

КЫРГЫЗ РЕСПУБЛИКАСЫНЫН ИЧКИ КАРЫЗЫН БАШКАРУУ ЖАНА КӨЗӨМӨЛДӨӨ СИСТЕМАСЫН ӨРКҮНДӨТҮҮ

Секиева Р.А., Умарова М.

Аннотация: Бул макалада Кыргыз Республикасынын мамлекеттик карызын башкаруу жана анын абалын көзөмөлдөө маселелери каралат. Мамлекеттик карызды башкарууда келип чыккан негизги көйгөйлөр ачылып берилет жана Кыргыз Республикасынын ички карызын башкаруу жана көзөмөлдөө системасын өркүндөтүүнүн багыттары сунушталат. Ошондой эле бул макалада мамлекеттик ички карызды башкаруу жагында көзөмөлдөө иш-чараларды жүргүзүүнүн зарылдыгына байланыштуу маселелер ачылып берилет.

Негизги сөздөр: мамлекеттик карыз; мамлекеттик ички карыз; мамлекеттик баалуу кагаздар; мамлекеттик карызды башкаруу; мамлекеттик карызды каржылоо; көзөмөл; ички көзөмөл.

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ И КОНТРОЛЯ НАД СОСТОЯНИЕМ ВНУТРЕННЕГО ДОЛГА КР

Секиева Р.А.¹, Умарова М.²

¹к.э.н., доцент кафедры финансы экономического факультета КНУ им.Ж.Баласагына, e-mail: sekieva_roza@mail.ru

²магистрантка экономического факультета КНУ им.Ж.Баласагына

Аннотация: В этой статье рассматриваются вопросы управления и контроля над состоянием государственного долга Кыргызской Республики. Раскрываются основные проблемы, которые возникают в управлении государственным долгом и предлагаются направления совершенствования системы управления и контроля внутренним долгом Кыргызской Республики. Также в статье раскрываются вопросы связанные, с необходимостью осуществления контрольных мероприятий в области управления государственным внутренним долгом.

Ключевые слова: государственный долг; государственный внутренний долг; государственные ценные бумаги; управление государственным долгом; финансирование государственного долга; контроль; внутренний контроль.

IMPROVING THE SYSTEM OF MANAGEMENT AND CONTROL OVER THE STATE OF THE INTERNAL DEBT OF THE KYRGYZ REPUBLIC

Sekieva R.A.¹, Umarova M.²

¹candidate of economics, associate professor Department of Finance, Faculty of economics KNU named after Zh.Balasagyn; e-mail: sekieva_roza@mail.ru

²undergraduate Faculty of economics KNU named after Zh.Balasagyn

Annotation: This article discusses the management and control of the state debt of the Kyrgyz Republic. The article reveals the main problems that arise in the management of public debt and suggests ways to improve the system of management and control of the internal debt of the Kyrgyz

Republic. The article also covers issues related to the need to implement control measures in the field of public internal debt management.

Keywords: *public debt; public internal debt; public securities; public debt management; public debt financing; control; internal control*

Управление государственным долгом является одним из важнейших элементов системы управления государственными финансами. Система управления государственным внутренним долгом выполняет существенную функцию в государственной финансовой политике. Система управления государственным долгом представляет собой взаимосвязь бюджетных, финансовых, учетных, организационных и других процедур, направленных на эффективное регулирование государственного долга и снижение влияния долговой нагрузки на экономику страны [4]. От методов регулирования во многом зависит, каким образом будет развиваться экономика страны.

Государственный долг образуется в результате различных видов заимствований со стороны государственных органов. Государственный долг формируется в результате дефицита бюджета в государстве, т. е. в результате превышения государственных расходов над его доходами. Основными способами покрытия дефицита бюджета являются эмиссия денег и государственные займы.

Государство, широко используя свои возможности для привлечения дополнительных финансовых ресурсов в целях своевременного финансирования бюджетных расходов, постепенно накапливает задолженность как внутреннюю, так и иностранным кредиторам. Это ведет к росту государственного долга - внутреннего и внешнего.

