

44267

# **МЕТОДИКА ОЦЕНКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ УПРАВЛЕНИЯ ДОЛГОМ (ОЭУД)**

В редакции от декабря 2009 года

Департамент экономической политики и долга (PRMED)

Департамент банковских операций и управления долгом (BDM)



## СОДЕРЖАНИЕ

Содержание	2
Список аббревиатур	4
Выражение благодарности	5
1 Вступление	7
2 Методика оценки	9
2.1 Диапазон и охват системы оценки	9
2.2 Показатели эффективности управления долгом	9
2.3 Методика определения оценки	11
2.4 Отчет об эффективности управления долгом	12
3 Показатели эффективности управления долгом	13
3.1 Общие основы управления и разработка стратегии	13
DPI-1 Правовая база	16
DPI-2 Структура управления	19
DPI-3 Стратегия управления долгом	22
DPI-4 Оценка операций по управлению долгом	25
DPI-5 Аудит	27
3.2 Согласованность с макроэкономической политикой	29
DPI-6 Согласованность с налогово-бюджетной политикой	29
DPI-7 Согласованность с денежно-кредитной политикой	32
3.3 Заимствования и связанная с ними финансовая деятельность	35
DPI-8 Заимствования на внутреннем рынке	35

DPI-9	Внешние заимствования	39
DPI-10	Гарантии по кредитам, передача кредитов и производные финансовые инструменты	43
3.4	Прогнозирование денежных потоков и управление остатками денежных средств	46
DPI-11	Прогнозирование денежных потоков и управление остатками денежных средств	46
3.5	Управление операционными рисками	49
DPI-12	Администрирование долга и безопасность данных	49
DPI-13	Разделение обязанностей, кадровый потенциал и бесперебойность работы	53
3.6	Учетные документы и отчетность по долгу	56
DPI-14	Учетные документы по долгу	56
DPI-15	Отчетность по долгу	59
	Список литературы	62

## СПИСОК АББРЕВИАТУР

BDM	Департамент банковских операций и управления долгом (Всемирный банк)
DMFAS	Система управления долгом и финансового анализа
DPI	Показатель эффективности управления долгом
DRI	Некоммерческая организация “Debt Relief International”
PRMED	Департамент экономической политики и долга (Всемирный банк)
АУД	Анализ устойчивости долга
ВОА	Высший орган аудита
ГРФП	Государственные расходы и финансовая подотчетность
МВФ	Международный Валютный Фонд
Н/О	Не оценивается
ОЭСР	Организация экономического сотрудничества и развития
ОЭУД	Оценка эффективности управления долгом (методика)
ЮНКТАД	Конференция Организации Объединенных Наций по торговле и развитию

## **ВЫРАЖЕНИЕ БЛАГОДАРНОСТИ**

Методика оценки эффективности управления долгом (ОЭУД) была разработана Департаментом экономической политики и долга (PRMED) и Департаментом банковских операций и управления долгом (BDM) Всемирного банка под руководством Викрама Неру и Глории Грандолини. В состав основной группы специалистов Банка входили: Томас И. Магнуссон (BDM), Абха Прасад (PRMED) и Френсис Роуз (PRMED). Внешние консультанты Иан Сторки и Пер Олоф Джонссон внесли важнейший вклад путем разработки и тестирования показателей. При подготовке показателей ОЭУД учитывались письменные комментарии, представленные Департаментом денежно-кредитных систем и рынков капитала, Бюджетным департаментом и Департаментом статистики Международного Валютного Фонда (МВФ); некоммерческой организацией “Debt Relief International” (DRI); программой “Система управления долгом и финансового анализа” (DMFAS) Конференции Организации Объединенных Наций по торговле и развитию (ЮНКТАД); отделом управления долгом Секретариата Содружества; и отделом зарубежной технической помощи Департамента Казначейства США.

Ценный вклад в работу внесли должностные лица следующих пяти стран, в которых проводилась апробация показателей: Албания, Гамбия, Гайана, Малави и Никарагуа. Также хотелось бы с благодарностью отметить комментарии, полученные от экспертов-рецензентов Филлипа Андерсона (BDM), Франса Роншолта (Секретариат государственных расходов и финансовой подотчетности) и Нихала Каппагода. Ряд ценных комментариев был предложен участниками семинара Первого форума по вопросам управления государственным долгом в странах Африки Организации Экономического Сотрудничества и Развития (ОЭСР), Амстердам, декабрь 2006 года; пятого межрегионального семинара управляющих долгом, Лондон, сентябрь 2007 года; шестой конференции ЮНКТАД по вопросам управления долгом, Женева, ноябрь 2007 года; межведомственной рабочей группы по финансовой статистике, март 2007 года; и удаленного семинара, МВФ, октябрь 2007 года.

Участники технической рабочей группы Всемирного банка по вопросам управления долгом предоставляли подробные комментарии и анализ на каждом этапе процесса разработки методик.<sup>1</sup> На протяжении всего процесса коллеги из департаментов BDM и PRMED, особенно Тор-Юрген Лоберг, Ларс Йессен и Антонио Веландиа делились своими комментариями. И, наконец, особого признания заслуживают рекомендации, поддержка и исключительная заинтересованность Даны Уэйст (PRMED) в данном проекте. Без ее неутомимой работы методика ОЭУД все еще оставалась бы просто хорошей идеей на этапе подготовки концепции.

---

1. В состав технической рабочей группы входили Марсело Андраде, Сара Калво, Ибрагим Левент, Сандип Махаджан, Дипак Мишра, Алиа Мубайед и Хироши Цубото (Всемирный банк), а также Аллисон Холланд (МВФ).

## 1 ВСТУПЛЕНИЕ

Всемирный банк совместно с другими партнерами<sup>2</sup> создал программу по оказанию помощи развивающимся странам в совершенствовании их систем управления долгом. Цель программы состоит в том, чтобы оказывать содействие в укреплении потенциала и институциональной структуры развивающихся стран с тем, чтобы они могли эффективно и устойчиво управлять государственным долгом в средне- и долгосрочной перспективе. Краеугольным камнем этой программы является Методика оценки эффективности управления долгом (ОЭУД), представляющая собой инструмент для оценки эффективности работы за счет применения комплексного набора показателей эффективности, охватывающего весь спектр функций в области управления государственным долгом. Данный набор показателей создан для того, чтобы использовать его в качестве международно признанного стандарта в области управления государственным долгом и применять его во всех развивающихся странах.

ОЭУД позволяет увидеть сильные и слабые стороны практики управления государственным долгом в каждой стране. Оценка эффективности работы помогает определить планы формирования и укрепления потенциала и институциональной структуры с учетом конкретных потребностей страны. Однако в отчет об эффективности управления долгом не будут входить конкретные рекомендации или предположения о возможном влиянии реализуемых реформ на эффективность управления государственным долгом. ОЭУД также содействует мониторингу

---

2. Методика оценки эффективности управления долгом была разработана в рамках совместной работы широкого круга участников, включая консультантов международных и региональных институтов и доноров, принимающих участие в развитии потенциала управления долгом, а также властей стран в процессе апробации методики на местах. Всемирный банк признателен правительству Норвегии за предоставленную щедрую финансовую поддержку данного проекта через Норвежский трастовый фонд по вопросам устойчивости, волатильности и сокращения долга.

прогресса в достижении целей управления государственным долгом с течением времени таким образом, который соответствовал бы мировой надлежащей практике.<sup>3</sup>

Методика ОЭУД построена по аналогии с системой показателей оценки Государственных расходов и финансовой подотчетности (ГРФП). Методику ОЭУД можно рассматривать как более детальную и всеобъемлющую оценку управления государственным долгом по сравнению с тем, что в настоящее время отражено в показателях ГРФП.<sup>4</sup> Данные две методики оценки взаимно дополняют друг друга: ОЭУД может использоваться для проведения детальной оценки основополагающих факторов, которые ведут к низким оценкам по показателям управления долгом в рамках ГРФП; и наоборот, если проведение оценки с использованием методики ОЭУД предшествует оценке ГРФП, последняя может опираться на результаты ОЭУД при оценке соответствующих показателей.

---

3. Параллельно с методикой ОЭУД вышло “Руководство по методике оценки эффективности управления долгом”, в котором содержится дополнительная информация, ключевые вопросы, которые следует задавать во время оценки, и подробное описание каждого показателя.

4. Взаимосвязь между показателями ГРФП и ОЭУД описана в “Руководстве по методике оценки эффективности управления долгом”.

## **2 МЕТОДИКА ОЦЕНКИ**

### **2.1 ДИАПАЗОН И ОХВАТ СИСТЕМЫ ОЦЕНКИ**

Методика ОЭУД охватывает вопросы управления долгом центрального правительства и тесно связанные с этим функции, такие как выдача гарантий по кредитам, передача кредитов, прогнозирование потоков денежных средств и управление остатками денежных средств. Таким образом, ОЭУД не оценивает способность управлять долгом более широкого государственного сектора, включая задолженность государственных предприятий, если она не обеспечена гарантиями центрального правительства. Однако эти показатели характеризуются гибкостью и могут применяться широко для оценки эффективности управления долгом местных органов управления. Тем не менее, в связи со стандартным обязательством центрального правительства представлять отчетность по совокупному долгу нефинансового государственного сектора и гарантиям по кредитам, эти обязательства включены в показатель эффективности управления долгом (DPI) “Отчетность по долгу” (DPI-15) и показатель “Согласованность с налогово-бюджетной политикой” (DPI-6), поскольку это имеет отношение к анализу устойчивости долга.

### **2.2 ПОКАЗАТЕЛИ ЭФФЕКТИВНОСТИ УПРАВЛЕНИЯ ДОЛГОМ**

Набор из 15 показателей DPI используется для измерения эффективности управления государственным долгом и отражает те элементы, которые необходимы для обеспечения надлежащей практики управления долгом (таблица 1). Каждый показатель, в свою очередь, включает в себя параметры оценки, которые отражают установившуюся надлежащую практику. Данная оценка входит в состав отчета об эффективности управления долгом.

Показатели эффективности охватывают полный спектр операций, связанных с управлением государственным долгом, а также и общую среду, в которой эти операции проводятся. Хотя ОЭУД не определяет рекомендации в отношении реформ или потребности в развитии потенциала и институциональной инфраструктуры, показатели эффективности работы действительно предусматривают минимальный уровень, который должен быть обеспечен при любых условиях (см. Раздел 2.3). Следовательно, если результаты оценки указывают на невыполнение минимальных требований, это позволяет четко определить те направления, по которым требуется проводить реформы, наращивать потенциал, или делать и то, и другое.

Таблица 1. Показатели эффективности управления долгом

<b>Номер</b>	<b>Наименование</b>
<b>Общие основы управления и разработка стратегии</b>	
DPI-1	Правовая база
DPI-2	Структура управления
DPI-3	Стратегия управления долгом
DPI-4	Оценка операций по управлению долгом
DPI-5	Аудит
<b>Согласованность с макроэкономической политикой</b>	
DPI-6	Согласованность с налогово-бюджетной политикой
DPI-7	Согласованность с денежно-кредитной политикой
<b>Заимствования и связанная с ними финансовая деятельность</b>	
DPI-8	Заимствования на внутреннем рынке
DPI-9	Внешние заимствования
DPI-10	Гарантии по кредитам, передача кредитов и производные финансовые инструменты
<b>Прогнозирование денежных потоков и управление остатками денежных средств</b>	
DPI-11	Прогнозирование денежных потоков и управление остатками денежных средств
<b>Управление операционными рисками</b>	
DPI-12	Администрирование долга и безопасность данных
DPI-13	Разделение обязанностей, кадровый потенциал и бесперебойность работы
<b>Учетные документы и отчетность по долгу</b>	
DPI-14	Учетные документы по долгу
DPI-15	Отчетность по долгу

### 2.3 МЕТОДИКА ОПРЕДЕЛЕНИЯ ОЦЕНКИ

Показатели DPI имеют один или несколько параметров, взаимосвязанных с сутью показателя. Каждый из этих параметров следует оценивать отдельно.

