

СОВЕТ ФЕДЕРАЦИИ ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

КОМИССИЯ СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ
ПО ВЗАИМОДЕЙСТВИЮ СО СЧЕТНОЙ ПАЛАТОЙ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

"Круглый стол"

Выпуск 20

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ДОЛГ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ:
ПРОБЛЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ
И КОНТРОЛЯ

4 декабря 2002 года

ИЗДАНИЕ СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ

В соответствии с распоряжением Председателя Совета Федерации С.М. Миронова от 26 ноября 2002 года № 503рп-СФ 4 декабря 2002 года Комиссия Совета Федерации по взаимодействию со Счетной палатой Российской Федерации провела заседание "круглого стола" на тему "Государственный долг Российской Федерации: проблемы управления и контроля".

В работе "круглого стола" приняли участие члены Совета Федерации и депутаты Государственной Думы, аудиторы Счетной палаты Российской Федерации, представители Главного контрольного управления Президента Российской Федерации, министерств и ведомств Российской Федерации, Российской академии наук, других научных организаций и учреждений, средств массовой информации.

В сборнике материалов "круглого стола" освещаются теоретические и практические аспекты проблемы управления государственным долгом, концептуальные подходы к созданию единой системы управления государственным долгом Российской Федерации, эффективность контроля за государственными долговыми обязательствами, правовые аспекты урегулирования государственного долга и аудит эффективности внешних заимствований, анализируется опыт управления российским долгом.

Материалы "круглого стола" представляют интерес для научных и практических работников в области экономики и финансов, а также для читателей, интересующихся современными проблемами государственных финансов.

Редакционная коллегия:

Преображенский Б.Г. — ответственный редактор
Агапцов С.А., Андришин С.А., Войтенко Л.В.,
Крохина Ю.А., Сурков К.В., Шохин С.О.

СОДЕРЖАНИЕ

Преображенский Б.Г.

Проблемы и задачи комплексного урегулирования
государственного долга России 5

Шохин С.О.

Проблемы управления государственным долгом
Российской Федерации и использование иностранных
инвестиций (по материалам проверок Счетной палаты
Российской Федерации) 10

Вавилов А.П.

Макроэкономические аспекты долгового управления
в России 24

Крохина Ю.А.

Государственный кредит и государственный долг:
проблемы, причины и следствия 29

Андрюшин С.А.

Опыт управления государственным долгом в
Российской империи: уроки для современной России . . . 42

Смирникова Ю.Л.

Управление государственным долгом: эффективность
правового регулирования 47

Бурлачков В.К.

Эффективность рекомендаций МВФ и проблемы
государственного долга Российской Федерации 52

Пухова Е.В.

Управление государственным долгом: некоторые оценки
и комментарии 58

Хейфец Б.А.

Некоторые вопросы управления внешним долгом
и зарубежными активами 61

Дадашев А.З.

К оценке эффективности управления государственным
долгом 66

Германенко В.С.

Использование ресурсов, связанных с государственным
долгом, в интересах развития России 69

Щербаков Г.А.

Долг бывшего СССР странам — членам Совета
Экономической Взаимопомощи. *Аналитический доклад* . . 71

Рекомендации по итогам работы "круглого стола" 83

Приложение 1. Данные о структуре и динамике
государственного долга Российской Федерации 84

Приложение 2. Концепция единой системы
управления государственным долгом Российской
Федерации 98

Б.Г. Преображенский,
*первый заместитель председателя
Комиссии Совета Федерации
по взаимодействию со Счетной палатой
Российской Федерации,
доктор экономических наук, профессор,
заслуженный экономист Российской Федерации*

ПРОБЛЕМЫ И ЗАДАЧИ КОМПЛЕКСНОГО УРЕГУЛИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО ДОЛГА РОССИИ

Уважаемые коллеги, уважаемые гости! К участию в работе "круглого стола" на тему "Государственный долг Российской Федерации: проблемы управления и контроля" приглашены члены Совета Федерации и депутаты Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, представители Министерства финансов Российской Федерации, Счетной палаты Российской Федерации, Главного контрольного управления Президента Российской Федерации, ученые и специалисты Российской академии наук, других научных организаций и учреждений.

Актуальность предложенной для обсуждения темы чрезвычайно высока, так как проблема долгосрочного и системного урегулирования государственного долга объективно требует серьезного, взвешенного и кардинального решения. Данное требование обусловлено, на мой взгляд, следующими обстоятельствами.

Первое. Рассмотренная Правительством Российской Федерации концепция единой системы управления государственным долгом Российской Федерации предполагает создание и функционирование Долгового агентства на базе Внешэкономбанка с большими полномочиями по реструктуризации, конверсии и продаже (выкупу) долгов и необходимыми для проведения этих и других операций ресурсами. В этой связи потребуются корректировка Бюджетного кодекса в контексте положений гл. 14, ст. 101, по поводу введения понятий (дефиниций) "Управление

государственным долгом" и "Система управления государственным долгом" и разработка федерального закона об управлении государственным долгом.

