

О проблемах учета и регулирования внешнего долга Беларуси

Валентина ЮРИК



Кандидат экономических наук

Мария ПЕРЕВОЗНИКОВА



Экономист

В современном мире практически все государства прибегают к внешним заимствованиям. Внешние займы позволяют инвестировать и потреблять сверх того, что производит экономика страны. Плюсом внешних займов может быть ускорение экономического

роста, а минусом — платежные кризисы и экономический упадок. Внешний долг является важнейшей компонентой экономики внешнего сектора, и от его структуры, тенденций роста и политики погашения во многом зависит потенциал развития всех остальных секторов.

В настоящее время в Беларуси проблематика внешнего долга активно обсуждается на страницах средств массовой информации¹.

О приоритетах реформирования экономики

Влияние внешней торговли на экономику Беларуси, и особенно на состояние крупных белорусских предприятий, огромно. Валютные поступления от реализации продукции на экспорт образуют основной источник пополнения оборотных фондов, а также формирования инвестиций для модернизации производств на основе современного импортного оборудования.

В настоящее время основу экономики Беларуси, с одной стороны, составляют крупные промышленные предприятия-экспортеры. Сложившийся уровень производственных мощностей (износ основных фондов, недостаток оборотных фондов, отсутствие финансовых средств, в том числе и валюты на возмещение выбытия и замену оборудования) указывает на то, что только активное инвестирование и скорейшая модернизация производства на основе иностранных инвестиций позволили бы в приемлемые сроки преодолеть технологическое отставание, улучшить качество выпускаемой продукции и обеспечить ее устойчивый сбыт на внешних рынках. С другой стороны, в структуре белорусской экономики и экспорта

присутствуют негосударственные предприятия, в том числе сферы малого и среднего бизнеса (мебель, кожа, древесина, обувь, стройматериалы, пищевая продукция и др.), которые, как показывает практика, лучше приспосабливаются к условиям рынка.

Если для крупнейших экспортеров до кризиса Правительство расширяло различные варианты бюджетного финансирования, а в кризисные времена поддерживало немалыми бюджетными вливаниями, то негосударственные предприятия всегда оставались вне сферы позитивного внимания и финансовой помощи государства, что приучило их самостоятельно находить источники текущего и инвестиционного финансирования для модернизации производства.

К сожалению, по международным стандартам, в Республике Беларусь объемы вклада частного сектора в производство продолжают оставаться незначительными. По данным ЕБРР, на середину 2010 г. (рисунк 1) показатель участия частного сектора в производстве ВВП для Беларуси составлял около 30%, а это самый низкий показатель среди европейских стран СНГ и предпоследний результат среди стран СНГ (ниже только Туркменистан).

Исследования экспертов Всемирного банка для переходных экономик показывают, что для успешного развития экономики доля частного сектора в ВВП должна составлять не менее 40%. Эта цифра указывает на то, что в стране уже осуществлена критическая масса реформ и созданы благоприятные условия для развития бизнеса, подготовлена почва для прихода частных иностранных инвестиций

¹ "Банкаўскі веснік", № 22, 28 (2010 г.), № 1 (2011 г.) и др.

Доля частного сектора в ВВП (%)



Примечание. Разработка авторов на основании данных ЕБРР (2010 г.).

Рисунок 1

и ускоренного движения к рынку. Пока к этой отметке Беларусь не приблизилась.

Таким образом, при сложившейся структуре белорусской экономики государство обязано изменить свое отношение к негосударственному бизнесу и направить свои усилия на нормализацию и предсказуемость базовых экономических условий конкурентной среды, прежде всего, на создание гарантий прав собственности (в том числе и интеллектуальной), сокращение количества налогов и снижение общей налоговой нагрузки, упрощение процедур регистрации и ликвидации предприятий. Все это будет способствовать расширению сектора частного предпринимательства, а также росту привлекательности экономики для частного иностранного капитала, в том числе по линии внешнего долгового финансирования.

Что касается внешнего долгового финансирования, то, как показывает опыт переходных экономик, где доля частного сектора в ВВП достигает 60–70% и более, в составе валового внешнего долга у них преобладают частные кредиты и займы (*вставка*), которые привлекают субъекты хозяйствования данных стран без участия гаран-

тий правительства. Все это свидетельствует о необходимости изменения структуры внешнего финансирования белорусской экономики за счет увеличения объемов частного кредитования для развития частного предпринимательства, что неизбежно потребует соответствующих изменений в системе государственного регулирования, которые необходимо начинать осуществлять уже сегодня.

Проанализируем современное состояние, структуру и проблемы внешнего долгового финансирования экономики Республики Беларусь более подробно.

