

**Заместитель председателя
Контрольно-счетной палаты Москвы
Валерий Ияшвили**

**Выступление
на международной конференции по инициативе ЕВРОРАИ по теме
«Аудит государственного долга в национальном и региональном
правительствах и местном самоуправлении»**

Уважаемые дамы и господа, Уважаемые коллеги!

Контрольно-счетная палата Москвы образована в 1995 году и является постоянно действующим органом внешнего государственного финансового контроля.

Как контрольно-счетный орган, Палата первой образована в России, и первой представила Россию в качестве члена ЕВРОРАИ. В нашей деятельности одним из целевых ориентиров является реализация принципа системности и комплексности контроля. Палата осуществляет предварительный, текущий и последующий контроль. Этот подход позволяет нам распространить результаты аудита на все этапы бюджетного процесса.

В городе Москве бюджетный процесс представляет собой деятельность органов власти города Москвы и местного самоуправления, иных участников бюджетного процесса по составлению, рассмотрению, утверждению и исполнению городского бюджета, бюджетов муниципальных образований и государственных внебюджетных фондов города Москвы, а также контроль за их исполнением.

Продолжительность бюджетного процесса по бюджету города Москвы охватывает трехлетний цикл, начиная от прогнозирования социально-экономического развития региона, составления бюджета и до утверждения отчета об его исполнении.

Таким образом, Палата в ходе аудита проводит оценку эффективности исполнения статей бюджета не только на основе показателей по исполнению,

но и с учетом анализа качества составленных прогнозов и планов развития в регионе. Практика нашей работы подтверждает, что именно планирование является ключевым элементом в системе управления бюджетом для достижения необходимых результатов.

Аудит эффективности для нас новый метод государственного финансового контроля, обеспечивающий поддержание необходимого баланса между государством и обществом.

Как подчеркивается в статье 4 Лимской декларации аудит эффективности «направлен на проверку того, насколько эффективно и экономно расходуются государственные средства. Такой контроль включает не только специфические аспекты управления, но и всю управленческую деятельность, в том числе организационную и административную».

Сам факт проведения ЕВРОРАИ настоящей конференции говорит о том, что возникший интерес к аудиту государственного долга не просто слова, а реальность, востребованная временем. Аудит государственного долга становится достаточно актуальным в бюджетной системе, ориентированной на достижение конкретного результата.

В настоящее время в правительствах ряда стран еще не выработаны единые принципы и стандарты в этом направлении. Поэтому необходимо определение подходов к аудиту государственного долга, имея ввиду аудит эффективности управления долгом и его влияния на развитие экономики региона. При этом нужно заметить, что решение этой задачи затруднено различиями законодательств стран к определению самого понятия государственного долга, форм его существования, состава и объема, а также понятия долговых рисков.

Рынок долговых обязательств это один из механизмов перераспределения потоков инвестиционного капитала. Правительства многих стран активно использует заемные источники в целях ускоренного

экономического и социального развития, выполнения крупных инвестиционных проектов.

Эффективность управления государственным долгом определяется наличием у власти системы мер, направленных на снижение рисков, возникающих в ходе осуществления долговых операций, создание механизма регулирования долговой нагрузки на бюджет.

В городе Москве, в основном, применяются такие меры, как оптимизация объема и структуры долга, сглаживание пиковых нагрузок долга на бюджет путем осуществления рефинансирования, то есть замены дорогих займов более дешевыми, а также использование различных долговых инструментов.

Увеличение в структуре государственного долга кредитов, ценных бумаг и гарантий повышает гибкость управления им за счет создания более широких возможностей. К ним относятся применение переменных процентных ставок, которые снижаются одновременно с сокращением срока обращения облигаций; выплата владельцам облигаций фиксированного дохода в различные периоды их обращения; эмиссия облигация с условием амортизации долга, то есть погашение номинальной стоимости облигаций не единовременно, а частями в течение всего периода обращения.

В городе Москве все операции по привлечению, обслуживанию и погашению долговых обязательств осуществляет специализированный орган власти – Комитет государственных заимствований.

В рамках управления государственным долгом города Москвы создано Специализированное государственное унитарное предприятие, которое обеспечивает связь Комитета с инфраструктурой финансового рынка.

Направления аудита включают оценку работы органов власти, а также агентства по следующим основным направлениям.

Это оценка достижения целей бюджетной политики в части управления государственным долгом, оценка снижения долговых рисков и оценка

достоверности учета долговых операций. Результаты аудита должны позволить рекомендовать органам власти меры, направленные на совершенствование системы управления государственным долгом.

Система управления государственным долгом влияет и на доходный потенциал бюджета. В Москве используют преимущества ценных бумаг для пополнения бюджета. Так, в случае поддержания высокого спроса и ликвидности облигаций они размещаются по цене, превышающей их номинальную стоимость, и при этом образовавшаяся разница становится доходами бюджета.