В соответствии с методикой балльной оценки, оценивается каждый параметр, и на основе перечисленных критериев по нему присваивается балльная оценка А, В или С. Если минимальные требования, описанные для оценки С, не выполняются, то следует присвоить оценку D. Если параметр оценить невозможно, по нему следует выставить оценку Н/О (не оценивается).

Особое внимание уделялось оценке С по каждому параметру каждого показателя. Оценка С означает, что минимальные требования по определенному параметру выполнены. Минимальные требования считаются необходимым условием для эффективной работы в рамках конкретного измеряемого параметра. Оценка D, которая означает, что минимальные требования не выполняются, указывает на серьезные недостатки в работе, что требует реализации мер для их устранения.

Оценка А показывает, что по определенному параметру показателя страна придерживается надлежащей практики. Оценка В указывает на состояние между минимальными требованиями и надлежащей практикой по этому аспекту.

## 2.4 ОТЧЕТ ОБ ЭФФЕКТИВНОСТИ УПРАВЛЕНИЯ ДОЛГОМ

Цель отчета об эффективности управления долгом состоит в том, чтобы в краткой и стандартизированной форме представить оценку эффективности управления государственным долгом на основе анализа с использованием показателей.

Этот отчет представляет собой краткий документ (10-20 страниц), который имеет следующую структуру и содержание:

- Резюме оценки, в котором представляется анализ эффективности работы по всем параметрам каждого показателя DPI
- Раздел, посвященный процессу реформирования управления государственным долгом, где кратко представлены недавно предпринятые и реализуемые правительством реформы и оцениваются возможные варианты (в том числе и варианты финансирования) организации последующей миссии для оказания помощи стране в разработке детального плана реформ и определения их последовательности на основе результатов ОЭУД
- Раздел, в котором представлена информация по стране, необходимая для понимания общей оценки эффективности управления долгом
- Вводный раздел, где описывается процедура проведения оценки и подготовки отчета
- Основная часть отчета, где дается оценка эффективности сложившейся практики управления государственным долгом на основе показателей DPI.

Как упоминалось выше, данный отчет содержит описание эффективности сложившейся практики управления государственным долгом и не включает в себя рекомендации по реформированию системы или планы мероприятий. Если точка зрения группы экспертов по оценке в отношении выводов отчета отличается от точки зрения правительства, в отчете будут отражены все мнения.

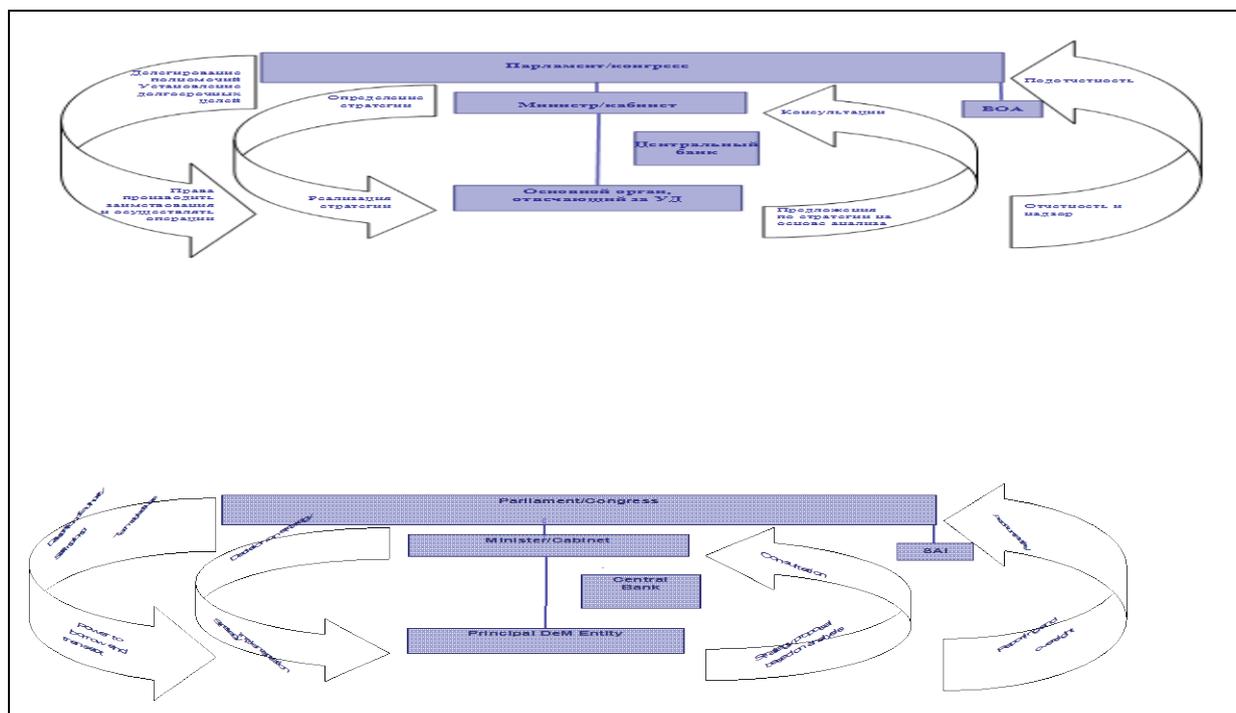
### 3 ПОКАЗАТЕЛИ ЭФФЕКТИВНОСТИ УПРАВЛЕНИЯ ДОЛГОМ

#### 3.1 ОБЩИЕ ОСНОВЫ УПРАВЛЕНИЯ И РАЗРАБОТКА СТРАТЕГИИ

В контексте управления государственным долгом термин “общие основы управления” означает правовую и управленческую структуру, которая определяет и направляет операции управляющих государственным долгом. Сюда входит нормативно-правовая база в широком понимании (нормативные законодательные акты, постановления министерств и т.д.), которая определяет цели, полномочия и подотчетность. Кроме того, это понятие охватывает структуру управления, включая такие вопросы, как формулировка и реализация стратегии, операционные процедуры, практика обеспечения качества и обязанности по представлению отчетности (Wheeler 2004: 49).

Упрощенная схема общих основ управления представлена на рисунке 1.

Рисунок 1. Схема общих основ управления



Основной орган, отвечающий за управление долгом, (или чаще – министерство по управлению долгом) представляет собой государственный орган, несущий общую ответственность за исполнение или реализацию стратегии управления долгом за счет использования заимствований, производных финансовых инструментов и иных операций, связанных с долгом. При такой структуре приемлема практика, когда некоторые функции по управлению долгом осуществляются другими органами, выступающими в качестве агентов основного органа по управлению долгом (например, центральный банк может проводить аукционы по размещению государственных ценных бумаг на внутреннем рынке или управление сбережений может размещать государственные сберегательные сертификаты на розничном сегменте внутреннего рынка). В этих случаях права и обязанности сторон должны быть четко определены, причем желательно, чтобы это было сделано в рамках формализованного агентского соглашения, производного нормативно-правового акта, или обоих этих документов.

Тем не менее, часто встречается гораздо более фрагментированная структура управления, особенно в развивающихся странах. В некоторых странах один орган отвечает за внешние заимствования на льготных условиях, второй орган – за внешние заимствования на коммерческих условиях, третий – за внутренние заимствования у институциональных инвесторов, четвертый – за заимствования на розничном внутреннем рынке и т.д. Данная организационная модель работает достаточно хорошо, когда основная цель управления долгом заключается в привлечении необходимых средств, причем управление рисками в долговом портфеле в целом представляет собой низкоприоритетную задачу. Тем не менее, когда в рамках управления государственным долгом больше внимания уделяется вопросам выбора между стоимостью и рисками в долговом портфеле, содействия развитию внутреннего рынка долговых обязательств, разработки стратегии, подотчетности и согласованности с налогово-бюджетной и денежно-кредитной политикой, данная фрагментированная структура управления становится все более сложной и менее эффективной.

Понимая, что во многих странах имеется не один основной орган, отвечающий за управление долгом, в методике ОЭУД предусматривается нейтральный подход в отношении структуры органов, отвечающих за управление долгом. Однако если в стране действует несколько органов, занимающихся управлением долгом, крайне важно, чтобы эти органы тщательно координировали свои действия по управлению долгом, что также отражено в показателях, оценивающих общие основы управления.

Во многих странах, где обязанности по управлению долгом на каждодневной основе были делегированы основному органу, отвечающему за УД (или различным органам по управлению долгом), особенно в тех случаях, когда этот орган (или органы) находится внутри системы министерства (как правило, министерства финансов), за министром или заместителем министра обычно сохраняются полномочия по

официальному утверждению любых заимствований и подписанию соглашений о займах.<sup>5</sup> Данный подход применим в рамках описанной выше структуры при условии отсутствия ненадлежащего политического вмешательства.<sup>6</sup>

Структура управления должна обеспечивать четкое разделение между политическим уровнем (парламент или конгресс, кабинет или совет министров и министерство финансов), на котором определяются общие долгосрочные цели управления долгом и стратегия, и органом или органами, отвечающими за реализацию стратегии. Преимущество этого подхода состоит в том, что он оставляет основные решения в отношении совокупного объема задолженности и приемлемых рисков в долговом портфеле (с точки зрения их влияния на бюджет, налоги, программы государственных расходов или иные подобные фискальные показатели) за органами, которые определяют политические решения, в то время как технические специалисты получают возможность обеспечивать оптимальный результат, скорректированный на риски, в пределах этих параметров.

Если в соответствии с критериями, установленными для определенной балльной оценки, требуется наличие определенного законодательства и руководств по процедурам, они должны соблюдаться. Если это не так, то для целей выставления балльной оценки следует считать, что эти законы и инструкции отсутствуют. Этот же принцип действует в отношении требования о наличии стратегии управления долгом, которой следует руководствоваться при осуществлении заимствования и иных действий по управлению долгом на ежедневной основе. Если на практике стратегия уже утратила свое значение и не реализуется, следует считать, что таковая отсутствует.

---

5. Альтернативным вариантом структуры является создание основного органа, отвечающего за управление долгом, вне министерства финансов как отдельного агентства или корпоративной структуры. В рамках таких структур все операционные решения принимаются внутри этого органа.

6. Для получения информации по этому подходу, см. “Руководство по методике оценки эффективности управления долгом”, Раздел 3.1, показатель DPI-2.

В состав правовой базы для управления государственным долгом входит как первичное законодательство (законы, принятые с одобрения парламента или конгресса), так и производные нормативно-правовые акты или законодательство, принимаемое исполнительной ветвью власти в рамках полномочий, предоставляемых ей парламентом (распоряжения президента, указы, декреты и т.п.).

Предпочтительно, чтобы в состав правовой базы входили следующие элементы:

- Первичное законодательство: Четкая передача парламентом или конгрессом исполнительной ветви власти (кабинету или совету министров, президенту или непосредственно министерству финансов) полномочий по утверждению заимствований и гарантий по кредитам от имени центрального правительства<sup>7</sup>
- Производные нормативно-правовые акты: Четкая передача исполнительной ветвью власти одному или нескольким исполнительным органам полномочий производить заимствования и осуществлять связанные с долгом операции (например, валютные или процентные свопы)
- Производные нормативно-правовые акты: Четкая передача исполнительной ветвью власти одному или нескольким занимающимся гарантиями органам полномочий выдавать гарантии по кредитам после принятия политического

---

7. Приемлема ситуация, когда после передачи парламентом или конгрессом исполнительной ветви власти полномочий по утверждению отдельных операций по заимствованию парламент или конгресс ратифицирует определенные заимствования в соответствии с законодательством страны. Однако предпочтительно, чтобы эта процедура ратификации ограничивалась теми кредитными соглашениями, которые классифицируются как международные соглашения и регулируются международным правом (например, международные соглашения, заключенные между суверенными правительствами, или соглашения между суверенным правительством и иным субъектом международного права, таким как Всемирный банк).

