рисков на основе анализа и прогноза внутренних и внешних экономических факторов.

В рамках совершенствования сложившейся системы управления государственным внешним долгом можно предложить создание унифицированной системы учета государственных внешних долговых обязательств, а также реформирование институтов, отвечающих за управление государственным внешним долгом. Главной целью проводимой реформы является усиление государственного влияния и контроля за государственным внешним долгом.

Для ее достижения надо:

- повысить эффективность государственных заимствований;
- оптимизировать структуру государственного внешнего долга;
- сократить риски, связанные с осуществлением заимствований;
- совершенствовать правовые основы управления государственным внешним долгом;
- создать единую структуру, в полномочия которой будет входить управление государственным внешним долгом;
- разработать единую систему учета государственного внешнего долга;
- создать единую централизованную систему анализа и управления рисками заимствований;
- разработать единую систему стратегического планирования государственного внешнего долга;
- создать систему взаимодействия с денежно-кредитной и валютной политикой;

В процессе реформы необходимо четко разграничить полномочия различных органов государственной власти, управляющих государственным внешним долгом, и разработать порядок их взаимодействия. В данной сфере запланировано следующее распределение полномочий между различными органами государственной власти.

Президент Кыргызской Республики устанавливает основные приоритеты бюджетной политики на кратко- и среднесрочную перспективы.

ЖК КР устанавливает в законе о республиканском бюджете верхний предел государственного внешнего долга.

Правительство КР организует систему оперативного управления государственным внешним долгом, утверждает источники и параметры заимствований.

НБКР согласует вопросы политики управления государственным внешним долгом с денежно-кредитной и валютной политикой;

Министерство финансов Кыргызской Республики осуществляет заимствования от имени ПКР, реализует правительственную долговую стратегию, обеспечивает бюджетное планирование в части государственного внешнего долга.

Министерство экономики анализирует эффективность проектов, источниками финансирования которых являются внешние займы.

Практически все страны мира при проведении рыночных преобразований прибегают к привлечению внешних займов. При эффективном расходовании заемных ресурсов на проекты с высоким мультипликативным эффектом происходит ускорение экономического роста, строятся приоритетные инвестиционные объекты, решаются социально-экономические проблемы. Поддержание внешнего долга на безопасном уровне является необходимым условием сбалансированной экономической политики. В мировой практике для эффективного управления государственным внешним долгом создаются долговые агентства.

В мировой практике существует несколько институциональных форм управления государственным внешним долгом. В частности, в Дании, Исландии и Китае внешний государственный долг регулируется центральными банками. Среди стран, где управление государственным внешним долгом осуществляет

министерство финансов: Канада, Чехия, Израиль, Япония, Корея, Испания, Швейцария и др. В Австрии, Швеции, Венгрии, Словакии, Португалии и ряде других стран существуют агентства по управлению государственным внешним долгом (таблица 1).

Таблица 1. Институциональные структуры управления государственным внешним долгом
(Institutional structures for managing public external debt)

Институциональные структуры	Страны
Агентства по управлению госдолгом	Австрия – Austrian Federal Financing Agency; Германия – German Federal Republic Finance Agency GmbH; Португалия – Portuguese Debt Agency; Швеция – Swedish National Debt Office; Великобритания – UK Debt Management Office; Новая Зеландия – New Zealand Debt Management Office
Казначейства	Австралия, Бельгия, Финляндия, Франция, Люксембург, Голландия, США, Турция, Бразилия, Латвия, Мальта
Министерство финансов	Канада, Чехия, Израиль, Япония, Корея, Испания, Швейцария, Гонконг, Индия, Сингапур, Таиланд, ОАЭ, Кыргызстан
Центральные банки	Дания, Исландия, Китай, Иордания, Ливан, Россия

Источник: разработка автора на основе данных World Bank Group.

Таким образом, в мировой практике управления внешней задолженностью отсутствует единый подход к выбору правового статуса долгового агентства.

Основная цель создания долговых агентств – это эффективное управление государственным внешним долгом с минимальными издержками на его обслуживание. Так, основное направление деятельности German Federal Republic Finance Agency GmbH – оперативное реагирование на быстро изменяющиеся потребности и требования финансовых рынков, снижение затрат на выплату процентов в среднесрочной перспективе и оптимизация рисков в структуре долгового портфеля. Английское долговое агентство UK Debt Management Office было преобразовано в отдельную структуру путем реструктуризации из Банка Англии и в его компетенцию сегодня входит проведение политики управления долгом и минимизация финансовых расходов в долгосрочной перспективе с учетом всех рисков.

В результате отсутствия централизации учета долговых обязательств возникает несогласованность

в действиях, перечисленных выше ведомств, с чем, требуется разграничение полномочий, функций, обязанностей и ответственности ведомств,

В связи с чем, целесообразным является изучение вопроса по созданию специального долгового агентства по управлению национальным долгом, подотчетному Минфину КР (используя опыт Великобритании, Ирландии, Швеции).

Создание нового органа исполнительной власти, ответственного за реализацию внешнедолговой политики, на наш взгляд, явно положительное нововведение на пути построения эффективной системы управления внешним долгом Кыргызстана (Таблица 2).