Вместе с тем в условиях недостаточной развитости финансовых рынков и бюджетного законодательства возможности использования долговых инструментов для страхования потенциальных рисков являются достаточно ограниченными. Речь идет о заключении срочных форвардных и фьючерсных сделок, сделок «своп».

Поэтому нам требуется принятия адекватных мер для снижения потенциальных рисков, связанных с рыночной конъюнктурой, с изменением курсов иностранных валют при погашении и обслуживании внешнего долга. Такие меры, в конечном счете, направлены на накопление соответствующего объема средств на бюджетных счетах к моменту осуществления платежей. А это возможно только при наличии качественного динамичного планирования доходов и расходов бюджета, источников финансирования его дефицита. При этом одним из принципов при планировании бюджета является устранение резких колебаний долга.

Учитывая, что управление государственным долгом является неотъемлемой частью бюджетного процесса необходимо привлекать заемные средства в бюджет в зависимости от потребности в них с учетом фактического поступления доходов и осуществления бюджетных расходов.

В противном случае это приводит к накоплению избыточной денежной массы на счетах финансового органа и к неэффективному использованию заемных средств.

Поэтому для обеспечения оптимальной ликвидности бюджета необходимо осуществлять корректировку привлечения заемных средств в бюджет в зависимости от фактической потребности в финансировании расходов бюджета. Но надо учитывать, что частые корректировки плана заимствований снижают прозрачность управления долговым портфелем.

Что касается влияния государственного долга на развитие региональной экономики, то здесь следует сказать следующее.

Несмотря на то, что Бюджетный кодекс Российской Федерации устанавливает предельные объемы долга по отношению к доходам бюджета, им не установлен оптимальный уровень долговой нагрузки для экономики федерального и регионального уровня.

Объем оптимального и безопасного для экономики региона объема государственного долга следует рассчитывать исходя из принципа соблюдения оптимальной ликвидности баланса исполнения регионального бюджета.

В настоящее время на региональном уровне происходит постоянное увеличение объемов заимствований, одновременно растут и расходы на погашение и обслуживание долговых обязательств.

Заемные средства направляются в основном на финансирование дефицитов бюджетов, возникающих кассовых разрывов в ходе его исполнения и удовлетворение текущих социальных потребностей.

В то же время главным назначением заемных средств должно быть использование для решения проблем социально-экономического развития регионов, преодоление износа производственной и социальной инфраструктуры, поддержание экономического потенциала региона.

Поэтому региональным властям необходимо проводить такую долговую политику, при которой привлекаемые заемные средства в бюджетную систему будут направляться на реализацию стратегических целей развития региона.

При этом способность региональных властей погашать и обслуживать свои долговые обязательства объективно определяются темпами экономического роста и состоянием бюджета.

Индикатором или критерием экономической обоснованности государственного долга региона в этом случае может быть сопоставление динамики темпов роста валового регионального продукта, созданного с участием заемных средств, и темпов роста государственного долга за определенный период времени.

Так, если темп роста государственного долга увеличился по сравнению с темпом роста соответствующей доли валового регионального продукта, это означает, что отдача от привлеченных в экономику заимствований была низкой, рост государственного долга – экономически необоснованным. Если с помощью заемных ресурсов обеспечивается устойчивый экономический рост региона, то и реальная долговая нагрузка, измеряемая относительно будущих доходов, будет снижаться, а не расти.

Важную роль в обеспечении экономического роста играет краткосрочная и долгосрочная стратегии привлечения и использования заемных средств. Поэтому оценка влияния государственного долга на качество жизни будущих поколений должна основываться на взаимосвязанных показателях между заемным и инвестиционным циклами.

В настоящее время в Российской Федерации осуществляется бюджетная реформа, которая нацелена на создание условий и предпосылок для максимально эффективного управления государственными финансами в соответствии приоритетами государственной политики.

Одним из направлений этой реформы является переход к среднесрочному (многолетнему) бюджетному планированию. Исходя из этого в целях поступательного развития экономики, на наш взгляд, необходимо переходить на планирование показателей Программы государственных заимствований и государственного долга региона на среднесрочную перспективу.

Это дает возможность достичь лучших показателей управления долговым портфелем, повысить прозрачность долговых операций, снизить издержки инвесторов по мониторингу долгового рынка.

В настоящее время Палата совместно с органами государственного финансового контроля Москвы проводит работу по выработке и внедрению в практическую работу унифицированных правил, позволяющих проводить оценку эффективности осуществления долговых операций.

Осуществляемые меры по методологическому и информационному обеспечению аудита государственного долга позволяют нам определять наиболее эффективные направления его развития.

Благодарю за внимание.