Особенности формирования валового внешнего долга

В нашей стране принято следующее определение: “Валовой внешний долг Республики Беларусь на любой данный момент времени представляет собой невыплаченную сумму фактических текущих и необусловленных обязательств, которая требует выплаты основного долга и/или процентов дебитором в некоторый будущий период времени и которая представляет собой обязательства резидентов Республики Беларусь перед

нерезидентами” [3], что, по сути своей, не отличается от принятых в мире определений [1; 2 и др.].

В части информационного обеспечения исследования нас будут интересовать статистические показатели валового внешнего долга в разбивке по следующим позициям [4]:

— институциональные секторы с выделением секторов органов государственного управления (далее — ОГУ) и органов денежно-кредитного регулирования (далее — ОДКР), банков и других секторов;

— сроки погашения с выделением долгосрочных долговых показателей (срок погашения свыше одного года)².

Анализ показывает, что по срокам погашения, как следует из *таблицы 1*, в структуре валового внешнего долга Республики Беларусь преобладают, хотя и незначительно, долгосрочные займы. В целом на начало 2011 г. объем валового внешнего долга составил 28,4 млрд. долл. США, из них 12,7 млрд. долл. (44,7%) приходилось на краткосрочные займы и 15,7 млрд. долл. (55,3%) — на долгосрочные.

По секторам экономики валовой внешний долг распределен следующим образом (*таблица 2*, *рисунок 2*).

Так, на долю секторов органов государственного управления и денежно-кредитного регулирования, а также банковского сектора на начало 2011 г. приходилось 62,2% объема валового внешнего долга (в основном здесь представлены государственные структуры, а также банки, в том числе государственные и с участием государства), остальное — на другие секторы, привлекающие частное финансирование. За 2010 г. доля других секторов сократилась с 44,1 до 37,8%, и из 6,3 млрд. долл. годового прироста валового внешнего долга на другие секторы пришелся лишь 1 млрд. долл. США.

Что касается долгосрочного валового внешнего долга, то тенденция сокращения доли других секторов присутствует на протяжении

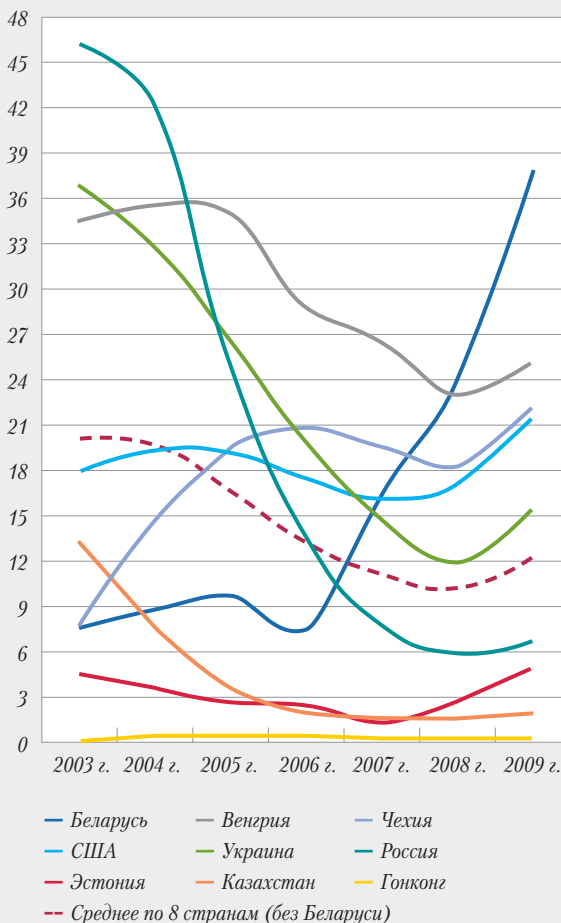
² Сектор органов государственного управления включает все республиканские органы государственного управления, местные советы депутатов, местные исполнительные и распорядительные органы, а также дипломатические и иные официальные представительства, находящиеся за пределами страны. Сектор органов денежно-кредитного регулирования включает органы, владеющие и управляющие международными резервами государства и осуществляющие денежную эмиссию, — Национальный банк Республики Беларусь. Банковский сектор включает банки и небанковские кредитно-финансовые организации. Другие секторы (часто этот блок называют корпоративным сектором) включают физические лица, юридические лица (их структурные подразделения), не указанные в определениях вышеперечисленных секторов.

Вставка

В структуре валового внешнего долга развитых и успешных переходных и развивающихся экономик преобладают не государственные, а частные внешние заимствования (рисунок).