Внутренний долг - это долг который формируется за счет государственных займов путем выпуска и размещения среди населения и кредитно-финансовых учреждений различных видов государственных ценных бумаг (в первую очередь казначейских векселей и облигаций). Внутренний долг является долговыми обязательствами государства по отношению к физическим и юридическим лица. Долговые обязательства могут принимать форму: кредитов, полученных правительством; государственных займов, осуществленных путем выпуска ценных бумаг от имени правительства; и других долговых обязательств. Долговые обязательства могут быть краткосрочными (до 1 года), среднесрочными (от 1 года до 5 лет), долгосрочными (от 5 до 30 лет). Погашаются долги в установленные сроки, которые не могут превышать 30 лет.

Государственный внутренний долг - составная часть государственного долга, представляющая собой сумму освоенных и непогашенных внутренних займов или других долговых обязательств Кыргызской Республики на определенную дату перед кредиторами-резидентами КР [2].

Под управлением государственным долгом понимается совокупность финансовых мероприятий государства, связанных с установлением ежегодных предельных значений государственного долга, выпуском и погашением займов, организацией выплат доходов по ним, проведением конверсий и консолидации займов.

Основной целью управления государственным долгом является минимизация негативных последствий влияния государственного долга на экономику страны, создание благоприятных условий ее устойчивого развития, а также сохранение объема государственного долга на экономически безопасном уровне [5].

Управление в широком смысле - это, по сути, одно из направлений экономической политики государства, связанное с его деятельностью в качестве заемщика. Управление в широком смысле обычно является прерогативой законодательной власти (иногда правительства) и включает в себя следующие элементы: формирование политики в отношении внешнего и внутреннего долга; установление границ государственного долга (в том числе при определении дефицита бюджета и, соответственно, объемов займов, необходимых для их финансирования); определение направлений и целей воздействия на микро - и макроэкономические показатели; установление возможности и целесообразности финансирования различных программ за счет государственного долга и др.

Управление государственным долгом в узком смысле - это комплекс мер, связанных с выпуском и размещением государственных долговых обязательств, операциями по обслуживанию и рефинансированию государственного долга, а также регулированием рынка государственных ценных бумаг.

Управление государственным долгом, как и всякое управление, имеет четыре составляющие: прогнозирование, планирование, анализ и контроль. Однако эти функции управления могут быть конкретизированы применительно к государственному долгу.

Министерство финансов КР является единственным агентом Правительства КР в управлении государственным долгом, осуществлении внешнего заимствования и выдачи государственных гарантий. Государственное заимствование осуществляется Правительством КР с предварительного одобрения Жогорку Кенеша [1].

От имени Правительства КР Министерство финансов КР уполномочено управлять государственным долгом: устанавливать спецификации и условия выпуска государственных ценных бумаг; выполнять операции с государственными ценными бумагами республики на внутреннем и внешнем рынках; вести учет государственного долга; планировать необходимые заимствования, готовить проекты программ по заимствованию; контролировать предоставление и погашение займов, а также исполнение других долговых обязательств, относящихся к займам; осуществлять

подготовку и реализацию мероприятий по оптимизации структуры долга, в том числе по государственным ценным бумагам, реструктуризации государственного долга, управлению рисками государственного заимствования [1].

Государственные заимствования невозможно осуществлять бесконтрольно. Политика в отношении государственного долга и его верхний предел определяются законодательными органами власти, а оперативное управление им осуществляет исполнительная власть. Так, соотношение государственного долга КР к ВВП составило 56,6%, а внешнего долга к ВВП 48%. Вместе с тем, в рамках экономической политики ЕАЭС, определен порог государственного долга к ВВП в размере 50% или превышение составило 6% [8].

Государственный долг Кыргызской Республики на 31 декабря 2018 года составил 311834,67 млн.сомов или 4464,35 млн.долл.США, из них: внутренний долг – 44606,03 млн.сомов или 638,6 млн.долл. США; внешний долг – 267228,63 млн.сомов или 3825,75 млн.долл.