решения об оказании поддержки определенному виду деятельности за счет использования гарантий по кредитам<sup>8</sup>

- Первичное законодательство: Определение целей заимствования<sup>9</sup>
- Первичное законодательство: Четкое определение целей управления долгом
- Первичное законодательство: Требование о разработке стратегии управления долгом
- Первичное законодательство: Требование о ежегодном представлении парламенту или конгрессу отчетности о работе в области управления долгом, в которой содержится оценка результатов в сравнении с заявленными целями и определенной стратегией
- Первичное законодательство: Требование о проведении внешнего аудита
- Требование о включении определенных ключевых положений в первичное законодательство обосновано конституционными принципами, желаемой ролью парламента или конгресса в управлении государственном долгом и просто тем фактом, что включение положений в первичное законодательство придает этим

---

<sup>8</sup> Как поясняется во вступительной части данного раздела, в рамках данной структуры делегирования приемлема ситуация, когда министр финансов формально утверждает отдельные операции по заимствованию и подписывает окончательные кредитные соглашения и гарантии. Однако предпочтительно, чтобы обязанности по определению условий отдельных операций и оценке рисков в случае гарантий по кредитам были переданы соответствующему органу по управлению долгом или органу по работе с гарантиями.

<sup>9</sup> Примеры представлены в “Руководстве по методике оценки эффективности управления долгом”.

положениям особую значимость и предотвращает внесение произвольных и частых изменений.

Законодательство должно соблюдаться. Если это не происходит, следующие показатели следует интерпретировать так, как если бы законодательство отсутствовало.

#### ПАРАМЕТРЫ ОЦЕНКИ

**Оценить следует наличие правовой базы, ее охват и содержание (таблица 2).**

Таблица 2. Анализ и оценка правовой базы

Оценка	Требования
A	Выполнены требования для оценки B. Кроме того, в первичном законодательстве содержится требование о разработке стратегии управления долгом и обязательном ежегодном представлении парламенту или конгрессу отчетности о работе в области управления долгом, в которой содержится оценка результатов в сравнении с заявленными целями управления долгом.
B	Выполнено минимальное требование для оценки C. Кроме того, в первичном законодательстве содержится четкое определение целей управления долгом; требование об обязательном ежегодном представлении парламенту или конгрессу отчетности о работе в области управления долгом и выданных гарантиях по кредитам; и требование о проведении внешнего аудита деятельности, политики и операций в области управления долгом.
C	В законодательстве (в первичном законодательстве и производных нормативно-правовых актах) содержится четкое положение о полномочиях по осуществлению заимствований и выпуску новых долговых обязательств, проведению связанных с долгом операций (где это применимо) и выдаче гарантий по кредитам (где это применимо) – все это от имени центрального правительства. Кроме того, в первичном законодательстве определяются цели, на которые исполнительная ветвь власти может заимствовать средства.
D	Минимальное требование для оценки C не выполнено.

## *DPI-2 СТРУКТУРА УПРАВЛЕНИЯ*

Структура управления должна обеспечивать четкое разделение между политическим уровнем (парламент или конгресс, кабинет или совет министров и министерство финансов), который устанавливает общие долгосрочные цели центрального правительства в области управления долгом и утверждает стратегию, и органами, отвечающими за реализацию этой стратегии. Желательно, чтобы общая ответственность за реализацию стратегии закреплялась за одним основным отвечающим за управление долгом органом, который обладал бы полномочиями и умениями: (а) проводить операции на рынке в пределах параметров, установленных на политическом уровне, и (b) вносить предложения по реалистичной стратегии управления совокупным долгом, которая основывается на его анализе условий на рынке, стоимости долга и связанных с ним рисков. В рамках такой структуры приемлемо, если некоторые операции по управлению долгом осуществляются иными органами, выступающими в качестве агентов основного органа, отвечающего за управление долгом (например, центральный банк может проводить аукционы по размещению государственных ценных бумаг на внутреннем рынке, или управление сбережений может заниматься выпуском государственных сберегательных сертификатов на внутреннем розничном рынке). В этих случаях права и обязанности сторон должны быть уточнены, желательно – в рамках официально оформленного агентского соглашения, или производных нормативно-правовых актов, или и того, и другого.

Гарантии по кредитам (условный долг), как правило, выдаются для того, чтобы оказать финансовую поддержку определенным субъектам или проектам, или конкретным секторам экономики. Поскольку такое решение носит политический характер, использование таких гарантий должно утверждаться на политическом уровне, причем делать это следует до того, как могут быть выданы какие-либо гарантии. Тем не менее, как и в случае связанных с долгом операций, желательно передать общую ответственность за подготовку и выдачу гарантий по кредитам одному органу (основному органу по работе с гарантиями), который обладал бы полномочиями и умениями: (а) оценивать и определять стоимость кредитного риска, (b) сокращать финансовые последствия дефолта или событий, являющихся пусковыми механизмами, (c) осуществлять мониторинг данного риска на протяжении периода действия гарантии, (d) координировать заимствования получателей гарантий и заимствования центрального правительства и (e) вести надлежащий учет данных гарантий. При наличии такой структуры приемлемо, если определенные гарантии по кредитам выдаются иными органами, выступающими в качестве агентов основного органа по работе с гарантиями (например, специальным органом по выдаче отдельных гарантий по кредитам в поддержку фермеров в рамках определенного механизма гарантий). В этих случаях права и обязанности сторон должны быть уточнены, желательно – в

рамках официально оформленного агентского соглашения или производных нормативно-правовых актов, или и того, и другого.

Когда основной орган, отвечающий за управление долгом, несет общую ответственность за подготовку и выдачу гарантий по кредитам, он также становится основным органом по работе с гарантиями.

#### ПАРАМЕТРЫ ОЦЕНКИ

Оценка должна производиться по следующим параметрам (таблица 3):

1. Структура управления для заимствований центрального правительства и связанных с долгом операций
2. Структура управления для подготовки и выдачи гарантий центрального правительства по кредитам

Таблица 3. Анализ и оценка структуры управления

Оценка	Требования
А	<p>1. Заимствования и связанные с долгом операции осуществляются в рамках официальной стратегии управления долгом основным органом, отвечающим за управление долгом, без ненадлежащего политического вмешательства.</p> <p>2. Подготовка и выдача гарантий по кредитам осуществляются основным органом, отвечающим за управление долгом.</p>
В	<p>1. Выполнено минимальное требование для оценки С. Кроме того, заимствования и связанные с долгом операции осуществляются в рамках официальной стратегии управления долгом и без ненадлежащего политического вмешательства.</p> <p>2. Подготовка и выдача гарантий по кредитам осуществляются основным органом по работе с гарантиями, который (в случае существования основного органа, отвечающего за управление долгом) тщательно координирует свои действия с основным органом, отвечающим за управление долгом.</p>
С	<p>1. Заимствования и связанные с долгом операции осуществляются либо основным органом, отвечающим за управление долгом, либо (при отсутствии основного органа, отвечающего за управление долгом) органами по управлению долгом, которые регулярно обмениваются информацией о долге и координируют соответственно свои действия.</p> <p>2. Подготовка и выдача гарантий по кредитам осуществляются одним (основным органом по работе с гарантиями) или несколькими государственными органами, которые регулярно обмениваются информацией и тщательно координируют свои соответствующие действия как между собой, так и с основным органом, отвечающим за управление долгом (если таковой существует).</p>
D	<p>1. Минимальное требование для оценки С не выполнено.</p> <p>2. Минимальное требование для оценки С не выполнено.</p>

### *DPI-3 СТРАТЕГИЯ УПРАВЛЕНИЯ ДОЛГОМ*

Основной орган, отвечающий за управление долгом, или – при его отсутствии – действующие совместно органы по управлению долгом должны, оперируя в рамках открытого и прозрачного процесса, разработать стратегию управления долгом, которая основывается на более долгосрочных целях управления долгом и учитывает контекст налогово-бюджетной политики и структуру бюджета правительства. Желательно, чтобы в процессе разработки стратегии проводились консультации с центральным банком во избежание несоответствия стратегии реализуемой денежно-кредитной политике, и чтобы окончательное утверждение стратегии осуществлялось на политическом уровне (например, кабинетом или советом министров).

Желательно, чтобы в стратегии содержались следующие элементы:

- Описание рыночных рисков, управление которыми осуществляется (валютный риск, процентный риск и риски рефинансирования или пролонгации кредитов), и исторический контекст для долгового портфеля
- Описание условий для управления долгом в будущем, включая прогнозы показателей бюджета и долга; допущения в отношении процентных ставок и обменных курсов; и ограничения для выбора инструментов портфеля, в том числе и те из них, которые связаны с развитием рынка и реализацией денежно-кредитной политики
- Описание анализа, проведенного для обоснования рекомендуемой стратегии управления долгом, с уточнением использованных допущений и ограничений, имевших место при анализе
- Рекомендуемая стратегия и ее обоснование
- В рекомендуемой стратегии должны быть указаны целевые показатели и диапазоны для ключевых показателей рисков в портфеле и программа финансирования на весь горизонт прогноза. В качестве промежуточного шага может быть достаточно изложить стратегию в форме руководства, указывающего направление, в котором предпочтительно развитие определенных ключевых показателей (например, заявление, что “сумма долга в национальной валюте, сроки погашения по которому наступают в ближайшие 12 месяцев, должна быть сокращена”). Кроме того, если одной из целей управления долгом является стимулирование развития внутреннего рынка долговых обязательств, в стратегии должны содержаться меры, содействующие такому развитию.

Хотя стратегия должна определяться на среднесрочную перспективу, она нуждается в периодическом пересмотре, чтобы убедиться в том, что допущения все еще релевантны с учетом изменившихся обстоятельств. Такой пересмотр следует производить ежегодно, предпочтительно в рамках бюджетного процесса, и если действующая стратегия признается надлежащей, должно представляться обоснование для ее дальнейшего применения.

После окончательного утверждения стратегии заимствования и другие действия, связанные с управлением долгом, должны осуществляться в соответствии с этой стратегией. Если это не происходит, следующие показатели следует интерпретировать так, как если бы стратегия отсутствовала.

#### ПАРАМЕТРЫ ОЦЕНКИ

Оценка должна производиться по следующим параметрам (таблица 4):

#### 1. Качество стратегии управления долгом

#### 2. Процесс принятия решения, актуализации и публикации стратегии управления долгом

Таблица 4. Анализ и оценка стратегии управления долгом

Оценка	Требования
А	<p>1. Выполнены требования для оценки В. Кроме того, целевые уровни для показателей рисков установлены на основе тщательного анализа издержек и рисков, определяющего чувствительности долгового портфеля по отношению к резким изменениям рыночных процентных ставок и обменных курсов, причем этот анализ представлен четко и содержит описание использованных допущений и ограничений, имевших место при анализе.</p> <p>2. Что касается процесса принятия решения и публикации стратегии управления долгом, выполнены требования для оценки В. Кроме того, стратегия актуализируется ежегодно в соответствии с той же процедурой, которая описана для оценок С и В.</p>
В	<p>1. Стратегия удовлетворяет минимальному требованию, описанному в отношении оценки С. Кроме того, в ней установлены реалистичные целевые уровни для показателей рисков процентной ставки, рефинансирования и валютного риска, которые отражают специфику ситуации в стране.</p> <p>2. Что касается процесса принятия решения и публикации стратегии</p>

	<p>управления долгом, выполнено минимальное требование для оценки С. Кроме того, если предложение не принимается, обоснование этого включается в стратегию. Стратегия также актуализируется, по крайней мере, каждый третий год в соответствии с процедурой, которая описана для оценки С.</p>
С	<p>1. Существует среднесрочная стратегия (на период от трех до пяти лет), которая охватывает, по крайней мере, 90 процентов существующего и прогнозируемого долга центрального правительства и основана на целях управления долгом. Стратегия, как минимум, изложена в форме руководства, указывающего направление, в котором предпочтительно развитие определенных ключевых показателей процентного риска, риска рефинансирования и валютного риска. Кроме того, если это применимо, стратегия содержит минимальный целевой показатель составляющей грантов во внешних заимствованиях, а также описание мер, нацеленных на содействие развитию внутреннего рынка долговых обязательств.</p> <p>2. Предложения по стратегии готовятся основным органом, отвечающим за управление долгом, или – при его отсутствии – действующими совместно органами по управлению долгом. Мнение центрального банка получено официально, стратегия утверждается кабинетом или советом министров или министром финансов, и общественность имеет доступ к этой стратегии.</p>
Д	<p>1. Стратегия управления долгом не удовлетворяет минимальному требованию для оценки С.</p> <p>2. Процесс принятия решения не удовлетворяет минимальному требованию для оценки С.</p>

#### *DPI-4 ОЦЕНКА ОПЕРАЦИЙ ПО УПРАВЛЕНИЮ ДОЛГОМ*

Основанную на политике структуру управления долгом, которая руководствуется долгосрочными целями управления долгом и стратегией достижения этих целей, необходимо дополнять процессом подотчетности. Данный процесс предполагает публикацию ежегодного отчета по результатам управления долгом, оценку результатов в сопоставлении с заявленными целями и соблюдение стратегии управления долгом правительства.