Так, среди представленных на рисунке развитых и развивающихся стран только Беларусь имеет устойчивую восходящую тенденцию наращивания государственной составляющей валового внешнего долга начиная с 2006 г. по 2009 г. Относительно других стран позиция Беларуси по структуре валового внешнего долга также выглядит нетипичной (см. таблицу). Так, если в среднем по произвольно выбранным странам доля внешнего государственного долга в валовом внешнем долге за 2003—2009 гг. сократилась с 19,6 до 14,7%, то для Беларуси эти показатели выросли с 7,6% в 2003 г. до 37,9% в 2009 г., что является самым высоким показателем в этом списке стран и превышает средний уровень почти в два раза. Таким образом, налицо структурная диспропорция, которая вызвана не столько бурным ростом государственной составляющей внешнего долга Республики Беларусь, сколько неразвитостью сектора частного предпринимательства, который в других переходных экономиках активно привлекает и использует иностранные кредиты для финансирования своего развития.

Доля внешнего госдолга (сектор ОГУ) в валовом внешнем долге, %



Примечание. Разработка авторов на основании данных Всемирного банка.

Рисунок

Таблица

Доля внешнего госдолга (сектор ОГУ) в валовом внешнем долге, %

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Беларусь	7,6	8,7	9,6	7,4	16,3	23,7	37,9
Польша	41,8	44,4	44,2	40,0	33,8	27,5	30,8
Израиль	39,5	39,2	39,0	37,3	33,9	31,5	30,5
Турция	45,2	43,6	38,8	32,7	27,6	25,8	28,7
Венгрия	34,5	35,4	34,9	28,8	26,5	23,0	25,1
Литва	29,2	27,7	21,2	20,5	15,8	11,8	13,4
Германия	19,1	20,8	21,7	21,1	20,4	21,9	22,7
Чехия	7,7	14,6	19,3	20,7	19,5	18,2	22,2
Португалия	19,6	19,3	19,6	22,3	20,6	21,5	21,5
США	17,9	19,3	19,1	17,5	16,0	17,0	21,4
Франция	20,6	22,4	21,1	19,7	17,6	18,7	20,1
Еврозона	-	-	-	12,8	12,4	16,1	18,9
Финляндия	32,1	30,2	27,7	24,1	21,4	18,2	18,6
Япония	12,5	14,9	17,2	20,6	23,7	20,5	18,5
Бельгия	17,3	15,6	14,2	13,3	14,1	14,9	17,8
Словения	18,1	14,6	10,4	9,8	8,7	9,5	16,3
Латвия	8,9	8,6	6,6	5,0	3,8	6,6	16,0
Украина	36,7	32,8	26,5	20,0	14,9	11,8	15,3
Испания	21,9	21,9	18,4	15,3	12,3	13,1	14,4
Нидерланды	10,1	12,0	11,4	10,1	8,0	9,2	10,9
Швеция	18,4	13,9	12,9	9,8	7,8	6,2	6,7
Россия	46,1	42,2	25,1	13,5	7,7	5,8	6,6
Эстония	4,4	3,5	2,6	2,4	1,3	2,6	4,8
Великобритания	2,2	2,5	2,6	2,9	2,9	3,2	3,9
Чили	10,6	10,8	8,8	8,4	6,5	4,6	3,5
Казахстан	13,4	7,6	3,4	2,0	1,5	1,5	2,0
Швейцария	2,0	3,0	2,9	2,6	1,7	1,7	1,4
Гонконг	0,0	0,4	0,3	0,3	0,2	0,3	0,2
Среднее*	20,4	20,0	18,1	16,0	14,1	13,4	15,3

* Среднее арифметическое по всем странам (без Беларуси).

Примечание. Разработка авторов на основании базы данных Всемирного банка.

Таблица 1

Валовой внешний долг по срокам погашения

	Объемы, млн. долл. США					Структура, % к итогу				
	на 01.01.2010	на 01.04.2010	на 01.07.2010	на 01.10.2010	на 01.01.2011	на 01.01.2010	на 01.04.2010	на 01.07.2010	на 01.10.2010	на 01.01.2011
Всего	22 060,3	22 243,5	23 171,0	25 593,3	28 512,1	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
краткосрочный	9 871,9	9 489,7	10 462,2	11 062,2	12 793,6	44,7	42,7	45,2	43,2	44,9
долгосрочный	12 188,4	12 753,8	12 708,8	14 531,1	15 718,5	55,3	57,3	54,8	56,8	55,1

Примечание. Разработка авторов на основании данных Национального банка Республики Беларусь [4].