Основными целями управления государственным долгом согласно указанной концепции являются:

поддержание объема государственного долга на экономически безопасном уровне;

обеспечение своевременного исполнения государственных долговых обязательств в полном объеме;

оптимизация стоимости обслуживания государственного долга.

На комплексную реализацию этих целей и должно быть направлено создание единой системы управления государственным долгом.

Создание такой системы управления государственным долгом, как особо подчеркивалось в Послании Президента Российской Федерации, связано с необходимостью учета временной, количественной и валютной структуры долговых обязательств, определения или четкого прогнозирования потенциальных источников их погашения, предельного уровня финансовой нагрузки на экономику по обслуживанию долга, проведения мониторинга конъюнктуры рынка долгов, поиска оптимальных пропорций между внутренним и внешним долгом и оптимального соотношения между собственными доходами и внешними заимствованиями.

Второе. Большой внешний долг России депрессивно воздействует на экономику государства, деформирует бюджетный процесс, ставя его в зависимость от долговой ситуации. Объем государственного долга вырос и составил, по данным Правительства Российской Федерации, 4346,8 млрд. рублей на 1 июля 2002 года, однако благодаря устойчивому росту ВВП уменьшился по отношению к его объему на 7,4 пункта и составил 41,7 %, а на 1 октября 2002 года — 40,5 %, что является весьма позитивным фактом. Как известно, верхний предел долга в странах с развитой экономикой не превышает 60 %.

Этот размер долга является предельно допустимым в контексте сохранения финансовой и экономической безопасности государства.

Ежегодные расходы на обслуживание государственного внешнего долга составляют: в 2000 году — 10,9 млрд. долларов, в том числе проценты — 5,9; в 2001 году — соответственно 14,0

и 5,8; в 2002 году — 14,07 и 7,23; в 2003 году — 17,32 и 6,47 млрд. долларов. Таким образом, на финансирование процентных расходов требуется от четверти до почти трети доходов федерального бюджета. Причем нарастание платежей по внешнему долгу происходит по монотонной экспоненте (например, задолженность кредиторам Парижского клуба на 1 января 2002 года составляла 42 млрд. долларов, ожидаемая на 1 января 2003 года — 43,6, на 1 января 2004 года — 46,6 млрд. долларов), а это чревато негативными последствиями для экономического развития, так как существенно сокращаются внутренние источники инвестиций (суммы расходов на обслуживание государственного долга — это, по существу, одна треть российских инвестиций в основной капитал, которые в 1999 году составили 670,4 млрд. рублей; в 2000 году — 1165,2; в 2001 году — 1600 и в 2002 году — 1990 млрд. рублей).

Наибольшую опасность для финансовой системы государства представляют процентные платежи по обслуживанию основного долга, поскольку они кумулятивно нарастают ввиду того, что реструктуризации подвергается, как правило, лишь основной долг, не погашаются в первоочередном порядке в нарушение общепринятых стандартов заимствования с высокой стоимостью обслуживания, не ведется переговорный процесс по изменению условий выплаты долгов, или частичному их списанию, или отсрочке погашения. Так, например, за шесть предстоящих лет основной долг уменьшится лишь на 40 %, хотя суммарные платежи на обслуживание и погашение основного долга будут вдвое больше.

При оценке долговой ситуации могут быть выдвинуты два предположения: первое — курс рубля может оказаться выше принятого в расчетах федерального бюджета, что безусловно явится позитивным фактором; второе — курс евро по отношению к доллару будет устойчиво расти, что равносильно увеличению внешнего долга России.

В последнее время наблюдается достаточно стабильный рост курса евро, поэтому долговая политика государства должна настраиваться на новые условия обслуживания долгов. Одной из важных задач долгового управления в таком случае становится оптимизация структуры долгового портфеля в целях минимизации стоимости обслуживания и хеджирования рисков, связанных с изменением стоимости долговых обязательств.

Третье. Ограниченный размер источников погашения долгов создает дополнительные трудности для финансирования непроцентных (социальных) расходов, что может привести к политической и социальной нестабильности российского общества.

Как известно, реально существуют следующие достаточно традиционные источники погашения долга: финансовый резерв; бюджетные доходы; новые заимствования; средства от продажи государственной собственности — и не совсем традиционные: сокращение непроцентных расходов; увеличение внутреннего долга; средства золотовалютного резерва Центрального банка Российской Федерации.

Какие опасные последствия могут возникнуть при использовании тех или иных источников покрытия государственного долга?