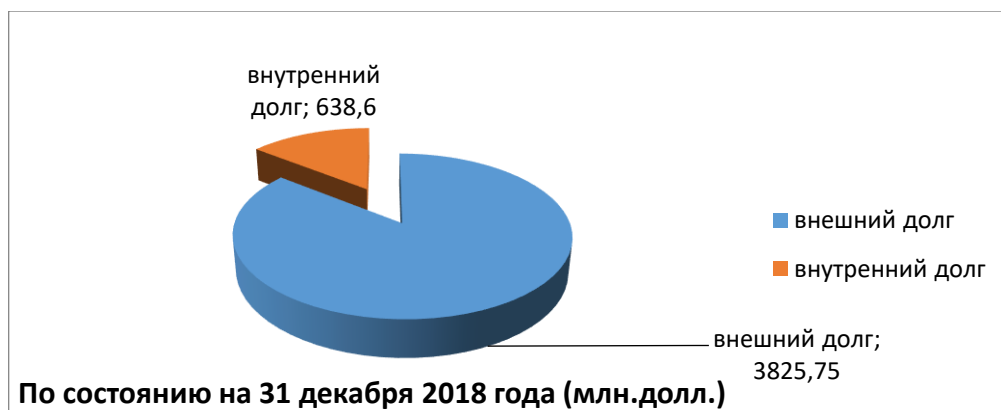


Рис.1. Структура государственного долга по состоянию на 31 декабря 2018 года [10].

В структуре государственного долга преобладает доля внешней задолженности, которая составляет 85,7%, а доля внутренней задолженности – 14,3%.

Преобладание внешнего финансирования в структуре государственного долга также свидетельствует о высокой степени зависимости Кыргызской Республики от внешних займов. Сохраняющаяся зависимость страны от внешних долговых ресурсов может создать серьезную проблему для ее способности удовлетворять бюджетные потребности в случае значительного дефицита.

Увеличение внутреннего долга менее опасно для национальной экономики, чем увеличение ее внешнего долга. Утечки товаров и услуг при погашении внутреннего долга не происходит, однако возникают определенные изменения в экономической жизни, последствия которых могут быть весьма значительны. Это связано с тем, что погашение государственного внутреннего долга приводит к перераспределению доходов внутри страны.

Государственная задолженность имеет две основные формы. Она может быть оформлена в виде государственных ценных бумаг или регистрация в книге государственного долга (в долгосрочных книгах) [3].

Рынок государственных ценных бумаг является неотъемлемой частью финансовой системы страны. Финансирование государственного долга путем эмиссии государственных ценных бумаг является наиболее целесообразным по сравнению с практикой заимствования средств в Центральном банке или печатания новых денежных знаков и дает государству один из самых гибких инструментов регулирования экономических процессов. Государственные ценные бумаги, особенно бумаги на предъявителя, ликвидны, анонимны и могут свободно обращаться на вторичном рынке, чем и привлекательны для инвесторов являясь важнейшей составной частью денежного рынка и рынка капитала.

Государственные ценные бумаги Правительства Кыргызской Республики представлены государственными казначейскими векселями (ГКВ) и государственными казначейскими облигациями (ГКО). Государственные казначейские векселя – краткосрочные, беспроцентные (дисконтные) государственные ценные бумаги (срок обращения от 1 до 12 месяцев). Номинальная стоимость одного ГКВ равна 100 сом. Государственные казначейские облигации – долгосрочные (свыше 1 года) государственные ценные бумаги с процентным доходом (купоном). В настоящее время существуют следующие виды государственных ценных бумаг: ГКВ со сроком обращения 3, 6 и 12 месяцев, а также ГКО со сроком обращения 2, 3, 5, 7 и 10 лет [10].

Размещение и повторное предложение ГЦБ осуществляется Национальным банком на аукционной основе посредством автоматизированной торговой системы Национального банка. Аукцион проводится методом, при котором заявки удовлетворяются по указанным в них ценам.