Таблица 2

Валовой внешний долг по секторам

	Объемы, млн. долл. США					Структура, % к итогу				
	на 01.01.2010	на 01.04.2010	на 01.07.2010	на 01.10.2010	на 01.01.2011	на 01.01.2010	на 01.04.2010	на 01.07.2010	на 01.10.2010	на 01.01.2011
Всего	22 060,3	22 243,5	23 171,0	25 593,3	28 512,1	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
ОГУ	8 363,0	8 899,8	8 946,8	9 970,4	10 057,9	37,9	40,0	38,6	39,0	35,3
ОДКР	423,7	485,1	401,6	531,0	1 855,3	1,9	2,2	1,7	2,1	6,5
Банки	3 553,0	3 487,2	4 127,9	4 617,2	5 752,1	16,1	15,7	17,8	18,0	20,2
Другие секторы	8 921,8	8 592,4	8 950,4	9 650,9	10 033,3	40,4	38,6	38,6	37,7	35,2

Примечание. Разработка авторов на основании данных Национального банка Республики Беларусь [4].

более четырех последних лет (рис. 2). При этом в структуре долгосрочного валового внешнего долга доля других секторов за это время сократилась с 40,8% на начало 2007 г. до 12,3% на начало второго полугодия 2011 г. на фоне роста объемов самого долга более чем в 9 раз (с 2,1 млрд. долл. на начало 2007 г. до 18,8 млрд. долл. на начало второго полугодия 2011 г.).

Отмечаем, что Национальный банк представляет развернутую статистику внешнего сектора экономики в виде отчета по платежному балансу, включающего в том числе и статистику валового внешнего долга. Однако ни в статистических таблицах, ни в комментариях к платежному балансу не содержится прямых упоминаний о внешнем государственном долге, что требует уточнения.

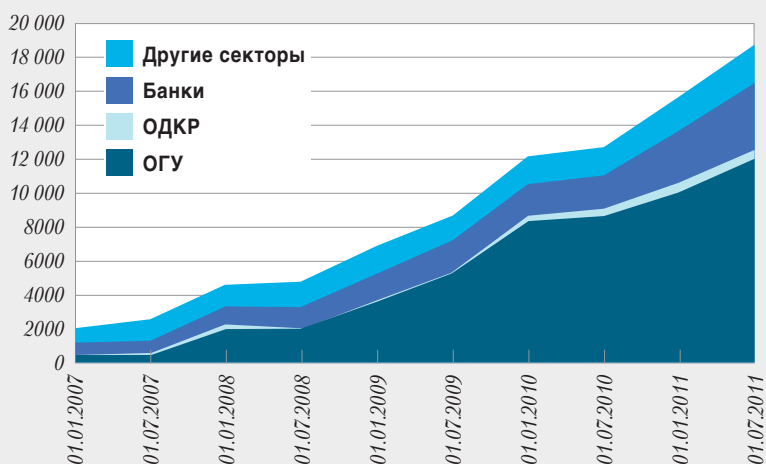
Количественная оценка показателей

Внешний государственный долг наряду с внутренним государственным долгом является компонентом государственного долга

страны, объемы и структуру которого согласно действующему законодательству контролируют финансовые органы государства (в Беларуси это Минфин). В соответствии со статьей 2 Бюджетного ко-

декса Республики Беларусь внешним государственным долгом является общая сумма основного долга страны по внешним государственным займам на определенный момент времени [5].

Динамика долгосрочного валового внешнего долга по секторам (млн. долл. США)



Примечание. Разработка авторов на основании данных Национального банка Республики Беларусь [4].

Рисунок 2

На уровне макроэкономических секторов Правительство действует в секторе ОГУ — весь объем привлеченных этим сектором кредитов осуществляется непосредственно Правительством. Гарантии Правительства могут выдаваться и другим секторам. На сайте Минфина [5] размещена следующая информация о внешнем долгосрочном государственном долге Республики Беларусь за отчетный период (таблица 3).

Кроме приведенных данных Минфина мы также имеем статистические показатели долгосрочного валового внешнего долга по секторам, предоставляемые Национальным банком (таблица 4), где привлечение кредитов Правительством отражено в секторе ОГУ.

В результате сравнения получаем, что цифры внешнего государственного долга (таблица 4), по данным Минфина, и внешнего долга сектора ОГУ (таблица 3) исходя из данных Национального банка имеют заметные отличия (соответственно 8,4 против 7,8 млрд. долл. США на начало 2010 г. и 10,1 против 9,5 млрд. долл. США на начало 2011 г.). Даже если учитывать в составе цифр Минфина кредиты, привлеченные резидентами под гарантии Правительства (они относятся к операциям или банковского, или других секторов), то различия не исчезают.

Таким образом, подобное неоднозначное количественное представление внешнего государственного долга Правительства для аналитиков и практиков является неприемлемым и для верных оценок рисков требует, как минимум, приведения в сопоставимый вид статистики внешнего государственного

долга Правительства и валового внешнего долга, а также соответствующих комментариев разработчиков. Внешний долг — это не оценочный и не прогнозный показатель, здесь должна быть преемственность методов и однозначная определенность цифр, особенно в условиях роста его государственной составляющей за счет привлечения кредитов как непосредственно Правительством, так и представителями других секторов — государственными и подконтрольными государству структурами. О последних более подробно речь пойдет ниже.