Отсутствие нормативного порядка расходования средств финансового резерва, неопределенность правового статуса и отсутствие четких полномочий Долгового агентства могут спровоцировать серьезные нарушения финансовой дисциплины и незаконное расходование денежных средств в больших суммах.

Отсутствие правовых норм регламентирования внешних заимствований государства и контроля за формированием внешних долговых обязательств "размывает" ограничения по объемам заимствований, государственных гарантий, эмиссии государственных ценных бумаг и их доходности, увеличивает финансовые, экономические, инвестиционные, правовые и политические риски. Учитывая все эти факторы, нужно создать эффективную систему долгового управления.

Продажа акций двух компаний с преимущественным участием государственного капитала вообще не решает долговую проблему, однако резко ослабляет рыночную позицию государства как собственника в будущих периодах.

Использование золотовалютных резервов Банка России для погашения внешнего долга государства противоречит правовым императивам их назначения, свидетельствует о финансовой и экономической несостоятельности государства.

Недопустимым в продолжающемся трансформационном периоде является сокращение непроцентных расходов, а по существу, социальных обязательств государства. Задача сокращения непроцентных расходов, жестко сформулированная в Бюджетном послании на 2003 год как несоответствие достигнутого уровня

непроцентных расходов консолидированного бюджета уровню экономического развития страны, действительно должна решаться, но, на мой взгляд, лишь при условии обеспечения равновесия социальных обязательств государства и производительных возможностей экономики.

Введение жестких ограничений на рост непроцентных расходов приводит к сокращению внутреннего спроса и, как следствие, к замедлению темпов экономического роста.

Таким образом, из всего этого следует вывод о необходимости использования в значительно большей мере возможностей сокращения процентной части государственных обязательств за счет улучшения структуры долга, рационализации выплат по его обслуживанию и погашению и в целом повышения эффективности формирования политики управления государственным долгом.

Вместе с тем нужно иметь в виду, что стратегия управления государственным долгом не должна заключаться в стремлении к глобальному сокращению долгов любой ценой, а в использовании тех возможностей, которые получает государство при проведении политики внешних заимствований, нацеленной на инвестиции в реальный сектор экономики, на поддержку конкурентоспособности отечественных товаропроизводителей, стимулирование экономического роста, создание новых рабочих мест, снижение фискальной нагрузки на малый и средний бизнес.

Уважаемые коллеги! В целях выработки эффективной долговой политики и стратегии управления государственным долгом приглашаю вас принять активное участие в обсуждении актуальных проблем организации управления и контроля за государственным долгом.

С.О. Шохин,
аудитор Счетной палаты
Российской Федерации,
доктор юридических наук, профессор

**ПРОБЛЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫМ ДОЛГОМ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
И ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ИНОСТРАННЫХ ИНВЕСТИЦИЙ
(по материалам проверок Счетной палаты
Российской Федерации)**

В стране идет процесс укрепления государственности. Поэтому роль контроля как государственной функции объективно увеличивается и должна пронизывать все звенья государственного управления, в том числе управление государственным долгом Российской Федерации.

В общем виде цели управления государственным долгом состоят в том, чтобы минимизировать стоимость заимствования, гарантировать, что его стоимость будет оставаться относительно устойчивой, поддерживать (обслуживать) разнообразные запросы инвесторов, совершенствовать функционирование российского финансового рынка.

По состоянию на 1 октября 2002 года внешний долг Российской Федерации составил 105, 6 млрд. долларов США. Это весьма большая сумма. По объему внешнего долга Россия превратилась во вторую после Бразилии страну-должника.

Связано это не только с внутренней политикой, но и с тем, что, приняв на себя все долги СССР, Россия на деле не получила никакой реальной компенсации ни от западных кредиторов, ни от других стран СНГ.

В свою очередь, переданная в ведение России вся дебиторская задолженность бывшего СССР на деле оказалась достаточно низкого качества, так как со стороны должников СССР рассматривалась в качестве одного из инструментов политической поддержки.

Не оправдались ожидания от вступления России в Парижский клуб в 1998 году. В качестве кредитора Парижского клуба Россия вынуждена была следовать сложившимся там подходам и списывать до 80 % внешней задолженности со своих должников из числа менее развитых стран, в то время как другие страны-кредиторы продолжали получать от этих должников регулярные выплаты.

Поэтому возобновление обслуживания Россией своих финансовых обязательств в полном объеме перевело проблему пика платежей в 2003 году в разряд практических, еще более определило необходимость оптимизации управления внешним долгом, разработки правовых основ управления и урегулирования долговых обязательств по СССР и по России, разработки единой системы управления долгами и активами, необходимости повышения роли внешнего контроля со стороны Счетной палаты Российской Федерации, в том числе и при создании системы управления государственным долгом.