Законом КР на 2018 год планировалось поступление в ресурсную часть бюджета средств от выпуска ценных бумаг на 14850 млн.сомов, из них ГКВ 4455 млн.сомов, ГКО – 10395 млн.сомов. Изменениями в Закон от 26 декабря 2018 года, выпуск ценных бумаг уточнен на 18350 млн.сомов (ГКВ - 2500 млн.сомов, ГКО – 15850 млн.сомов) или увеличен по отношению к первоначальному бюджету на 3500 млн.сомов за счет уменьшения выпуска краткосрочных ГЦБ на 1955 млн.сомов и увеличения долгосрочных ГЦБ на 5455млн.сомов [5].

Фактически в бюджет от размещения ГЦБ поступили 18347,6 млн.сомов (ГКО – 15865,8 млн.сомов, ГКВ – 2481,8 млн.сомов), из них до внесения изменений в республиканский бюджет и без предварительного одобрения Жогорку Кенешем КР в нарушение ст.59 БК допущен выпуск ГЦБ сверх утвержденного бюджета на 1659,5 млн.сомов (ГКВ - 208,8 млн.сомов, ГКО – 1430,7 млн.сомов). Расчетная полученная

разница между номинальной стоимостью выпуска ГЦБ и его реализацией в размере 3755 млн.сомов является процентным доходом держателей ГЦБ. В рамках аудита исполнения республиканского бюджета было установлено погашение неподтвержденных регистрацией долгосрочных ценных бумаг на 965,3 млн.сомов на 25 лет по высоким процентным ставкам – 5%. [8].

Согласно отчета аудита исполнения республиканского бюджета, фактические расходы на обслуживание внутреннего долга составили 11804,9 млн.сомов (основная сумма – 8419,4 млн.сомов и проценты 3385,5 млн.сомов) ниже уточненной суммы на 100,7 млн.сомов. Фактические суммы обслуживания внутреннего долга к утвержденному прогнозу составили 94,3% и процент отклонений 5,5%, превысив ориентир на 0,5% (5%), что привело к резервированию бюджетных средств на 706,7 млн.сомов за счет курсовой разницы [8].

Основными причинами отклонения фактических расходов по выплате процентов и основной суммы от утвержденных объемов явились: структура и календарь выпуска государственных ценных бумаг корректировались в течение года в зависимости от сложившегося спроса и текущего уровня доходности; отклонение по выплате основной суммы по ГЦБ в сторону уменьшения образовалось в связи с прекращением размещений краткосрочных государственных ценных бумаг ввиду отсутствия спроса на них; отклонение по выплате процентов в сторону увеличения образовалось в связи с дополнительным выпуском долгосрочных государственных ценных бумаг.

Проводимый Счетной палатой анализ и аудит формирования и исполнения программ государственных внутренних и внешних заимствований постоянно выявляет допускаемые Минфином нарушения, и дает им рекомендации.

Для обеспечения целостного представления о состоянии государственного долга МФ КР должно раскрывать не только информацию о текущей ситуации, но и предоставлять для всеобщего обозрения анализ устойчивости государственного долга, который должен содержать сценарии развития долговой ситуации на средне- и долгосрочные периоды. На веб-сайте Министерства финансов КР должны регулярно публиковываться сообщения о предстоящих эмиссиях государственных ценных бумаг. Для большей предсказуемости графика обслуживания внутренних долговых инструментов необходимо принять меры для поэтапного увеличения срока обращения ГКО. Для большей предсказуемости графика обслуживания внутренних долговых инструментов и сокращения бюджетных передвижек необходимо выпускать больше долгосрочных ГЦБ.

Наличие стратегии управления государственным долгом является позитивным фактором, поскольку свидетельствует о наличии некоторых направлений политики и развития в области управления государственным долгом.

В стратегии отмечается, что в целях обеспечения эффективного управления внутренним государственным долгом в среднесрочном периоде действия Правительства Кыргызской Республики будут направлены:

- во избежание потенциально высоких издержек и рисков Правительство Кыргызской Республики намеревается воздерживаться от привлечения заимствований посредством выпуска и размещения на внешних финансовых рынках облигаций в иностранной валюте;

- на привлечение государственных внутренних заимствований только посредством выпуска ГЦБ и их размещение через аукционы;

- на развитие рынка ГЦБ, в том числе посредством мероприятий по увеличению общего срока обращения ГЦБ:

- на своевременное и полное обслуживание государственного долга Кыргызской Республики;

- на строгое соблюдение законодательства Кыргызской Республики, проведение регулярного контроля размера, структуры и обычных рисков в управлении государственным долгом и обеспечения дальнейшего совершенствования индикаторов устойчивости государственного долга в соответствии с установленными международными нормами [6].