Учет внешнего долга в расширенном определении

Выше была обозначена проблема расхождения данных о внешнем долге Правительства, которую, безусловно, нужно решить как можно быстрее. Другая, не менее важная, проблема связана с тем, что в соответствии с методологией наряду с выделением прямого долга Правительства, обслуживание которого идет напрямую из бюджета, в составе долга част-

ного и банковского секторов необходимо выделять долг, гарантированный государством напрямую или косвенно (по праву собственности). Это необходимо для того, чтобы весь государственный долг можно было оценивать с точки зрения рисков и представить как возможные обязательства бюджета с резервированием необходимых средств для минимизации рисков в случае их возникновения.

В Руководстве по статистике внешнего долга (далее — Руководство) [1] данная проблема учета “диффузии” в другие секторы информации по привлеченным средствам под гарантии и с участием Правительства носит название “подход на основе государственного сектора в расширенном определении”. В отличие от подхода на основе институциональных секторов данный подход в составе государственного сектора в расширенном определении рассматривает органы государственного управления, органы денежно-кредитного регулирования и хозяйственные единицы банковского и других секторов, являющиеся государст-

Таблица 3

Внешний государственный долг Республики Беларусь (млн. долл. США)

	На 01.01.2010	На 01.01.2011
Внешний государственный долг	7 891,4	9 687,2
Кредиты, привлеченные Республикой Беларусь (Правительством РБ)	7 778,8	9 486,2
Кредиты, привлеченные резидентами под гарантии Правительства РБ	112,6	201,0

Примечание. Данные Министерства финансов Республики Беларусь [5].

Таблица 4

Валовой внешний долг по секторам

	Объемы, млн. долл. США					Структура, % к итогу				
	на 01.01.2010	на 01.04.2010	на 01.07.2010	на 01.10.2010	на 01.01.2011	на 01.01.2010	на 01.04.2010	на 01.07.2010	на 01.10.2010	на 01.01.2011
Всего	12 188,4	12 753,8	12 708,8	14 531,1	15 718,5	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
ОГУ	8 363,0	8 899,8	8 746,8	9 970,4	10 057,9	68,6	69,8	68,8	68,6	64,0
ОДКР	278,1	277,0	275,9	524,8	588,2	2,3	2,2	2,2	3,6	3,7
Банки	1 931,7	1 983,0	2 030,5	2 310,2	3 059,2	15,8	15,5	16,0	15,9	19,5
Другие секторы	1 615,6	1 594,0	1 655,6	1 725,7	2 013,2	13,3	12,5	13,0	11,9	12,8

Примечание. Разработка авторов на основании данных Национального банка Республики Беларусь [4].

венными корпорациями. Согласно определению Руководства по внешнему долгу МВФ “государственная корпорация является нефинансовой или финансовой корпорацией, находящейся под контролем органов государственного управления. Причем контроль над корпорацией определяется как способность формировать общую корпоративную политику путем назначения в случае необходимости соответствующих директоров. Контроль может осуществляться через право собственности государства более чем на половину голосующих акций или иных средств контроля более чем половины голосов акционеров (в том числе посредством владения другой государственной корпорацией, которая, в свою очередь, обладает контрольным пакетом голосующих акций). Кроме того, контроль может осуществляться на основе специального закона, указа или нормативного акта, наделяющего органы государственного управления правом определять политику корпорации и назначать директоров. Все внутренние институциональные единицы, не относящиеся к государственному сектору в расширенном определении, следует относить к частному сектору” [1, с. 40, 41].

Из данного определения становится понятно, что для таких стран, как Беларусь, где доминирующая роль в экономике принадлежит непосредственно курируемым Правительством государственным организациям (предприятиям, банкам и пр.), вопросы совершенствования учета внешнего долга сектора госуправления в расширенном определении особенно актуальны. Здесь необходим адекватный учет всех внешних государственных заимствований (как прямых, так и косвенных, привлекаемых государственными корпорациями) для их анализа и контроля рисков. Правительство для поддержания управляемости внешним госдолгом должно иметь представление о возможных обязательствах бюджета и иметь ресурсы для минимизации потерь при возникновении критических и кризисных ситуаций как на мировых рынках,

так и на предприятиях и в банках, подконтрольных государству.