И этот вопрос принимает все большую остроту в связи с тем, что сумма выплат по погашению и обслуживанию внешнего долга России в этом году достигает 14,5 млрд. долларов, а в 2003 году составит уже 17,3 млрд. долларов, или около 5 % к ВВП. В последующие годы эта проблема также будет носить ярко выраженный характер: в 2004 году выплаты по внешнему долгу составят 14,0 млрд. долларов, в 2005 году — около 16,8 млрд. долларов. Безусловно, ее решение потребует концентрации финансовых ресурсов и оптимизации управления внешним долгом.

Этот факт с учетом неопределенности ситуации на рынках сырьевых товаров, безусловно, отразится на развитии нашей экономики, станет препятствием для обеспечения ее устойчивого роста в будущем. В целом можно сказать, что в ближайшие два-три десятилетия внешние долги будут одним из определяющих факторов вывода страны из кризиса и создания благоприятной инвестиционной среды.

Если говорить более конкретно, то мы хотим с учетом наших контрольных мероприятий обратить ваше внимание на следующие недостатки и проблемы существующей системы управления государственным долгом Российской Федерации.

В первую очередь существенным недостатком управления государственным долгом является отсутствие законодательно за-

крепленных целей государственных заимствований. Вне правового урегулирования остается порядок применения операции реструктуризации, обмена долговых обязательств на инвестиции, а также конверсии и консолидации займов.

В действующем законодательстве также отсутствует система ответственности за эффективность принимаемых решений при осуществлении государственной политики заимствований и управления государственным долгом и, соответственно, пределы полномочий и ответственность Правительства Российской Федерации, органов федеральной исполнительной власти, Банка России и иных банков — агентов эмитента государственных долговых обязательств.

Государственные займы осуществляются не только с целью финансирования дефицита федерального бюджета, но также и с целью "подгонки" государственной финансовой отчетности под требования МВФ (осуществлялись на протяжении 5 лет с 1994 по 1998 год). Начиная с 1999 года государственные заимствования нередко используются с целью стерилизации избыточной денежной массы, когда это прямая обязанность Банка России и других.

Вне рамок действующего законодательства остаются вопросы координации действий Правительства Российской Федерации и Банка России в проведении текущей долговой, денежно-кредитной и валютной политики.

При проведении документальной ревизии финансово-хозяйственной деятельности Министерства финансов Российской Федерации и Центрального банка Российской Федерации на первичном и вторичном рынках государственных краткосрочных облигаций и облигаций федеральных займов за 1993—1998 годы было подтверждено, что одним из стимулов масштабного выхода инвесторов из рублевых финансовых инструментов в виде государственных долговых обязательств ГКО и ОФЗ в августе 1998 года явилось отсутствие должной координации в действиях Правительства Российской Федерации и Банка России в проведении адекватной политики государственных заимствований на внутреннем рынке, а также процентной и валютной политики.

В настоящее время упомянутая координация осуществляется на стадии согласования бюджетной и денежно-кредитной политики Правительства Российской Федерации и Банка России на соответствующий год. При этом механизм координации те-

кушей долговой, валютной и денежно-кредитной политики до сих пор не определен.

Необходимым является четкое определение в законодательстве процедур и механизмов взаимодействия и координации, функций и сопряженной с ними ответственности, а также обмена информацией между государственными органами, осуществляющими валютную, денежно-кредитную, долговую и бюджетную политику.

Наряду с этим результаты контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, проведенных Счетной палатой Российской Федерации в части обоснованности проекта федерального бюджета на 2002 и 2003 годы, указывают на недостаточную эффективность работы Минфина России и имеющие место недочеты как в части управления государственным долгом, так и при разработке бюджетных показателей.

Все говорит о том, что назрела необходимость реформирования системы управления государственным долгом Российской Федерации и первоочередного проведения необходимых мероприятий, к числу которых мы относим:

- разработку и принятие федерального закона о внесении в Бюджетный кодекс Российской Федерации поправок в части, касающейся вопросов управления государственным долгом;

- разработку и принятие федерального закона о государственном долге Российской Федерации;

- разработку и утверждение нормативных документов, регламентирующих деятельность Внешэкономбанка в качестве агента по обслуживанию государственного внешнего долга и государственных внешних финансовых активов;

- создание единой базы данных по государственному долгу Российской Федерации;

- разработку критериев и механизмов оценки эффективности заемной и долговой политики и контроля за их соблюдением, включая контроль со стороны Счетной палаты.