Предлагается направление деятельности Агентства по управлению внешней задолженностью разделить на три основных составляющих: *учет и анализ, прогнозирование и планирование, регулирование и контроль.*

Таблица 2. Основные функции Агентства управления внешней задолженностью

Вид деятельности	Ведомство
Учет и анализ	
-учет структуры и анализ объема внешнего долга	Агентство
Прогнозирование и планирование	
-прогнозирование динамики внешнего долга, показателей внешней долговой устойчивости страны. -планирование объема и структуры внешнего долга	Агентство
Регулирование и контроль	
- оценка вероятности появления внешнедолгового кризиса; - создание и применение мер по снижению рисков и повышению эффективности использования заемных средств; - влияние внешней задолженности на экономический рост.	Агентство совместно с: Минфин; Минэконом; НБКР

Источник: разработка автора.

Важной задачей деятельности долгового агентства является выбор лучшей из всех возможных схем взаимодействия с кредиторами. Специалисты

долгового агентства проводят сравнительный анализ возможных вариантов управления внешним долгом и готовят рекомендации для выбора наилучшей их

комбинации с целью достижения максимального эффекта и минимизации издержек.

В Кыргызстане функции управления государственным внешним долгом выполняет Управление государственного долга Министерства финансов.

В мировой практике институциональные структуры управления государственным внешним долгом включают в себя три элемента: *отдел операций на рынке (front office)*, *аналитический отдел (middle office)*, *отдел управления транзакциями (back office)*. Основной функцией *front office* является осуществление сделок по привлечению источников финансирования. В функции отдела управления транзакциями вменяется оперативное управление внешним долгом. Деятельность *middle office* предполагает глубокий анализ макроэкономических тенденций.

В Кыргызстане такое агентство должно сотрудничать с Министерством финансов, Министерством экономики, Национальным банком. Такое взаимодействие предполагает получение оперативной информации от государственных органов в рамках их компетенции и согласованное принятие решений.

Для создания долгового агентства необходима разработка соответствующей нормативно-правовой базы, постепенный переход на международные стандарты бухгалтерского учета и отчетности по государственному долгу, формирование единой базы данных по займам, оборудованию автоматизированных рабочих мест для персонала, обеспечивающих доступ к базе данных по долгу органов государственного управления, международных информационных агентств и финансовых организаций, принятие мер по подготовке или переподготовке кадров и др.

Меры по укреплению доверия к кыргызской экономике должны включать в себя: сбалансированность бюджета; улучшение налоговой системы и налогового администрирования; обеспечение надежной работы банковской системы; защиту прав кредиторов и инвесторов; прозрачность финансовой отчетности всех предприятий и организаций; заметные сдвиги в борьбе с преступностью и коррупцией, резкое улучшение работы прокуратуры и судебной системы; строгое соблюдение федеральных законов на всей территории КР, прекращение произвола и избирательных привилегий со стороны региональных и местных властей.

Основными задачами по управлению государственным внешним долгом в ближайшее время для Правительства будут:

- сокращение объемов внешних долговых обязательств и, соответственно, стоимости их обслуживания;
- оптимизация структуры внешнего долга, увеличение доли его рыночной составляющей;

Литература:

1. Терехова Т.Б. Основные направления совершенствования государственного финансового контроля в Российской Федерации // Финансы и кредит. - 2007, №35.
2. <https://www.worldbank.org/>
3. <http://www.stat.kg/>
4. <http://mineconom.gov.kg/>

• оптимизация графика платежей по внешнему долгу, устранение пиков платежей;

• рефинансирование внешнего долга за счет внутренних заимствований без существенного ухудшения структуры долга по срокам платежей;

• повышение эффективности использования заемных средств.

Решение этих задач требует проведения на постоянной основе анализа состояния и изменения объема и структуры государственного внешнего долга Кыргызстана.

На основании вышеизложенного, можно сделать **выводы:**

1. Исследование систем регулирования государственным долгом в разных странах показало, что не существует единой институциональной структуры по проведению долговой политики. В одних странах существуют отделы по управлению долгом в составе структур государственных органов, в других функционируют независимые агентства. При этом относительная автономия долговых агентств предполагает строгую подотчетность таких структур Министерству финансов и согласованность их действий с другими министерствами и ведомствами.

2. Создание долгового агентства как новой структуры автоматически не гарантирует повышения эффективности управления внешним государственным долгом. И все же мировой опыт свидетельствует о том, что в странах, где были созданы агентства, удалось поэтапно решить проблему увеличивающейся долговой нагрузки.

3. Анализ структуры государственного долга Кыргызской Республики показывает, что создание долгового агентства на данном этапе целесообразно в силу того, что структура долгового портфеля слабо диверсифицирована и не сбалансирована по срокам, ставкам и типу применяемых инструментов. Рыночный подход к управлению государственным внешним долгом позволил бы оптимизировать долговые выплаты и в перспективе снизить долговую нагрузку на экономику.

4. Для эффективного функционирования долгового агентства должно иметь определенную степень автономии и при этом активно сотрудничать с органами государственной власти. Министерство финансов и Национальный банк должны устанавливать стратегические ориентиры для агентства на основании приоритетных направлений бюджетно-налоговой и денежно-кредитной политики, программ долгосрочного социально-экономического развития Кыргызской Республики, разрабатывать целевые ориентиры и рекомендации для выработки тактических решений по управлению государственным долгом.