Еще в большей степени, чем в Беларуси, проблема учета внешних долгов на уровне государственных корпораций стоит в России, где статистика пару лет назад начала осуществлять учет данной компоненты корпоративного внешнего государственного долга, а минфин — проводить его мониторинг. Необходимость учета и контроля особенно наглядно продемонстрировал финансовый кризис, когда российскому правительству потребовалось направить ощутимые финансовые средства для спасения государственных корпораций³. Дело в том, что в докризисные годы государственные корпорации активно занимали деньги за рубежом и, более того, делали это под залог собственных акций. Когда в ходе кризиса обслуживать долги стало невозможно, иностранцы могли получить в собственность значительные доли ключевых российских предприятий, на что правительство пойти не могло. В результате стратегически важным компаниям были выданы кредиты почти на триллион российских рублей, финансовую помощь получили Роснефть, Лукойл, Газпром, ТНК-ВР, Русал и другие крупные заемщики. Хорошо, что к 2008 г. в России за счет длительного профицита бюджета был накоплен солидный резервный фонд (“подушка безопасности”), который в результате кризиса заметно уменьшился: если в 2008 г. в нем было больше 140 млрд. долл. США, то на сегодняшний день осталось лишь 26 млрд. долл. [6].

Понятно, что Беларусь столь значительных финансовых ресурсов не имеет, поэтому поведение белорусских госкомпаний должно оцениваться заранее с учетом возможных рисков, а Правительство обязано контролировать процесс привлечения внешних корпоративных займов государственными предприятиями, чтобы не допускать в результате кризиса тихой приватизации государственных активов “по закладным” из-за неспособности госкорпораций само-

стоятельно погашать внешние займы и отсутствия в бюджете необходимых резервных сумм.

В условиях сегодняшнего роста государственной составляющей валового внешнего долга предельно актуальным направлением текущей работы Минфина является именно организация учета и мониторинга внешнего государственного долга в расширенном определении с выделением долгов госкорпораций (государственных предприятий и банков, а также предприятий и банков под контролем государства).

Осознавая необходимость общего контроля процесса внешнего долгового финансирования, с целью совершенствования управления валовым внешним долгом Совет Министров и Национальный банк Республики Беларусь приняли совместное постановление от 06.05.2011 № 574/12 “Об утверждении Концепции управления валовым внешним долгом Республики Беларусь и плана мероприятий по ее реализации” [7] (далее — Концепция). В частности, данный документ предусматривает “совершенствование статистической отчетности по учету валового внешнего долга в части других секторов для повышения качества анализа и управления”, для чего уже в 2011 г. предполагается привлечение международных экспертов в рамках технической помощи международных финансовых организаций, что еще раз подчеркивает серьезность проблемы.

Регулирование и управление внешним долгом

Другая, не менее важная, проблема обозначена в Концепции как “разграничение сфер ответственности и полномочий государственных органов в решении задач управления валовым внешним долгом” [7, глава 3]. Данное разграничение предполагает в основном традиционное распределение по секторам сфер ответственности в области “учета, мониторинга, анализа, контроля, выработки предложений по управленческим решениям и реализации необходимых мер

³ Банк России включает в состав внешнего государственного долга в расширенном определении привлеченные кредиты таких компаний, как Газпром и Роснефть, ВТБ, Сбербанк, и прочих, в которых доля государства составляет более 50%. Так, по данным исследований Дойче Банка, в 2010 г. на три госкомпании (Газпром, Роснефть и ВТБ) приходилось 20% всех внешних корпоративных обязательств [6].

в области управления валовым внешним долгом”. Так, сектор ОГУ закреплен за Минфином, сектор ОДКР и банковский — за Национальным банком, другие секторы — за Минэкономки. Обращает на себя внимание тот факт, что согласно Концепции Минэкономки впервые явно задействовано в числе исполнителей на самом высоком уровне — за ним закреплены “свод и общая координация деятельности по мониторингу, прогнозу, анализу, выработке предложений по управлению валовым внешним долгом” [7, глава 3].

В Концепции задачи учета (статистики), анализа (включая мониторинг) и прогнозирования для Минэкономки как ответственного исполнителя определены достаточно нетрадиционно и оставляют много вопросов, что дает повод для изучения опыта решения данных проблем, например, в России и Казахстане, которые входят вместе с Беларусью в Таможенный союз.

Так, в России имеется достаточно продолжительная история внешних долговых заимствований, включающая и советский период. Прежде всего учет внешних долговых обязательств Правительства закреплен за Минфином РФ, которому поручено ведение Государственной долговой книги Российской Федерации, куда вносятся сведения об объеме долговых обязательств (в том числе гарантий) правительства Российской Федерации и другая информация [8]. Кроме того, мониторинг внешнего долга государственных корпораций (внешних заимствований компаний с государственным участием) с 2010 г. также осуществляется минфином. Что касается управления внешним долгом, то в проекте стратегии долговой политики России на 2012—2014 гг., разработанной и опубликованной минфином в начале августа 2011 г., кроме всего прочего планируется создание подконтрольного государству специализированного рыночного института, обладающего необходимым набором полномочий и кадровым потенциалом, — ОАО “Российское финансовое агентство” (РФА). Оно будет осуществлять функции основного консультанта Минфина по вопросам оптимизации структуры и снижения расходов по погашению и обслуживанию государственного

долга, минимизации процентных и валютных рисков федерального бюджета, а также формировать и поддерживать адекватное восприятие инвестиционным сообществом кредитного риска России [9]. Минфин рассчитывает на утверждение данного законопроекта в Госдуме осенью 2011 г.