В свою очередь, результаты анализа обоснованности составления проекта федерального бюджета на 2003 год, проведенного нами летом и осенью этого года, указывают, что в условиях высокой задолженности управление государственным долгом требует разработки и использования специальных инструментов управления, нацеленных на смягчение пиков платежей по государственному внешнему долгу, снижение затрат на его обслужива-

живание, приведение в соответствие величины долга с возможностями страны по его обслуживанию и погашению. При этом инструментами регулирования государственного долга может стать контроль за его размером, установление предельных величин задолженности, рационализация его состава и структуры, форм и методов обслуживания и др. А это предполагает создание единой системы управления государственным долгом в рамках единого подхода оптимального управления государственными финансовыми активами и пассивами, включая внешние займы субъектов Федерации и органов местного самоуправления, формирование комплексной программы погашения и обслуживания государственного долга на каждый год и перспективу (10—15 лет).

Такая программа, по нашему мнению, должна содержать нормативы, при нарушении которых принятие новых долговых обязательств ограничивается либо приостанавливается, а также учитывать разнородность государственного долга. Она должна быть согласована с методами управления государственным бюджетом в целом и регулированием общей экономической ситуации в стране. При этом в первую очередь должны быть определены возможности и ресурсы погашения задолженности за счет собственных средств. И только после этого должны определяться возможности реструктуризации долга и целесообразность рефинансирования внешнего долга за счет новых займов.

По мнению Счетной палаты, эта программа должна быть разработана и представлена на рассмотрение Государственной Думы и Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации.

Хочу отметить, что вопросы совершенствования управления внешним долгом в настоящее время прорабатываются, разработан проект "Концепции единой системы управления государственным долгом Российской Федерации", который был разослан Правительством министерствам и ведомствам (01.07.02 г. № МК-П13-09504). Принятие такой концепции с учетом соответствующей доработки и ее реализация позволит обеспечить со стороны Счетной палаты Российской Федерации более эффективный внешний контроль за внешним долгом, в том числе и внешним долгом российских регионов.

Условием эффективного управления государственным долгом Российской Федерации является достоверный учет и контроль за его состоянием в реальном режиме времени.

В статье 120 Бюджетного кодекса предусмотрено, что в Российской Федерации должна действовать единая система учета и регистрации государственных заимствований Российской Федерации.

Как показывают результаты проверок, учет долговых обязательств в значительной степени разобщен, а единая база данных государственных долговых обязательств отсутствует. Учет государственных долговых обязательств ведется различными банками-агентами (Банк России — ГКО/ОФЗ, Внешэкономбанк СССР — внешний долг в части облигационных займов и долга официальных кредиторов и других категорий долга), а также различными департаментами Минфина России.

В настоящее время в Минфине России отдельно ведутся две книги по учету государственного долга: Государственная долговая книга Российской Федерации в отношении государственного внутреннего долга и Государственная книга внешнего долга — по внешнему долгу.

Итоги проверки Государственной долговой книги Российской Федерации показывают, что в ней ведется учет государственных внутренних долговых обязательств, выраженных только в виде государственных ценных бумаг. Между тем статьей 121 Бюджетного кодекса Российской Федерации предусмотрено внесение в Государственную долговую книгу Российской Федерации сведений об объеме всех долговых обязательств (в том числе гарантий) Российской Федерации, о дате возникновения обязательств, формах их обеспечения, об их исполнении полностью или частично, а также другой информации.

Несмотря на то что Бюджетный кодекс Российской Федерации в соответствии с Федеральным законом от 9 июля 1999 года № 159-ФЗ введен в действие с 1 января 2000 года, Правительством Российской Федерации до настоящего времени не установлены состав, порядок и сроки представления информации в долговую книгу, что предусматривалось в упомянутой статье 121 Бюджетного кодекса.

По результатам проверок в отношении учета государственного внешнего долга следует констатировать, что он также не соот-

ветствует требованиям, предусмотренным по данному вопросу в федеральном законодательстве.

Государственная книга внешнего долга Российской Федерации служит только для документальной регистрации соглашений по предоставляемым займам и не содержит данных об исполнении обязательств по соглашениям обеими сторонами (изменение объемов долговых обязательств и их погашение), а также о приостановлении или аннулировании соглашений.

Методология учета долговых обязательств в значительной степени различается в различных подразделениях Минфина России, осуществляющего учет не только по категориям долга, но и по видам долговых обязательств, что еще больше затрудняет определение точного размера долга и перспективное планирование бюджета в части обслуживания и погашения государственного долга и привлечения заимствований.

Наряду с этим материалы проверок показывают, что большое количество долгов документально не подтверждается в связи с децентрализацией государственных внешних заимствований и потерей государственного управления в конце 80-х — начале 90-х годов, привлечением части кредитов, минуя Внешэкономбанк, а отсюда малой достоверности реальности товарных поставок.

Таким образом, отсутствие единой методологии учета государственного долга и единой интегрированной базы данных, обеспечивающей достоверный учет по всем видам долговых обязательств и контроль за состоянием государственного долга в целом, в значительной степени препятствует проведению обоснованной долговой стратегии и эффективной бюджетной политики.