В отчете будет содержаться информация об издержках и рисках, связанных с долговым портфелем, информация об эффективности работы (такая как соблюдение стратегии управления долгом) результатах работы в сравнении с контрольными показателями или лимитами (или и с тем, и с другим), которые могут быть установлены в стратегии. Предпочтительно, чтобы использовалась следующая процедура представления отчетности об операциях по управлению государственным долгом:

- Кабинету или совету министров, по крайней мере, ежегодно направляется письменный отчет, в котором содержатся результаты внутренней оценки того, каким образом заимствования, производные финансовые инструменты и иные связанные с долгом операции соотносятся с требованиями, установленными в стратегии. Если существует основной орган, отвечающий за управление долгом, данный отчет готовится и представляется этим органом. Если основной орган, отвечающий за управление долгом, отсутствует, занимающиеся управлением долгом органы либо готовят данный отчет совместно, либо направляют отдельные отчеты в соответствии со своим кругом функций.
- Кабинет или совет министров направляет в парламент или конгресс комплексный отчет, в котором содержится информация об избранной стратегии и ее обоснование, а также поясняется, каким образом принятая стратегия содействовала достижению целей правительства в области управления долгом.

#### ПАРАМЕТРЫ ОЦЕНКИ

Следует оценить следующий параметр (таблица 5): Уровень раскрытия в ежегодном отчете или аналогичном документе информации о работе в области управления государственным долгом, долге центрального правительства, оценке результатов сравнении с заявленными целями и соблюдении стратегии правительства в области управления долгом.

**Таблица 5. Анализ и оценка эффективности оценки операций по управлению долгом**

Оценка	Требования
А	Выполнены требования для оценки В. Кроме того, в отчете содержится оценка результатов в сопоставлении с заявленными целями в области управления долгом, избранная стратегия управления долгом и ее обоснование, а также оценка соблюдения стратегии, причем данный отчет доступен для общественности.
В	Выполнено минимальное требование для оценки С. Кроме того, в ежегодном отчете содержится оценка того, насколько работа правительства в области управления долгом соответствовала стратегии правительства по управлению долгом.
С	Ежегодно в парламент или конгресс представляется отчет, в котором содержатся детали работы правительства по управлению долгом и информация по сумме непогашенного долга центрального правительства.
Д	Минимальное требование для оценки С не выполнено.

## *DPI-5 Аудит*

Подотчетность в области управления государственным долгом усиливается за счет проведения регулярного внутреннего аудита (например, подразделением внутреннего аудита основного органа, отвечающего за управление долгом, или министерства финансов) и периодического внешнего аудита (например, высшим органом аудита страны) деятельности в области управления государственным долгом с точки зрения: (а) надежности и достоверности финансовой и оперативной информации; (б) эффективности и действенности операций по управлению долгом; (с) обеспечения сохранности государственных средств; (d) соблюдения законов, нормативных актов и договоров; и (е) когда это применимо, с точки зрения соблюдения целей и стратегии в области управления долгом.

Цель внутреннего и внешнего аудита состоит в содействии подотчетности в части привлечения долга и управления им. Кроме того, механизмы должны позволять предпринимать шаги для устранения недостатков на основании отчетов по результатам аудита и соответствующей реакции обладающих достаточными полномочиями ответственных лиц, чтобы обеспечить решение проблем, вскрытых в результате аудита. Рациональная практика в этой сфере указывает на то, что прозрачность операций по управлению долгом усиливается в случаях, когда результаты внешнего аудита раскрываются для общественности.

### ПАРАМЕТРЫ ОЦЕНКИ

Оценка должна производиться по следующим параметрам (таблица 6):

1. Периодичность внутреннего и внешнего аудита работы, политики и операций в области управления долгом центрального правительства, а также публикации отчетов по результатам внешнего аудита, и
2. Степень заинтересованности в решении проблем, вскрытых в результате внутреннего и внешнего аудита.

**Таблица 6. Анализ и оценка аудита управления долгом**

Оценка	Требования
А	<p>1. Выполнены требования для оценки В. Кроме того, внешний аудит проводится, по крайней мере, каждые два-три года, а отчеты по результатам внешнего аудита публикуются в течение шести месяцев после завершения аудита.</p> <p>2. Обладающие достаточными полномочиями ответственные лица проявляют глубокую заинтересованность в незамедлительном решении проблем, вскрытых в результате внутреннего и внешнего аудита работы, политики и операций в области управления государственным долгом.</p>
В	<p>1. Выполнено минимальное требование для оценки С. Кроме того, проводятся частые (по крайней мере, каждые три-пять лет) проверки внешнего аудита, а также ежегодный внутренний аудит работы, политики и операций в области управления государственным долгом.</p> <p>2. Обладающие достаточными полномочиями ответственные лица проявляют глубокую заинтересованность в решении проблем, вскрытых в результате внутреннего и внешнего аудита работы, политики и операций в области управления государственным долгом.</p>
С	<p>1. Внешний аудит работы, политики и операций в области управления государственным долгом производился в течение последних пяти лет.</p> <p>2. Обладающие достаточными полномочиями ответственные лица проявляют заинтересованность в решении проблем, вскрытых в результате внутреннего и внешнего аудита работы, политики и операций в области управления государственным долгом.</p>
Д	<p>1. Минимальное требование для оценки С не выполнено.</p> <p>2. Реакция на результаты проверок внутреннего и внешнего аудита отсутствует.</p>

## 3.2 СОГЛАСОВАННОСТЬ С МАКРОЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКОЙ

Управляющие долгом, советники по вопросам налогово-бюджетной политики и органы денежно-кредитного регулирования (например, центральный банк) должны придерживаться одинаковых позиций в отношении целей управления государственным долгом, налогово-бюджетной и денежно-кредитной политики. В связи с существованием такой взаимозависимости важно понимать, каким образом работают инструменты политики, как они могут подкреплять друг друга, и каким образом может возникать напряженность между этими направлениями политики. Четкое определение ролей и целей в области управления государственным долгом и денежно-кредитной политики может минимизировать потенциальные конфликты. Например, центральный банк может предпочесть, чтобы правительство выпустило индексированные на инфляцию облигации или заимствовало в иностранной валюте, чтобы подкрепить доверие к денежно-кредитной политике. Управляющий долгом может полагать, что рынок для такого индексированного на инфляцию долга еще не в полной мере развит, а долг в иностранной валюте увеличивает риск в балансе правительства. Координация необходима для определения целей и стратегии управления долгом с учетом контекста налогово-бюджетной и денежно-кредитной политики правительства.

### *DPI-6 СОГЛАСОВАННОСТЬ С НАЛОГОВО-БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКОЙ*

Для обеспечения эффективности налогово-бюджетной политики (формулирование и исполнение бюджета) отвечающие за налогово-бюджетную сферу органы должны иметь прогнозы совокупного обслуживания долга в рамках различных сценариев. Кроме того, отвечающие за налогово-бюджетную сферу органы следует своевременно информировать о зарождении любых проблем с устойчивостью долга при работе по размещению государственных ценных бумаг на рынках по рациональной цене. Основной орган, отвечающий за управление долгом, (или соответствующие органы по управлению долгом) должен поддерживать непосредственный контакт с участниками рынка. Наблюдения данного органа за поведением инвесторов на первичном и вторичном рынках, а также дискуссии с участниками рынка могут дать полезную информацию о желании инвесторов держать эти долговые обязательства.

Надлежащая стратегия управления долгом, в конечном итоге, определяется терпимостью правительства к риску. Степень связанного с долгом риска, который правительство готово принять, может варьироваться с течением времени в зависимости от размера долгового портфеля правительства и мнения правительства об уязвимости по отношению к экономическим и финансовым шокам. В общем, чем больше долговой портфель и выше уязвимость страны к экономическим шокам, тем выше будет

потенциальный риск убытков в результате финансового кризиса или негативных событий.

Для надлежащего анализа стоимости и рисков долгового портфеля важно, чтобы были доступны ключевые макро переменные, и чтобы проводился анализ устойчивости долга. К ключевым макро переменным, как правило, относятся фактические результаты и прогнозы переменных для реального, денежно-кредитного, внешнего и налогово-бюджетного секторов, включая четкие показатели условных обязательств, что позволит пользователям оценить устойчивость бюджета и его чувствительность к изменениям в экономической среде. Прогноз этих переменных определяет условия, в которых работают управляющие долгом, и важен при разработке стратегии управления долгом.

Крайне важно, чтобы у правительства имелся потенциал для подготовки ключевых фискальных переменных (фактических показателей и прогнозов) и проведения анализа устойчивости долга (АУД) без внешней помощи. Более того, результаты АУД следует использовать для информирования лиц, отвечающих за макроэкономическую политику.

#### ПАРАМЕТРЫ ОЦЕНКИ

Оценка должна производиться по следующим параметрам (таблица 7):

1. Согласованность с налогово-бюджетной политикой за счет представления точных и своевременных прогнозов совокупного обслуживания долга центрального правительства в рамках различных сценариев
2. Доступность ключевых макро переменных и анализа устойчивости долга, а также периодичность проведения такого анализа

**Таблица 7. Анализ и оценка согласованности с налогово-бюджетной политикой**

Оценка	Требования
А	<p>1. Выполнены требования для оценки В. Кроме того, в состав прогнозов входит анализ сценариев, включая и анализ наиболее неблагоприятного сценария.</p> <p>2. Правительство ежегодно проводит или актуализирует АУД.</p>
В	<p>1. Выполнено минимальное требование для оценки С. Кроме того, прогнозы содержат анализ чувствительности базовых показателей к резким изменениям процентных ставок и обменных курсов.</p> <p>2. Правительство проводит или актуализирует АУД, по крайней мере, один раз в два года.</p>
С	<p>1. В рамках подготовки ежегодного бюджета представляются прогнозы совокупного обслуживания долга центрального правительства.</p> <p>2. Ключевые макро переменные (фактические и прогнозируемые) и АУД, который составлялся правительством не позднее последних трех лет, направляются основному органу, отвечающему за управление долгом (или занимающимся управления долгом органам).</p>
Д	<p>1. Минимальное требование для оценки С не выполнено.</p> <p>2. Минимальное требование для оценки С не выполнено.</p>

## *DPI-7 СОГЛАСОВАННОСТЬ С ДЕНЕЖНО-КРЕДИТНОЙ ПОЛИТИКОЙ*

Понятность и прозрачность целей и подотчетности операций в интересах денежно-кредитной политики и в интересах управления государственным долгом играют важную роль, особенно когда центральный банк и реализует денежно-кредитную политику посредством операций на открытом рынке, и выступает в качестве управляющего долгом, размещая государственные ценные бумаги на том же самом рынке.