В Казахстане действует приблизительно такая же система учета внешних долговых заимствований, как и в России, в которой задействованы понятия “валовой внешний долг” и “внешний государственный долг в расширенном определении”. В части управления внешним долгом принята Концепция по управлению государственным и валовым внешним долгом [10], подробно определяющая состояние и перспективы развития внешнего долгового финансирования, в том числе с учетом системы индикаторов для оценки приемлемости внешнего долга банковского и корпоративного секторов.

Необходимо отметить, что Россия и Казахстан в связи с более развитым частным бизнесом (его доля в ВВП обеих стран составляет 65%) имеют и более совершенную структуру внешнего долгового финансирования. Так, если в указанной структуре для Беларуси доля государственного сектора на протяжении 2003—2009 гг. выросла с 7,6 до 37,9%, то у наших соседей она ощутимо снизилась: у Казахстана — с 13,4 до 2%, у России — с 46,1 до 6,6% (таблица, рисунок вставки). Отметим, что на этом фоне все усилия правительств России и Казахстана направлены, прежде всего, на регулирование государственного внешнего долга, в то время как частные внешние долги, как правило, если и входят в сферу государственного внимания, то в минимальной степени на макроэкономическом уровне. По нашему мнению, именно такой подход должен быть положен в основу действий белорусского Правительства в области внешнего долгового финансирования.

Так, прежде всего, важность развития частного предпринимательства требует концентрации усилий и активизации работы Минэкономки в этом направлении (в лице Департамента по предпринимательству и недавно вошедшего в его подчинение Национального агентства инвестиций и

приватизации). Деятельность указанных госструктур, безусловно, потребует задействования принципов государственно-частного партнерства с расширением диалога и взаимодействия государства с различными объединениями предпринимателей, представляющими бизнес-среду страны. Не исключено, что необходимость активизации экономических реформ с опорой на развитие частного бизнеса может потребовать для решения указанных задач создания госструктуры более высокого уровня (на правах министерства).

Относительно функциональных обязанностей в части регулирования внешнего частного долга отметим, что за соответствующим государственным органом (будь то Минэкономки или другое министерство) наряду с созданием условий для развития частного бизнеса может быть закреплена функция регистрации договоров по кредитам, привлекаемым частными предпринимателями для нужд бизнеса под собственный риск. Общая же оценка частных кредитов с позиции критериев национальной безопасности (на предмет критичности обслуживания долга, рекомендаций по ограничению бегства капитала, отмывания денег и др.) должна быть возложена на Национальный банк, имеющий большой опыт работы в этом направлении и квалифицированный персонал, способный отслеживать и минимизировать влияние негативных тенденций на макроуровне.

Что касается государственного внешнего долга, то здесь, прежде всего Минфину необходимо наладить учет и представление внешнего государственного долга в расширенном определении, что позволит проводить анализ и правильную оценку рисков.

Кроме того, в перспективе для более эффективной реализации функций управления государственным внешним долгом, которые возложены в настоящее время на Минфин, с нашей точки зрения, можно воспользоваться апробированным во многих странах международным опытом создания агентства по управлению государственным долгом [1, глава 11], в функции которого входит управление долгом Правительства (как внешним, так и внутренним). Для этих целей за указанным агентством

принято закреплять такие функции, как разработка и проведение политики, регулирование, обеспечение ресурсами, учет, аналитическая и контрольная функции, функция операционной работы (включая активное управление кредитным портфелем). Например, согласованный законопроект о создании подобного агентства в России внесен Минфином Российской Федерации на рассмотрение осенней сессии Госдумы.

С учетом вышеизложенного можно сделать следующие выводы.

1. Внешний долг является важнейшей составляющей экономики внешнего сектора, и от его структуры, тенденций роста и политики погашения во многом зависит потенциал развития всех остальных секторов. В статистике учет внешнего долга осуществляется на основе принципов, изложенных в Руководстве по платежному балансу МВФ и Руководстве по внешнему долгу МВФ. Наиболее полное представление о внешних заимствованиях дает статистика валового внешнего долга, учет которого осуществляется по институциональным экономическим секторам (секторы органов государственного управления, денежно-кредитного регулирования, банки и другие секторы). В отличие от подхода на основе институциональных секторов также существует подход на основе государственного сектора в расширенном определении, когда в его составе рассматриваются не только органы государственного

управления и денежно-кредитного регулирования, но и хозяйственные единицы банковского и других секторов, являющиеся государственными корпорациями (государственные предприятия и банки, а также предприятия и банки под контролем государства).