Решение проблемы совершенствования системы управления государственным долгом требует поиска новых механизмов в современных условиях трансформации экономики.

В совершенствовании системы управления государственным долгом представляет интерес имеющийся международный опыт в области управления и контроля за состоянием государственного внутреннего долга. Среди наиболее значимых и широко применяемых международных разработок можно выделить Руководящие принципы управления государственным долгом, подготовленные Международным валютным фондом и Всемирным банком [9]. Они устанавливают основные целевые ориентиры эффективного управления государственным долгом, главная цель которого - удовлетворение потребностей органов государственного управления в финансировании и выполнении их обязательств по платежам при минимально возможных затратах в средне- и долгосрочной перспективе и с разумной степенью риска [5].

В целях эффективного управления внутренним долгом руководители организации должны осознавать важность создания и поддержания эффективной системы внутреннего контроля. Основополагающими элементами системы внутреннего контроля являются планирование, исполнение, надзор и мониторинг.

Международной организацией высших органов аудита (ИНТОСАИ) были разработаны стандарты внутреннего контроля государственным долгом, которыми следует придерживаться руководителям министерств и ведомств по управлению долгом. Рекомендации рабочей группы ИНТОСАИ включают формулирование четких стратегических целей, задач и политики в области управления государственным долгом, а также определение его основных приоритетов [7]. В целях повышения прозрачности системы управления государственным долгом рекомендуется также публиковать в открытом доступе соответствующие отчеты и аналитические материалы о текущей долговой политике государства и текущем состоянии долга.

Создание эффективного внутреннего контроля также включает в себя оценку рисков для организации, исходящих, как из внешних, так и внутренних источников. Оценка рисков – это выявление и анализ соответствующего риска, связанного с выполнением задач. Особое внимание необходимо уделить таким мерам по минимизации рисков как: повышение прозрачности в оценке рисков со стороны правительств; создание механизмов прямого контроля и ограничения рисков; разработка систем управления рисками.

Таким образом, для того чтобы государственные займы стали эффективным инструментом оздоровления национальной экономики, необходимо дальнейшее совершенствование системы управления государственным долгом, с учетом выше указанных мер.

ИСПОЛЬЗОВАННАЯ ЛИТЕРАТУРА

1. *Закон КР О государственном и негосударственном внутреннем долге КР. От 21 сентября 2001 года N 83.*
2. *Бюджетный кодекс Кыргызской Республики.*
3. *Алексеев М. Рынок ценных бумаг. - М.: 2007.*
4. *Мысляева И.М. Государственные и муниципальные финансы: Учебник. Изд. 2-е, перераб. и доп. / И.М. Мысляева. - М: ИНФРА-М, 2007. - 360 с.*
5. *Чайковская Л.А. Методологические проблемы организации государственного долга в области управления государственным долгом. – Вестник РЭУ им.Плеханова, 2015. - №6 (84).*
6. *Основные направления фискальной политики КР на 2018-2020 годы. Постановление Правительства КР от 5 июля 2017 года № 423.*
7. *Рекомендации по стандартам внутреннего контроля ИНТОСАИ. Внутренний контроль: обеспечивая основу для подотчетности в Управлении. Международная организация высших органов аудита.*
8. *Отчет аудита исполнения республиканского бюджета Кыргызской Республики за 2018 год. Счетная палата КР. – Б.: 2019.*
9. *International Monetary Fund the World Bank. Guidelines for Public Debt Management: Accompanying Document, November 21, 2002. – URL: http://treasury.worldbank.org/bdm/pdf/PDM_Accompanying_Document_Guidelines_fu.pdf*
10. www.minfin.kg – сайт Министерства финансов КР