Участники рынка должны иметь четкое представление о том, производит ли центральный банк операции на внутреннем рынке в интересах реализации целей денежно-кредитной политики, или же он при этом выступает как агент по управлению долгом. Например, когда центральный банк продает государственные ценные бумаги на открытом рынке в рамках реализации денежно-кредитной политики, цель состоит в том, чтобы сжать денежное предложение и, тем самым, повысить краткосрочную процентную ставку. Однако если центральный банк размещает государственные ценные бумаги, выступая как управляющий долгом, единственная цель заключается в том, чтобы удовлетворить потребности правительства в заимствованиях. При условии, что правительство сразу тратит эти деньги, данный последний вид операций не окажет воздействия на денежное предложение. Чтобы усилить сигнал, направляемый при проведении операций в интересах денежно-кредитной политики, и облегчить определение цены государственных ценных бумаг, рынку необходимо дать четкое представление о том, для каких целей проводятся эти операции.

Кроме того, крайне важно, чтобы решения по вопросам управления долгом не воспринимались так, словно на них оказывает влияние конфиденциальная информация о решениях в отношении процентных ставок внутри центрального банка. Более того, при проведении операций на рынке центральный банк должен стремиться к тому, чтобы не допускать формирования на рынке мнения, что присутствует конфликт интересов.

Когда скоро центральный банк выступает в качестве агента по управлению долгом, предпочтительно, чтобы эти агентские отношения между центральным банком и центральным правительством были определены в рамках агентского соглашения, и чтобы это соглашение было опубликовано.

В целях содействия реализации денежно-кредитной политики, центральному правительству следует регулярно информировать центральный банк о своих текущих и будущих операциях и потоках денежных средств, связанных с долгом. В силу величины этих потоков центральному банку необходимо проанализировать их и подготовиться к их воздействию на денежное предложение.

По мере возможности центральному правительству следует избегать прямого заимствования средств у центрального банка, а в противном случае необходимо, чтобы действовали законодательно зафиксированные ограничения как по сумме, так и по срокам. Монетарное финансирование дефицита бюджета правительства накладывает нежелательные ограничения на операции в интересах денежно-кредитной политики за счет увеличения денежного предложения. Кроме того, если у центрального банка заимствуются значительные суммы, то объем заимствований на внутреннем рынке за счет размещения государственных ценных бумаг сокращается, что будет негативно сказываться на развитии внутреннего рынка долговых обязательств.

#### ПАРАМЕТРЫ ОЦЕНКИ

Оценка должна производиться по следующим параметрам (таблица 8):

1. Четкое разделение операций в интересах денежно-кредитной политики и операций по управлению долгом
2. Согласованность действий за счет регулярного обмена информацией с центральным банком о текущих и будущих операциях, связанных с долгом, и о потоках денежных средств центрального правительства
3. Степень ограниченности прямого доступа к ресурсам за счет центрального банка

Таблица 8. Анализ и оценка согласованности с денежно-кредитной политикой

Оценка	Требования
А	<p>1. Выполнены требования для оценки В. Кроме того, опубликовано агентское соглашение между центральным банком и правительством.</p> <p>2. Выполнены требования для оценки В. Кроме того, обмен информацией с центральным банком о текущих и будущих операциях, связанных с долгом, и о потоках денежных средств центрального правительства осуществляется, по крайней мере, еженедельно.</p> <p>3. Прямой доступ к финансированию за счет центрального банка законодательно ограничен и допускается в чрезвычайных ситуациях, когда операции по фондированию невозможны, а при использовании такого финансирования сроки ограничены двумя неделями.</p>
В	<p>1. Выполнено минимальное требование для оценки С. Кроме того, агентские отношения между центральным банком и центральным правительством</p>

	<p>официально оформлены в рамках соглашения.</p> <p>2. Выполнено минимальное требование для оценки С. Кроме того, обмен информацией с центральным банком о текущих и будущих операциях, связанных с долгом, и о потоках денежных средств центрального правительства осуществляется, по крайней мере, раз в две недели.</p> <p>3. Выполнено минимальное требование для оценки С. Кроме того, доступ к финансированию за счет центрального банка законодательно ограничен сроком, не превышающим трех месяцев.</p>
С	<p>1. В той мере, в которой центральный банк осуществляет операции по управлению долгом, выступая в качестве агента центрального правительства, формально устанавливается различие между операциями в рамках денежно-кредитной политики и операциями по управлению долгом. Кроме того, центральный банк информирует правительство и рынок о том, когда операции осуществляются в целях денежно-кредитной политики, а когда он осуществляет операции на рынке в качестве агента от имени центрального правительства.</p> <p>2. Существует обмен информацией с центральным банком о текущих и будущих операциях, связанных с долгом, и о потоках денежных средств центрального правительства, по крайней мере, раз в месяц, когда это необходимо с точки зрения реализации денежно-кредитной политики.</p> <p>3. Законодательством установлен максимальный лимит доступа к финансированию за счет центрального банка.</p>
Д	<p>1. Минимальное требование для оценки С не выполнено.</p> <p>2. Минимальное требование для оценки С не выполнено.</p> <p>3. Минимальное требование для оценки С не выполнено.</p>

### **3.3 ЗАИМСТВОВАНИЯ И СВЯЗАННАЯ С НИМИ ФИНАНСОВАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ**

#### *DPI-8 ЗАИМСТВОВАНИЯ НА ВНУТРЕННЕМ РЫНКЕ*

Внутренние рынки капитала важны для получения стабильных источников финансирования в национальной валюте как для государственного, так и для частного сектора и для обеспечения более высокой степени соответствия обязательств и доходов, которые будут их обслуживать. Кроме того, хорошо развитые внутренние рынки повышают эффективность и стабильность финансового посредничества, расширяют диапазон активов и содействуют повышению качества управления рисками. По мере возможности для размещения долговых обязательств следует использовать рыночные механизмы, в том числе и конкурентные аукционы, выпуск ценных бумаг по мере предъявления спроса и синдицированные сделки.

Кроме того, предпочтительно, чтобы долг, размещаемый среди розничных инвесторов, оценивался по рыночным ставкам. В случаях, когда правительство намерено реализовать цели в части социальной защиты с помощью розничных инструментов, предлагая более высокую доходность по таким инструментам, чем необходимо для удовлетворения требований заимствования, сбережения, вкладываемые в такие инструменты, как правило, принадлежат не наиболее уязвимым слоям общества, а тем группам населения, у которых имеется достаточно средств для хранения существенных депозитов. Более эффективным и прозрачным способом предоставления государственных субсидий нуждающимся является выплата прямых грантов бедным гражданам. Однако, осознавая, что правительства некоторых стран, могут предпочесть использование некоторой части заимствования на розничном рынке для этих целей или для стимулирования роста сбережений домашних хозяйств в целом, в рамках данного показателя требование о применении рыночных условий в случае заимствований

ограничивается 90 процентами совокупной прогнозной величины заимствований на внутреннем рынке.<sup>10</sup>

В некоторых случаях процентная ставка по долгу, привлеченному на розничном рынке, может быть несколько ниже рыночных ставок, поскольку она может быть установлена с маржей на уровне ниже ставок оптового рынка, чтобы компенсировать более высокие расходы на администрирование розничной программы.

Основному органу, отвечающему за управление долгом, (или органу по управлению долгом, который отвечает за заимствования на внутреннем институциональном или оптовом рынке) следует поддерживать постоянный диалог с участниками рынка и отслеживать изменения на рынке, чтобы быстро реагировать на ситуацию. Операции на внутреннем первичном рынке должны быть прозрачными и предсказуемыми и, среди прочего, должны предполагать заблаговременную публикацию планов заимствований и последовательность действий при размещении новых выпусков ценных бумаг на оптовом рынке вне зависимости от механизма, который используется для заимствований.

Информация об условиях новых выпусков должна быть открыта для общественности и понятна для инвесторов. Должны существовать документально зафиксированные процедуры заимствований на внутреннем рынке, например, для размещения казначейских векселей и облигаций на внутреннем рынке. В состав такой документации может входить информационный меморандум или проспект для каждого инструмента и опубликованные операционные процедуры. Если создан институт дилеров первичного рынка, важно, чтобы стимулы и обязательства, а также квалификационные критерии были четко определены и опубликованы.

---

<sup>10</sup>. Для целей данного показателя под внутренними заимствованиями понимаются инструменты, размещаемые на внутреннем рынке и в национальной валюте. См. “Руководство по методике оценки эффективности управления долгом”, Раздел 3.3, показатель DPI-8.

Все заимствования на внутреннем рынке должны осуществляться в соответствии со стратегией правительства по управлению долгом.

Зафиксированные в документах процедуры заимствования должны соблюдаться управляющими государственным долгом. Если это не происходит, следующие показатели следует интерпретировать так, как если бы процедуры заимствования отсутствовали.

#### ПАРАМЕТРЫ ОЦЕНКИ

Оценка должна производиться по следующим параметрам (таблица 9):

1. Степень использования рыночных механизмов для размещения долга; публикация планов заимствований посредством казначейских векселей и казначейских облигаций; и подготовка годового плана для совокупного объема заимствований в национальной валюте на внутреннем рынке с разбивкой на оптовый и розничный рынки
2. Наличие и качество документально зафиксированных процедур для заимствований в национальной валюте на внутреннем рынке

Таблица 9. Анализ и оценка заимствования на внутреннем рынке

Оценка	Требования
А	<p>1. Выполнены требования для оценки В. Кроме того, план заимствования для казначейских векселей и казначейских облигаций охватывает не менее трех месяцев.</p> <p>2. Информация об условиях, процедурах заимствования и критериях доступа на первичный рынок в отношении всех казначейских векселей и казначейских облигаций, а также в отношении не менее 90 процентов совокупной прогнозной величины заимствований на внутреннем рынке размещена в открытом доступе на вебсайтах центрального правительства или центрального банка.</p>
В	<p>1. Выполнено минимальное требование для оценки С. Кроме того, в плане заимствований для казначейских векселей и казначейских облигаций указывается индикативный объем заимствований. Также готовится годовой план для совокупной прогнозной величины заимствований на внутреннем рынке с разбивкой на оптовый и розничный рынки.</p> <p>2. Выполнено минимальное требование для оценки С. Кроме того, информация об условиях, процедурах заимствования и критериях доступа</p>

	на первичный рынок в отношении всех казначейских векселей и казначейских облигаций публикуется в печатных средствах информации или на вебсайтах центрального правительства или центрального банка.
С	<p>1. Центральное правительство выходит на внутренний рынок, используя рыночные инструменты (например, размещение казначейских векселей и казначейских облигаций через аукционы, выпуски ценных бумаг по мере предъявления спроса или в рамках синдицированных сделок и размещение ценных бумаг на розничном рынке под рыночные ставки) для фондирования на этом рынке не менее 90 процентов совокупной прогнозной величины заимствований, а также готовит и публикует план заимствований для казначейских векселей и казначейских облигаций, по крайней мере, на месяц вперед с указанием дат выпусков и инструментов.</p> <p>2. Информация об условиях для каждого инструмента, процедурах заимствования и критериях доступа на первичный рынок доступна по запросу.</p>
Д	<p>1. Минимальное требование для оценки С не выполнено.</p> <p>2. Минимальное требование для оценки С не выполнено.</p>

В случае многих развивающихся стран заимствование из иностранных или внешних источников, в первую очередь, означает заимствование на многосторонней и двусторонней основе. Страны имеют право на получение финансирования на льготных условиях или под рыночную процентную ставку в зависимости от своего соответствующего статуса в качестве заемщика. К первоочередным задачам основного органа, отвечающего за управление долгом, (или органа по управлению долгом, отвечающего за внешние заимствования) относятся следующие: (а) поддержание контактов с государственным органом, отвечающим за формулировку проекта; (б) определение кредитора, который может предложить наиболее выгодные или оптимальные условия для внешнего заимствования; (с) проведение переговоров по вопросам условий займа с этим кредитором (включая вопросы валюты, срока, процентной ставки и комиссий); и (d) окончательная доработка всей документации по займу. В период выборки займа должна обеспечиваться координация с каждым из кредиторов, чтобы обеспечить выборку средств в соответствии с условиями займа.