Российская экономика страдает от недостатка инвестиций, от отсутствия возможности аккумулирования средств. Между тем эти средства есть как в нашей стране, так и за рубежом, но они не попадают в реальный сектор экономики.

Острая необходимость в инвестициях, в обновлении производства обусловлена тем, что в настоящее время, по самым оптимистическим оценкам, износ основных производственных фондов по стране приближается к 70 %.

Понятно, что выпускать конкурентоспособную продукцию на таких фондах практически невозможно.

Хотя 2001 год в плане инвестиций оказался для России наиболее удачным (общий объем инвестиций увеличился на 8,7 % и составил 18 % от ВВП), однако на фоне этого приток иностранных инвестиций в экономику остается весьма незначительным. Их доля в общем объеме инвестиций в основной капитал в 2001 году составила 4,2 процента, против 4,6 процента в 2000 году и достигла 14,3 млрд. долларов США. При этом иностранные вложения от прямых инвесторов составили всего лишь 28 процентов от общего объема иностранных инвестиций и направлялись в основном в торговлю и общественное питание, пищевую и топливную промышленность. К сожалению, в этом году положение, как следует из предварительных данных, не улучшилось.

В конечном итоге это указывает на то, что Правительство Российской Федерации не создало систему, позволяющую обеспечить привлечение иностранных кредитов на решение действительно важных проблем социально-экономического развития, а также систему действенного контроля за целевым использованием и своевременным возвратом конечными заемщиками средств в федеральный бюджет.

Так, из 43 проектов, финансирование которых должно было осуществляться в 2001 году за счет кредитов, предоставленных Международным банком реконструкции и развития (МБРР), 11 проектов на сумму 1138,7 млн. долларов США, или 22,6 % от общего объема предоставленных займов МБРР, не связано с реализацией инвестиционных задач и неотложных проблем социально-экономического развития Российской Федерации.

Следует отметить, что в 2001 году в ходе анализа обоснованности проекта федерального бюджета на 2002 год, проводимого Счетной палатой Российской Федерации в Министерстве финансов Российской Федерации, а также в ходе проведения контрольных мероприятий в части соответствия программ государственных внешних заимствований Российской Федерации у международных финансовых организаций решению приоритетных социально-экономических задач и в части хода реализации и целевого использования средств займов МБРР для финансирования проектов, реализуемых в рамках этих программ, были выявлены факты длительного освоения выделенных средств займов и недостатки в их использовании. В частности, нами отмечалось, что действующая процедура контроля неэффективно

используемых займов (субзаймов) методологически отработана слабо; не произведена оценка эффективности ни одного завершённого проекта.

В настоящее время положительные сдвиги появились. В проекте Программы государственных внешних заимствований Российской Федерации на 2003 год стало уделяться большее внимание как в части повышения эффективности реализации действующего портфеля проектов, так и привлечения новых займов МБРР, имеющих сравнительные преимущества по отношению к бюджетному финансированию.

В результате таких оценок в 2003 году по сравнению с проектными показателями 2002 года планируется еще более осторожное привлечение ресурсов с международных финансовых рынков капитала. Их объем по сравнению с 2002 годом снижается примерно в два раза.

Вместе с тем результаты обсуждения проекта бюджета на 2003 год показывают, что практика привлечения достаточно крупных средств от международных финансовых организаций на проекты реформирования сохраняется. В основном эти проекты продолжают служить каналами влияния на курс российских преобразований и не согласуются с линией на самостоятельную экономическую политику государства и отказ от иностранных кредитов на консультационные услуги зарубежных специалистов и организаций.

Во многом это является следствием того, что у России нет единой национальной стратегии привлечения средств. Отсюда и программы заимствований в известной степени формировались в соответствии со стратегическими и тактическими целями международных финансовых организаций и инициативами отдельных министерств и ведомств.

Кроме того, имеют место факты длительного освоения выделенных средств займов и их неэффективного использования. Отмеченное значительное отставание от первоначально утвержденных графиков реализации проектов привело к дополнительным расходам федерального бюджета по оплате комиссий за обязательство на неиспользованные суммы займов.

Так, например, Минфином России согласно условиям Соглашения о займе 4035-RU "Правовая реформа" (по состоянию на 01.01.2001) было выплачено в счет комиссии за обязательство на неиспользованную сумму займа 500,0 тыс. долларов США,

т.е. федеральный бюджет в результате низкого освоения средств займа расчетно дополнительно затратил 312,0 тыс. долларов США. В то же время договорами между Минфином России и группой реализации проекта не предусмотрена какая-либо ответственность последней за возмещение подобных расходов.