2. Наряду с понятием “валовой внешний долг” на практике также используется понятие “внешний государственный долг”, который так же, как и внутренний государственный долг, контролируется финансовыми структурами государства (в Беларуси — Минфином). Анализ показал, что статистические объемы внешнего государственного долга, учитываемые Минфином как внешний долг Правительства, и внешний долг сектора органов госуправления, учитываемый Национальным банком, имеют количественные различия, что требует, как минимум, приведения в сопоставимый вид данных статистики внешнего госдолга с публикацией соответствующих комментариев для ее пользователей.

3. При регулировании и управлении внешними долговыми заимствованиями в Республике Беларусь, с учетом международного опыта, основные усилия органов госуправления должны быть направлены на регулирование государственного внешнего долга, в то время как частные внешние долги должны лишь учитываться и контролироваться в минимальной степени с точки зрения макроэкономических стандартов. В условиях

сегодняшнего роста государственной составляющей валового внешнего долга для правильной оценки и минимизации рисков предельно актуальным направлением текущей работы Минфина (совместно с Национальным банком) является организация учета и представления внешнего государственного долга в расширенном определении с выделением долгов госкорпораций (государственных предприятий и банков, а также предприятий и банков под контролем государства).

В дальнейшем Министерство финансов Республики Беларусь, основываясь на мировом опыте, для повышения эффективности решения задач оперативного и стратегического управления государственным долгом может передавать соответствующие функции по его управлению специальному агентству, обладающему необходимым набором полномочий и высокопрофессиональным кадровым составом. Данное агентство, основываясь на современных достижениях экономической науки и практики, будет решать для Правительства как оперативные задачи мониторинга, так и конкретные задачи по оптимизации структуры и снижению расходов по обслуживанию государственного долга, минимизации процентных и валютных рисков государственного бюджета, управлению кредитным портфелем и др.

* * *

Материал поступил 10.10.2011.

Источники:

1. Статистика внешнего долга. Руководство для составителей и пользователей. — МВФ, 2003.
2. Руководство по платежному балансу, 5-е изд. — МВФ, 1993.
3. Методологические пояснения к внешнему долгу Республики Беларусь [Электронный ресурс]: Национальный банк Республики Беларусь. — Режим доступа: <http://nbrb.by/statistics/ExternalDebt/Comment/> — Дата доступа: 03.10.2011.
4. Валовой внешний долг Республики Беларусь в разрезе секторов и финансовых инструментов [Электронный ресурс]: Национальный банк Республики Беларусь. — Режим доступа: <http://nbrb.by/statistics/ExternalDebt/Quarterly/?year=2010> — Дата доступа: 03.10.2011.
5. Внешний государственный долг: текущее состояние [Электронный ресурс]: Министерство финансов Республики Беларусь. — Режим доступа: http://minfin.gov.by/rmenu/dolg/vnesh_dolg/nov/ — Дата доступа: 03.10.2011.
6. Внешний долг России приблизился к докризисному [Электронный ресурс]: “Известия”, 6 июля 2011 г. — Режим доступа: <http://www.izvestia.ru/news/493895>
7. Концепция управления валовым внешним долгом Республики Беларусь, утвержденная постановлением Совета Министров Республики Беларусь и Национального банка Республики Беларусь от 06.05.2011 № 574/12 [Электронный ресурс]: Совет Министров Республики Беларусь. — Режим доступа: <http://www.government.by/ru/content/3800> — Дата доступа: 18.09.2011.
8. Приказ Министерства финансов Российской Федерации от 23 августа 2006 г. № 107н “Об утверждении Порядка ведения Государственной долговой книги Российской Федерации в Министерстве финансов Российской Федерации” [Электронный ресурс]: Министерство финансов РФ. — Режим доступа: <http://www.rg.ru/2006/10/04/dolgovaya-kniga.html> — Дата доступа: 18.09.2011.
9. Правительство до 2014 г. определит схему внешних займов госкорпораций [Электронный ресурс]: РИА Новости. — Режим доступа: <http://www.ria.ru/economy/20110808/413571784.html> — Дата доступа: 18.09.2011.
10. О Концепции по управлению государственным и валовым внешним долгом. Указ Президента Республики Казахстан от 29 декабря 2006 г. № 234 [Электронный ресурс]: САПП Республики Казахстан. — Режим доступа: <http://www.minplan.kz/upload/iblock/990/234.doc> — Дата доступа: 18.09.2011.