Если правительство имеет доступ к международным рынкам капитала, первоочередная задача основного органа, отвечающего за управление долгом, (или органа по управлению долгом, отвечающего за внешние заимствования на коммерческих условиях) состоит в проведении анализа состояния рынка и консультаций для определения рынка и инструмента, а также условий заимствования, включая цену, валюту, срок и процентную ставку. Перед любой эмиссией государственных ценных бумаг, как правило, требуется реализовать программу построения отношений с инвесторами, включающую “роуд-шоу” и встречи с финансовыми институтами, рейтинговыми агентствами и инвесторами. Окончательная цена, условия и сроки выпуска согласовываются, когда на рынке складываются благоприятные условия для эмиссии государственных ценных бумаг. В период после эмиссии дорабатывается вся документация по займу и поступают привлеченные средства.

После подписания договора о займе управляющий долгом, который принимал участие в переговорах по вопросу финансовых условий займа, должен без необоснованных задержек подготовить и подписать резюме условий, отражающее все финансовые условия. Данное резюме условий будет использоваться в качестве справочного материала при проведении последующих переговоров о займах, а также станет важным документом, наряду с договором о займе, для ввода данных по сделке в систему учета долга и управления им. В рамках этой процедуры подразделение, отвечающее за ведение учетной документации по долгу, будет осуществлять проверку данных в резюме условий, что снизит риск неполного понимания каких-либо финансовых условий договора о займе и, тем самым, предотвратит ввод некорректных данных в систему.<sup>11</sup>

Для всех внешних заимствований должны существовать документально оформленные процедуры, охватывающие всех кредиторов и источники финансирования на рыночных условиях. Все заимствования должны производиться в соответствии со стратегией управления долгом.

Для управляющих долгом важно получать соответствующую правовую поддержку и обеспечивать проведение операций на основании надлежащей правовой документации. При этом управляющие долгом могут оказывать правительству помощь в уточнении его прав и обязанностей и максимальной защите их позиций в соответствующих юрисдикциях. Особого внимания заслуживает ряд вопросов, включая следующие: (а) формулировка важных положений по долговым инструментам, таких как четкие определения случаев дефолта, особенно если эти случаи выходят за рамки неисполнения платежей по соответствующим обязательствам (например, перекрестный дефолт и перекрестное предъявление финансовых инструментов к досрочному погашению); (б) ширина положения о непредпочтении третьей стороны; (с) включение

---

11. Пример финансовой информации, необходимой для резюме условий, представлен в “Руководстве по методике оценки эффективности управления долгом”, Раздел 3.3, показатель DPI-9.

положений о коллективных действиях; и (d) охват оговорки о суверенном иммунитете. Должны быть детально проанализированы обязательства по раскрытию информации, поскольку они могут варьироваться в зависимости от рынка.

Упомянутые в параметре 2 документально оформленные процедуры должны соблюдаться. Если это не так, показатели в рамках параметра 2 следует интерпретировать так, как если бы документально оформленные процедуры отсутствовали.

#### ПАРАМЕТРЫ ОЦЕНКИ

Оценка должна производиться по следующим параметрам (таблица 10):

1. Степень оценки условий на предмет того, являются ли они наиболее выгодными и эффективными с точки зрения затрат (кредитор или источник средств, валюта, процентная ставка и срок)
2. Наличие и качество документально оформленных процедур для внешних заимствований
3. Наличие и степень участия юридических советников до подписания договора о займе

Таблица 10. Анализ и оценка внешних заимствований

Оценка	Требования
А	<p>1. Выполнены требования для оценки В. Кроме того, перед началом переговоров по каждому займу производится оценка наиболее выгодных или эффективных с точки зрения затрат условий внешних заимствований, которые могут быть привлечены от потенциальных кредиторов и рынков.</p> <p>2. Выполнены требования для оценки В. Кроме того, резюме условий составляется не позднее одной недели после завершения переговоров по займу.</p> <p>3. Юридические советники принимают участие, начиная с первого этапа процесса переговоров вплоть до заключения правовых соглашений, связанных с заимствованием.</p>
В	<p>1. Выполнено минимальное требование для оценки С. Кроме того, актуализация плана заимствования, в том числе и лежащей в его основе</p>

	<p>оценки, производится часто в течение года.</p> <p>2. Выполнено минимальное требование для оценки С. Кроме того, резюме условий составляется не позднее двух недель после завершения переговоров по займу.</p> <p>3. Юридические советники принимают участие на протяжении значительной части переговорного процесса по заключению правовых соглашений, связанных с заимствованием.</p>
С	<p>1. Составляется ежегодный план внешних заимствований, который включает оценку наиболее выгодных или эффективных с точки зрения затрат условий внешних заимствований, которые могут быть привлечены от потенциальных кредиторов и рынков.</p> <p>2. Существуют документально оформленные внутренние процедуры для всех внешних заимствований, включая подготовку управляющими долгом, которые принимали участие в переговорах по займу, резюме всех финансовых условий операции по займу (на бумажном носителе или в электронном виде) не позднее трех недель после завершения переговоров по займу.</p> <p>3. Юридические советники принимают участие перед завершением переговорного процесса по заключению правовых соглашений, связанных с заимствованием.</p>
Д	<p>1. Минимальное требование для оценки С не выполнено.</p> <p>2. Минимальное требование для оценки С не выполнено.</p> <p>3. Минимальное требование для оценки С не выполнено.</p>

## *DPI-10 ГАРАНТИИ ПО КРЕДИТАМ, ПЕРЕДАЧА КРЕДИТОВ И ПРОИЗВОДНЫЕ ФИНАНСОВЫЕ ИНСТРУМЕНТЫ*

Должны существовать операционные указания для утверждения и выдачи гарантий по кредитам и для передачи кредитов правительством. В этих руководствах должны содержаться подробные инструкции о том, как производить оценку кредитного риска, а также меры по минимизации влияния на бюджет дефолта или событий, являющихся пусковыми механизмами. Такая оценка рисков должна осуществляться до принятия решения об оказании поддержки определенному проекту за счет использования гарантии по кредитам или передачи кредитов.

Производные финансовые инструменты, используемые в качестве инструментов хеджирования (например, свопы, фиксированная максимальная ставка и фьючерсы), как правило, несут в себе рыночные и кредитные риски, а также существенные операционные риски. Важно, чтобы операции с этими инструментами осуществлялись в рамках четкого механизма управления рисками и опирались на надежную правовую документацию, и чтобы существовали системы для надлежащего ведения учетной документации и бухгалтерского учета этих операций.

Должны соблюдаться следующие официально оформленные и задокументированные процедуры и политика. Если это не происходит, следующие показатели следует интерпретировать так, как если бы политика и процедуры отсутствовали.

### ПАРАМЕТРЫ ОЦЕНКИ:

Оценка должна производиться по следующим параметрам (таблица 11):

1. Наличие и качество документально оформленной политики и процедур утверждения и выдачи центральным правительством гарантий по кредитам
2. Наличие и качество документально оформленной политики и процедур передачи заемных средств правительством
3. Наличие системы управления долгом, в составе которой имеются подразделения, занимающиеся операциями с производными финансовыми инструментами, и наличие и качество документально оформленных процедур использования производных финансовых инструментов

Таблица 11. Анализ и оценка гарантий по кредитам, передачи кредитов и производных финансовых инструментов

Оценка	Требования
А	<p>1. Выполнены требования для оценки В. Кроме того, эти политика и процедуры содержат требование о расчете комиссии за выдачу гарантии, покрывающей кредитный риск, а также требование о том, чтобы орган, занимающийся гарантиями, отслеживал риски на протяжении всего срока действия гарантии по кредиту.</p> <p>2. Выполнены требования для оценки В. Кроме того, эти политика и процедуры содержат требование о расчете комиссии за передачу кредита, покрывающей кредитный риск, а также требование о том, чтобы орган, занимающийся передачей заемных средств, отслеживал риски на протяжении всего срока, на который передан кредит.</p> <p>3. Выполнены требования для оценки В. Кроме того, резюме условий составляется не позднее двух рабочих дней после завершения операции с производными финансовыми инструментами.</p>
В	<p>1. Выполнено минимальное требование для оценки С. Кроме того, эти политика и процедуры содержат требование о проведении оценки кредитных рисков до принятия решения об оказании поддержки определенного проекта посредством выдачи гарантий по кредитам, а также в них имеется руководство по проведению этой оценки.</p> <p>2. Выполнено минимальное требование для оценки С. Кроме того, эти политика и процедуры содержат требование о проведении оценки кредитных рисков до принятия решения об оказании поддержки определенного проекта посредством передачи кредита, а также в них имеется руководство по проведению этой оценки.</p> <p>3. Выполнено минимальное требование для оценки С. Кроме того, документально оформленные процедуры содержат правила управления риском, связанным с партнером по сделке, а все риски, связанные с операциями с производными финансовыми инструментами отслеживаются отдельным подразделением, отвечающим за мониторинг рисков и соблюдения норм.</p>
С	<p>1. Существуют документально оформленные политика и процедуры</p>

	<p>утверждения и выдачи гарантий по кредитам.</p> <p>2. Существуют документально оформленные политика и процедуры утверждения и выдачи кредитов за счет заемных средств.</p> <p>3. Существует система управления долгом, которая включает в себя подразделения, занимающиеся операциями с производными финансовыми инструментами. Кроме того, существуют документально оформленные процедуры использования производных финансовых инструментов, включающие следующие элементы: (а) цели проведения операций с производными финансовыми инструментами, (б) четкая процедура принятия решений, (с) подготовка резюме всех финансовых условий (на бумажном носителе или в электронном виде) управляющими долгом, которые ведут переговоры по условиям операции, не позднее одной недели после совершения операции, (d) правила ввода данных в базу данных по долгу и бухгалтерского учета, и (е) участие юридических советников, начиная с первого этапа процесса переговоров о заключении правовых соглашений с партнером.</p>
D	<p>1. Минимальное требование для оценки C не выполнено.</p> <p>2. Минимальное требование для оценки C не выполнено.</p> <p>3. Минимальное требование для оценки C не выполнено.</p>

### **3.4 ПРОГНОЗИРОВАНИЕ ДЕНЕЖНЫХ ПОТОКОВ И УПРАВЛЕНИЕ ОСТАТКАМИ ДЕНЕЖНЫХ СРЕДСТВ**

#### *DPI-11 ПРОГНОЗИРОВАНИЕ ДЕНЕЖНЫХ ПОТОКОВ И УПРАВЛЕНИЕ ОСТАТКАМИ ДЕНЕЖНЫХ СРЕДСТВ*

Основному органу, отвечающему за управление долгом, (или органам, занимающимся управлением долгом) требуется информация о совокупном уровне однодневных остатков денежных средств или средств в расчетах, чтобы определять действия, связанные с заимствованиями и долгом, и обеспечивать соответствие объема средств в расчетах уровню или диапазону, установленному политикой правительства. Поэтому данному органу необходимо получать точные и своевременные прогнозы потоков денежных средств центрального правительства и остатков средств на счетах на конец дня.

Если на счетах правительства сформируется избыточная ликвидность, она будет доступна для осуществления инвестиций или выкупа внутреннего долга посредством таких операций, как заключение соглашений обратного выкупа или выкуп казначейских векселей. Если у правительства имеется возможность получения кредита у центрального банка (то есть механизм(ы) получения средств на покрытие бюджетных расходов или овердрафта), показатель средств в расчетах должен включать в себя сальдо по механизму получения кредита.