Хочу отметить, что при обсуждении проекта федерального бюджета на 2003 год особую остроту вызвала необходимость продолжения оказания консультационных услуг со стороны зарубежных организаций. Как показали проведенные контрольные мероприятия, привлекаемые консультационные фирмы фактически выполняют работу, осуществление которой должно выполняться соответствующими федеральными министерствами и ведомствами, в составе которых имеются соответствующие структурные подразделения, укомплектованные штатными сотрудниками с заработной платой, установленной согласно действующему федеральному законодательству о государственных служащих. При этом, например, денежное содержание привлеченных специалистов, как иностранных, так и российских (от 180 до 967 долларов США в день), к работе над проектом "Развитие рынка капитала" в десятки раз превышало денежное содержание служащих ФКЦБ России, выполняющих аналогичные работы (денежное содержание федерального министра, к которому приравнен руководитель ФКЦБ России, в настоящее время составляет чуть более 10 тыс. рублей в месяц). Такое положение не может способствовать ни повышению статуса государственных служащих, ни повышению качества выполняемых ими работ. Кроме того, данная практика перекладывания отдельных функций органов исполнительной власти на структуры, финансируемые за счет бюджетозамещающих средств по сметам, в которых денежное содержание специалистов устанавливается в соответствии с "мировыми стандартами", вызывает отток специалистов из органов государственного управления в вышеназванные структуры. Таким образом, вместо подготовки высокопрофессиональных кадров для органов государственного управления (что является одной из целей привлекаемых займов) происходит финансирование оттока квалифицированных кадров в различные коммерческие структуры.

Серьезные недостатки выявлены в ходе реализации следующих проектов, финансируемых за счет займов МБРР: "Инновационный проект развития образования", "Проект развития рынка ка-

питала", "Проект развития системы государственной статистики", "Правовая реформа" и других. Установлено, что в ходе реализации пяти займов МБРР были допущены непроизводительные расходы (потери) федерального бюджета на общую сумму 567 млн. рублей (19,51 млн. долларов США), а также не оприходованы материальные ценности в размере 584,8 млн. рублей (20,1 млн. долларов США). Факты нецелевого использования бюджетных средств в размере 45,9 млн. рублей установлены в ходе проведения проверок по использованию средств двух займов — "Проект содействия реформам в электроэнергетическом секторе" (43,3 млн. рублей, или 1,49 млн. долларов США) и "Инновационный проект развития образования" (2,6 млн. рублей). Кроме того, по результатам проверок предложено сократить внешние заимствования по семи займам Всемирного банка на общую сумму 9908 млн. рублей (340,95 млн. долларов США), в том числе по Жилищному проекту — на 120 млн. долларов США, по Проекту повышения эффективности использования энергии — на 30 млн. долларов США, по Проекту поддержки региональной социальной инфраструктуры — на 13,5 млн. долларов США, по Проекту содействия реформе в электроэнергетическом секторе — на 20 млн. долларов США и другим проектам. Из ответа Минфина России и Минэкономразвития России следовало, что предложение Счетной палаты Российской Федерации будет реализовано в 2002 году. Однако в Программе государственных внешних заимствований на 2002 год указанные займы присутствуют в прежнем объеме.

По результатам проверок следует также отметить, что не произведена оценка эффективности ни одного заверщенного проекта. До настоящего времени не утвержден разработанный Минэкономразвития России на основании аналитической записки Счетной палаты Российской Федерации "Основные проблемы эффективного использования средств займов МБРР" порядок оценки эффективности инвестиционных проектов и проектов технической помощи, финансируемых за счет средств займов МБРР.

В свою очередь, результаты наших тематических проверок эффективности реализации проектов, финансируемых за счет кредитов от правительств иностранных государств, предоставляемых под гарантии государства, свидетельствуют о значительных недостатках в этой работе.

С более подробной информацией по этому вопросу вы можете ознакомиться в справочном материале, который мы для вас подготовили на примере ряда предприятий реального сектора экономики.

В ходе проверок было установлено, что при реализации проектов их конечные цели и контрактные условия неоднократно изменялись в одностороннем порядке либо иностранным поставщиком, либо российскими внешнеторговыми объединениями (без согласования с конечными получателями и без экспертизы изменений). Это приводило к значительному удорожанию поставляемого оборудования, срыву и переносу на более отдаленные сроки (от контрактных) поставки продукции и к прямым финансовым потерям для федерального бюджета.

Суммы кредитных ресурсов отвлекались и использовались не по целевому назначению. Часть оборудования по различным причинам складирована или остается не установленной.

Не осуществлялся контроль за выполнением договорных и контрактных условий по поставке, установке и использованию оборудования, а также окупаемостью и возвратом средств в бюджет со стороны федеральных органов власти (Правительства Российской Федерации, Минфина России, Минэкономразвития России).