#### ПАРАМЕТРЫ ОЦЕНКИ

Оценка должна производиться по следующим параметрам (таблица 12):

1. Эффективность составления прогнозов общего уровня остатков денежных средств на банковских счетах правительства
2. Эффективность управления совокупными остатками денежных средств на банковских счетах правительства, в том числе и степень интеграции с программой внутренних заимствований

Таблица 12. Анализ и оценка прогнозирования денежных потоков и управления остатками денежных средств

Оценка	Требования
А	<p>1. Достаточно надежные скользящие прогнозы совокупного уровня однодневных остатков денежных средств на банковских счетах центрального правительства на 30 дней предоставляются основному органу, отвечающему за управление долгом, (или органам, отвечающим за управление долгом) на ежедневной основе.</p> <p>2. Центральное правительство осуществляет операции (такие как эмиссия или выкуп казначейских векселей или заключение соглашений о выкупе или обратном выкупе) на ежедневной основе, чтобы обеспечить соответствие показателя средств в расчетах уровню или диапазону, установленному в рамках политики правительства.</p>
В	<p>1. Выполнено минимальное требование для оценки С. Кроме того, достаточно надежные еженедельные прогнозы совокупного уровня однодневных остатков денежных средств на банковских счетах центрального правительства предоставляются основному органу, отвечающему за управление долгом, (или органам, отвечающим за управление долгом) к началу соответствующей недели.</p> <p>2. Центральное правительство осуществляет операции (такие как эмиссия или выкуп казначейских векселей) на еженедельной основе для соблюдения установленного правительством целевого показателя по остаткам денежных средств.</p>
С	<p>1. Достаточно надежные ежемесячные прогнозы недельного совокупного уровня остатков денежных средств на банковских счетах центрального правительства предоставляются основному органу, отвечающему за управление долгом, (или органам, отвечающим за управление долгом) к началу соответствующего месяца.</p> <p>2. Центральное правительство управляет своими денежными средствами в объеме, превышающем целевой показатель, по крайней мере, на ежемесячной основе посредством их инвестирования на рынке или в центральном банке под рыночные ставки.</p>
D	<p>1. Минимальное требование для оценки С не выполнено.</p>

	2. Минимальное требование для оценки С не выполнено.
--	--

### 3.5 УПРАВЛЕНИЕ ОПЕРАЦИОННЫМИ РИСКАМИ

#### *DPI-12* АДМИНИСТРИРОВАНИЕ ДОЛГА И БЕЗОПАСНОСТЬ ДАННЫХ

Операции по управлению государственным долгом включают в себя обработку и ведение учетной документации всех операций, связанных с заимствованиями и долгом, а также ведение систем и процедур, необходимых для эффективного и безопасного администрирования долга. Должен обеспечиваться беспрепятственный доступ к руководству по процедурам администрирования всего долга, включая процедуры обработки обслуживания долга, записи и проверки достоверности данных по долгу и хранения соглашений и документации, связанной с администрированием долга.

К ключевым обязанностям относятся обработка и осуществление контроля над платежами, связанными с расчетами по государственному долгу, и операциями, имеющими отношение к долгу. Такие расчеты предполагают точную, своевременную и безопасную обработку при минимизации ошибок. До осуществления платежа необходимо производить сверку данных в уведомлениях о платежах, которые, как правило, поступают от кредиторов или партнеров, с данными внутренней учетной документации. Платежи должны производиться на соответствующую дату. Кроме того, должны иметься процедуры мониторинга просроченной задолженности по платежам и меры контроля над уровнем просроченной задолженности. Авторизацию всех платежей должны осуществлять, по крайней мере, два лица.

Процедура ввода данных о долге должна включать в себя отдельную проверку достоверности этих записей. Необходимо постоянно осуществлять сверку данных о долге и данных из получаемых уведомлений о платежах. Кроме того, желательно, чтобы ежегодно осуществлялось независимое подтверждение всех данных внешними кредиторами и основными отечественными инвесторами.

Подписанный оригинал каждого соглашения по займу и производным финансовым инструментам должен храниться в безопасном месте, чтобы предотвратить возможное повреждение или уничтожение любого из этих документов в результате таких инцидентов, как кража, пожар, наводнение и т.п. Копия каждого соглашения должна иметься в основном органе, отвечающем за управление долгом (или органах, занимающихся управлением долгом). Вся переписка с кредитором или партнером (далее – “документация, связанная с администрированием долга”) должна храниться с использованием безопасной системы регистрации документов на протяжении срока действия каждого займа или производного финансового инструмента.

Должны иметься четко задокументированные полномочия и системы контроля доступа к системе управления долгом, включая активное использование разрешений на доступ и паролей для индивидуального доступа. Предпочтительно, чтобы система могла

предоставлять журнал регистрации событий, который показывает, кто входил в систему и каков был уровень доступа.

Копии данных о долге (резервные копии) должны делаться с высокой периодичностью и храниться в безопасном месте за пределами здания, в котором располагается база данных. Место хранения резервных копий должно быть обеспечено системами защиты от таких инцидентов, как кража, пожар, наводнение или других инцидентов, в результате которых любые из этих резервных копий могут быть повреждены или уничтожены

Должны соблюдаться следующие документально оформленные процедуры. Если это не происходит, следующие показатели следует интерпретировать так, как если бы руководства по процедурам отсутствовали.

ПАРАМЕТРЫ ОЦЕНКИ:

Оценка должна производиться по следующим параметрам (таблица 13):

1. Наличие и качество документально оформленных процедур обработки обслуживания долга
2. Наличие и качество документально оформленных процедур учета и проверки правильности данных о долге, а также хранения соглашений и документации, связанной с администрированием долга
3. Наличие и качество документально оформленных процедур контроля за доступом к системе учета данных о долге центрального правительства и управлении им
4. Периодичность копирования данных и безопасное хранение резервных копий систем учета долга и управления им вне здания, где расположены эти системы

Таблица 13. Анализ и оценка администрирования долга и безопасности данных

Оценка	Требования
А	<p>1. Выполнены требования для оценки В. Кроме того, внутренние платежные поручения готовятся и выставляются в электронном виде в рамках сквозной обработки операций.</p> <p>2. Выполнены требования для оценки В. Кроме того, внешние кредиторы и основные отечественные инвесторы ежегодно осуществляют независимое подтверждение всех данных.</p> <p>3. Выполнены требования для оценки В. Кроме того, системы выдают журналы регистрации событий, которые показывают, кто имел доступ к системе и каков был его уровень доступа.</p> <p>4. Выполнены требования для оценки В. Кроме того, ежедневно делаются резервные копии данных системы учета долга и управления им, которые хранятся с использованием безопасной системы регистрации документов до того момента, пока они не перемещаются в отдельное безопасное хранилище в конце недели.</p>
В	<p>1. Выполнено минимальное требование для оценки С. Кроме того, внутренние платежные поручения готовятся в электронном виде, а руководство по процедурам актуализируется не реже одного раза в два года.</p> <p>2. Выполнено минимальное требование для оценки С. Кроме того, руководство по процедурам актуализируется не реже одного раза в два года.</p> <p>3. Выполнено минимальное требование для оценки С. Кроме того, документально оформленные процедуры часто актуализируются, причем это делается каждый раз, когда происходят изменения в кадровом составе.</p> <p>4. Резервные копии данных системы учета долга и управления им делаются, по крайней мере, еженедельно и хранятся в отдельном безопасном хранилище, где они защищены от таких инцидентов, как кража, пожар, наводнение и т.п., которые могут повредить или уничтожить любые из этих резервных копий.</p>
С	<p>1. Существует беспрепятственный доступ к руководству по процедурам для обработки обслуживания долга, в соответствии с которым требуется, чтобы:</p> <p>(а) перед осуществлением платежей производилась сверка всех</p>

	<p>уведомлений о платежах с внутренней учетной документацией, (b) для авторизации внутренних платежных поручений требовалось участие не менее двух лиц в этом процессе и (c) платежи производились в срок.</p> <p>2. Существует беспрепятственный доступ к руководствам по процедурам учета и проверки правильности данных о долге, а также хранения соглашений и документации, связанной с администрированием долга, для чего требуется, чтобы: (a) правильность введенных данных о долге проверялась отдельно прежде, чем ввод данных считается завершенным; (b) постоянно проводилась сверка данных о долге с получаемыми уведомлениями о платежах; (c) все подписанные оригиналы соглашений о займах и производных финансовых инструментах хранились и регистрировались в безопасном хранилище, где документы защищены от таких инцидентов, как кража, пожар, наводнение и т.п., которые могут повредить или уничтожить любые из этих документов; и (d) вся документация, связанная с администрированием долга, хранилась с использованием безопасной системы регистрации документов.</p> <p>3. Существуют документально оформленные процедуры контроля доступа к системе учета долга центрального правительства и управления им.</p> <p>4. Резервные копии данных системы учета долга и управления им делаются, по крайней мере, ежемесячно и хранятся в отдельном безопасном хранилище, где они защищены от таких инцидентов, как кража, пожар, наводнение и т.п., которые могут повредить или уничтожить любые из этих резервных копий.</p>
D	<p>1. Минимальное требование для оценки C не выполнено.</p> <p>2. Минимальное требование для оценки C не выполнено.</p> <p>3. Минимальное требование для оценки C не выполнено.</p> <p>4. Минимальное требование для оценки C не выполнено.</p>

Для обеспечения безопасности и контроля над государственными заимствованиями и операциями, связанными с долгом, а также над использованием государственных средств необходимо, чтобы в основном органе, отвечающем за управление долгом, (или в органах по управлению долгом) была создана эффективная организационная структура. Эта организационная структура должна обеспечивать четкое разделение работы между управляющими долгом, которые уполномочены вести переговоры и заключать соглашения от имени центрального правительства, и теми, кто отвечает за расчеты по операциям, включая организацию платежей, управление банковскими счетами и ведение учетных записей в государственной системе бухгалтерского учета (далее – “разделение обязанностей”). Кроме того, основной орган, отвечающий за управление долгом, (или органы по управлению долгом) должен исполнять функцию мониторинга рисков и соблюдения норм, чтобы отслеживать, соответствуют ли все операции по управлению государственным долгом полномочиям и лимитам, установленным в рамках государственной политики, и выполняются ли нормативные и договорные обязательства. Данные функции может исполнять отдельный сотрудник или, что гораздо лучше, специальное подразделение, исполняющее эту роль и связанные с ней функции.

Организационная структура и политика управления должны содействовать рациональной практике управления человеческими ресурсами при адекватной обеспеченности достаточно квалифицированными кадрами, наличии описания должностных обязанностей, индивидуальных планов подготовки и повышения квалификации кадров и проведении оценки эффективности работы. Более того, управляющие долгом должны соблюдать кодекс поведения и руководство по предотвращению конфликта интересов. Предпочтительно, чтобы это руководство пересматривалось и актуализировалось, по крайней мере, ежегодно.

Особое внимание следует обращать на смягчение операционного риска и контроль над этим риском, который определяется как “риск убытков в результате неадекватности или неправильной работы внутренних процедур, людей и систем или в результате влияния внешних факторов”. Должен иметься план бесперебойной работы и аварийно-восстановительных работ для ликвидации негативного влияния основных операционных рисков. Предпочтительно, чтобы также имелись документально оформленное руководство по общему управлению операционными рисками.

Требования руководства по управлению операционными рисками должны соблюдаться. Если это не происходит, следующие показатели следует интерпретировать так, как если бы руководство отсутствовало.

## ПАРАМЕТРЫ ОЦЕНКИ

Оценка должна производиться по следующим параметрам (таблица 14):

1. Разделение обязанностей в отношении определенных ключевых функций, и наличие подразделения, отвечающего за мониторинг рисков и соблюдения норм
2. Управление кадровым потенциалом и человеческими ресурсами
3. Наличие плана управления операционными рисками, включая планы бесперебойной работы и аварийно-восстановительных работ

Таблица 14. Анализ и оценка разделения обязанностей, кадрового потенциала и бесперебойности работы

Оценка	Требования
А	<p>1. Существует четкое разделение работы (в организационном и физическом плане) между управляющими долгом, которые уполномочены вести переговоры и заключать соглашения, теми, кто отвечает за расчеты по операциям, и теми, кто ведет учетную документацию и бухгалтерский учет по этим операциям. Сотрудники, отвечающие за ввод данных в систему учета долга и за проверку введенных данных, относятся к разным организационным подразделениям. Также имеется отдельное подразделение, отвечающее за мониторинг рисков и соблюдения норм, которое напрямую подчиняется руководителю соответствующего органа по управлению долгом.</p> <p>2. Выполнены требования для оценки В. Кроме того, имеются индивидуальные планы подготовки и повышения квалификации кадров и система ежегодной оценки работы ключевых сотрудников, отвечающих за управление долгом.</p> <p>3. Существует документально оформленное руководство по управлению операционными рисками, включая план бесперебойной работы и аварийно-восстановительных работ, который предусматривает перемещение на площадку для восстановительной деятельности и который проходит тестирование не реже раза в год.</p>
В	<p>1. Существует четкое организационное разделение работы между управляющими долгом, которые уполномочены вести переговоры и заключать соглашения, теми, кто отвечает за расчеты по операциям, и теми,</p>

	<p>кто ведет учетную документацию и бухгалтерский учет по этим операциям. Сотрудники, отвечающие за ввод данных в систему учета долга и за проверку введенных данных, относятся к разным организационным подразделениям. Имеются специальные сотрудники, отвечающие за мониторинг рисков и соблюдения норм.</p> <p>2. Выполнено минимальное требование для оценки С. Кроме того, имеется кодекс поведения и руководство по предотвращению конфликта интересов, которые периодически пересматриваются и актуализируются.</p> <p>3. Существует оформленный в письменном виде план бесперебойной работы и аварийно-восстановительных работ, в котором указана площадка для восстановительной деятельности и который проходил тестирование в течение последних трех лет.</p>
С	<p>1. Существует четкое разделение работы между управляющими долгом, которые уполномочены вести переговоры и заключать соглашения, теми, кто отвечает за расчеты по операциям, и теми, кто ведет учетную документацию и бухгалтерский учет по этим операциям. Разные сотрудники отвечают за ввод данных в систему учета долга и за проверку введенных данных. Имеется, по крайней мере, один сотрудник, отвечающий за мониторинг рисков и соблюдения норм.</p> <p>2. Наблюдается адекватная обеспеченность достаточно квалифицированными кадрами, наличие описания должностных обязанностей, которые периодически пересматриваются и актуализируются.</p> <p>3. Существует оформленный в письменном виде план бесперебойной работы и аварийно-восстановительных работ.</p>
D	<p>1. Минимальное требование для оценки С не выполнено.</p> <p>2. Минимальное требование для оценки С не выполнено.</p> <p>3. Минимальное требование для оценки С не выполнено.</p>

### 3.6 УЧЕТНЫЕ ДОКУМЕНТЫ И ОТЧЕТНОСТЬ ПО ДОЛГУ

#### *DPI-14* УЧЕТНЫЕ ДОКУМЕНТЫ ПО ДОЛГУ

В соответствии с требованиями надлежащей практики, необходимы всеобъемлющие системы управления долгом, призванные вести учет, осуществлять мониторинг, производить расчеты и вести бухгалтерский учет всех операций, связанных с долгом и производными финансовыми инструментами, в том числе и случаи списания долга и его реструктуризации в прошлом (например, реструктуризация в соответствии с решениями Парижского Клуба). Эти системы должны обеспечивать надежность, последовательность и полноту данных по внутреннему, внешнему и гарантированному долгу в базе данных.<sup>12</sup>

Что касается держателей государственных ценных бумаг, эмитированных на внутреннем рынке, необходимо ведение точных учетных записей держателей каждой ценной бумаги. Для этого необходимо иметь эффективную и безопасную систему центрального депозитария (ведения реестра). Система ведения реестра должна предоставлять корректную и своевременную информацию обо всех держателях государственных ценных бумаг. Обычной практикой является заключение соглашения между эмитентом и держателем реестра.

Большинство систем ведения реестра допускают использование лицевых счетов номинального держателя (то есть счетов на имя отечественного банка-депозитария, принимающего на хранение ценные бумаги от имени своих клиентов). В случае таких

---

12. Параметры для оценки данного и следующего показателя, касающегося составления отчетности по долгу, в значительной степени опираются на Систему оценки качества данных для целей статистики внешнего долга, которая представляет собой международно признанную систему оценки качества данных, в том числе и надлежащей практики сбора и распространения данных. Дополнительную информацию о системе можно найти в подразделе по данному показателю в “Руководстве по методике оценки эффективности управления долгом”.

ценных бумаг, зарегистрированных на номинального держателя, конечного собственника можно определить только по учетным книгам депозитария. Для целей составления отчетности и статистики некто (как правило, центральный банк) должен иметь полномочия потребовать от отечественных депозитариев предоставлять информацию о суммах обязательств, которые приобретены иностранными инвесторами. В рамках следующего показателя, понятие “держатели государственных ценных бумаг” не включает конечных инвесторов в случае использования лицевых счетов номинального держателя.

ПАРАМЕТРЫ ОЦЕНКИ:

Оценка должна производиться по следующим параметрам (таблица 15):

1. Полнота и своевременность внесения учетных записей о долге центрального правительства
2. Полнота и актуальность учетных записей обо всех держателях государственных ценных бумаг в системе ведения реестра ценных бумаг

Таблица 15. Анализ и оценка учетных документов по долгу

Оценка	Требования
А	<p>1. Ведутся полные учетные записи по долгу с временным лагом в один месяц для всего внутреннего, внешнего и гарантированного долга центрального правительства и операций, связанных с долгом, в том числе и для случаев списания долга и его реструктуризации в прошлом.</p> <p>2. Система ведения реестра содержит актуальные и надежные учетные записи обо всех держателях государственных ценных бумаг, аудит которых производится на ежегодной основе.</p>
В	<p>1. Ведутся полные учетные записи по долгу с временным лагом в два месяца для внутреннего, внешнего и гарантированного долга центрального правительства и операций, связанных с долгом, в том числе и для случаев списания долга и его реструктуризации в прошлом.</p> <p>2. Система ведения реестра содержит актуальные учетные записи обо всех держателях государственных ценных бумаг, аудит которых проводился в течение последних трех лет.</p>
С	<p>1. Ведутся полные учетные записи по долгу с временным лагом в три месяца для внутреннего, внешнего и гарантированного долга центрального правительства и операций, связанных с долгом, в том числе и для случаев списания долга и его реструктуризации в прошлом.</p> <p>2. Система ведения реестра содержит актуальные и надежные учетные записи обо всех держателях государственных ценных бумаг.</p>
D	<p>1. Минимальное требование для оценки С не выполнено.</p> <p>2. Минимальное требование для оценки С не выполнено.</p>

Правительство должно представлять отчетность как по долгу центрального правительства, так и по совокупному долгу нефинансового государственного сектора<sup>13</sup> и по гарантиям по кредитам, что необходимо для соблюдения нормативных или договорных требований к представлению отчетности, или и того, и другого. Что касается внешних пользователей, в состав отчетности входят отчеты, представляемые международным финансовым институтам, биржам и органам регулирования иностранных государств, где это применимо.<sup>14</sup>

Должен составляться бюллетень статистики долга (или аналогичный документ), охватывающий внутренний и внешний долг центрального правительства и гарантии по кредитам. Этот бюллетень может иметь форму периодической публикации центрального банка, статистических таблиц, составляемых бюро статистики, или таблиц, публикуемых в рамках финансовой отчетности правительства. Бюллетень следует публиковать, по крайней мере, ежегодно (предпочтительно, чтобы это делалось ежеквартально или два раза в год), и в нем должна содержаться информация по остаткам долга центрального правительства (с разбивкой по кредиторам, признаку резидентства, инструментам, валютам, процентным ставкам и срокам до погашения);

---

13. В состав нефинансового государственного сектора входит центральное правительство (бюджетные, внебюджетные фонды и фонды социального обеспечения); региональные и местные органы управления; и нефинансовые государственные корпорации. Поэтому в него не входят финансовые государственные корпорации (в том числе и государственные банки) и центральный банк.

14. В “Руководстве по методике оценки эффективности управления долгом” содержится перечень основных международных публикаций по вопросам надлежащей практики в области представления отчетности по долгу. Среди таких примеров можно назвать следующую публикацию: “External Debt Statistics: Guide for Compilers and Users and the Government Finance Statistics Manual”.

потокам долга (платежи по основным суммам и процентам); коэффициентам и показателям долга; и базовым показателям рисков долгового портфеля.

ПАРАМЕТРЫ ОЦЕНКИ:

Оценка должна производиться по следующим параметрам (таблица 16):

1. Соблюдение нормативных и договорных требований к представлению отчетности по долгу центрального правительства всем пользователям внутри страны и за ее пределами
2. Соблюдение нормативных и договорных требований к представлению отчетности по совокупному долгу нефинансового государственного сектора и гарантиям по кредитам всем пользователям внутри страны и за ее пределами
3. Качество и своевременность публикации бюллетеня статистики по долгу центрального правительства (или аналогичного документа)

Таблица 16. Анализ и оценка отчетности по долгу

Оценка	Требования
А	<p>1. Отчетность по внутреннему и внешнему долгу центрального правительства в полной мере соответствует всем нормативным и договорным требованиям к отчетности, причем данные по долгу представляются не позднее одного месяца после отчетного периода.</p> <p>2. Отчетность по совокупному долгу нефинансового государственного сектора и гарантиям по долгу в полной мере соответствует всем нормативным и договорным требованиям к отчетности, причем данные представляются не позднее трех месяцев после отчетного периода.</p> <p>3. Бюллетень статистики долга центрального правительства (или аналогичный документ) с разбивкой по всем категориям, перечисленным для показателя DPI-15, публикуется, по крайней мере, два раза в год, причем представляются данные по долгу не старше трех месяцев на дату публикации.</p>
В	<p>1. Отчетность по внутреннему и внешнему долгу центрального правительства в полной мере соответствует всем нормативным и договорным требованиям к отчетности, причем данные по долгу представляются не позднее двух месяцев после отчетного периода.</p>

	<p>2. Отчетность по совокупному долгу нефинансового государственного сектора и гарантиям по долгу в полной мере соответствует всем нормативным и договорным требованиям к отчетности, причем данные представляются не позднее шести месяцев после отчетного периода.</p> <p>3. Бюллетень статистики долга центрального правительства (или аналогичный документ) с разбивкой по всем категориям, перечисленным для показателя DPI-15, публикуется, по крайней мере, ежегодно, причем представляются данные по долгу не старше трех месяцев на дату публикации.</p>
С	<p>1. Отчетность по внутреннему и внешнему долгу центрального правительства в полной мере соответствует всем нормативным и договорным требованиям к отчетности, причем данные по долгу представляются не позднее трех месяцев после отчетного периода.</p> <p>2. Отчетность по совокупному долгу нефинансового государственного сектора и гарантиям по долгу в полной мере соответствует всем нормативным и договорным требованиям к отчетности, причем данные представляются не позднее девяти месяцев после отчетного периода.</p> <p>3. Бюллетень статистики долга центрального правительства (или аналогичный документ) с разбивкой по всем категориям, перечисленным для показателя DPI-15 (за исключением базовых показателей рисков долгового портфеля), публикуется ежегодно, причем представляются данные по долгу не старше шести месяцев на дату публикации.</p>
Д	<p>1. Минимальное требование для оценки С не выполнено.</p> <p>2. Минимальное требование для оценки С не выполнено.</p> <p>3. Минимальное требование для оценки С не выполнено.</p>

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

Wheeler, Graeme. 2004. *Sound Practice in Government Debt Management*. Washington, DC: World Bank

wb292655