Российскими получателями долговые обязательства по предоставленным кредитам своевременно не погашаются. Данные выборочной проверки по отдельным долговым обязательствам с наибольшей суммой просроченного долга подтверждают вывод об отсутствии контроля за использованием и возвратом иностранных кредитов. Как показала проверка 20 крупнейших должников, у которых существуют долговые обязательства, общая сумма непогашенной в установленный срок задолженности по всем видам обязательств составляет 1,3 млрд. долларов США.

Проведенные Счетной палатой Российской Федерации проверки показывают также низкую эффективность от реализации высшими федеральными органами исполнительной власти контрольных функций в части государственных внешних заимствований под государственные гарантии.

Предусмотренные постановлениями Правительства Российской Федерации проверки финансового состояния в данных организациях Минфином и Минэкономразвития России не проводились.

Так, из числа проверенных организаций в 13 обеспечении использованных иностранных кредитных ресурсов не оформлялось. С другой стороны, предоставленные администрациями 7 субъектов Российской Федерации поручительства при хроническом дефиците местных бюджетов не могут считаться достаточным обеспечением кредита. Другие виды обеспечения обязательств по представленным выше должникам не применялись.

Таким образом, по результатам контрольных мероприятий, проведенных Счетной палатой, следует отметить низкую эффективность использования связанных кредитов международных финансовых организаций и кредитов от правительств иностранных государств, получаемых под государственные гарантии, плохую проработку вопросов эффективности ТЭО проектов, имеющие место случаи нецелевого использования средств, а также отсутствие проверок финансового состояния конечных заемщиков и контроля со стороны органов исполнительной власти за возвратом ими средств в федеральный бюджет.

Наряду с этим мы отмечаем резервы рынка государственного внутреннего долга. По нашему мнению, этот рынок фактически способен выполнять функции аккумуляции источников бюджетного дефицита, стабилизации денежного оборота и инструмента регулирования ликвидности банковской системы. Он обладает значительными потенциальными возможностями развития для бюджетной системы страны без угрозы дефолта.

Однако этот рынок пока не стал инструментом поддержки экономического роста и инвестиционной активности. В отношении его существует чрезмерный уклон в сторону применения долговых обязательств государства для ограничения роста рублевой денежной массы, что блокирует в долгосрочном аспекте монетаризацию оборота в реальном секторе экономики, преодоление дефицита денежного капитала в экономике и нормализацию функционирования платежной системы.

С учетом этого выбранная тактика долговой политики может и не дать ожидаемого эффекта в освобождении России от долговой зависимости и существенного продвижения параметров внешнего долга к безопасной для страны зоне (в целом доля расходов на обслуживание и погашение государственного долга (внутреннего и внешнего) в процентах к общему объему расходов федерального бюджета (исключая расходы на погашение государственного долга) в последние два года возросла с 20 % в

2001 году до 25 % по проекту бюджета на 2003 год). По сути, эта тактика во многом продолжает бюджетную политику прошлых лет, в результате которой полное погашение существующего внешнего долга потребует свыше 300 млрд. долларов и 10—15 лет весьма серьезного напряжения финансовой системы страны.

Актуальность пересмотра стратегии управления государственным долгом во многом подтверждается и показателями федерального бюджета на 2003 год.

Подводя итоги, хочу еще раз обратить ваше внимание на то, что в настоящее время инвестиции в первую очередь должны направляться на развитие производства, вкладываться в производственные фонды и другие активы.

Поэтому при реализации стратегии экономического роста Правительством должны быть созданы условия необходимой кредитной эмиссии в точки роста экономики (в инвестиционные проекты в различных отраслях народного хозяйства) с созданием необходимых механизмов управления, а также условий для предложения долгосрочных "дешевых денег" для развития производства и экономики в целом.

На наш взгляд, этот процесс необходимо проводить в рамках государственного регулирования кредитно-денежных отношений, усиления парламентского контроля за этими процессами через придание Счетной палате Российской Федерации функций по контролю за эффективностью реализации кредитно-денежной политики.

А.П. Вавилов,
член Совета Федерации
Федерального Собрания
Российской Федерации,
доктор экономических наук

МАКРОЭКОНОМИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ДОЛГОВОГО УПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ

Сложившаяся к настоящему моменту практика управления государственным долгом в России полностью соответствует тем методам управления экономикой, которые сегодня используют Правительство и Центральный банк Российской Федерации. Вообще макроэкономическая политика в последние годы нацелена в первую очередь на сохранение той стабильности, которая образовалась после кризиса. Причем эта стабильность достигается с помощью достаточно простых и "древних" методов. В фискальной сфере это — накапливание профицита, ужесточение налогового администрирования и процедуры расходования средств бюджетополучателями; в монетарной — валютные интервенции, ограничения на капитальные операции и денежная стерилизация с помощью финансовых резервов бюджета.

В этой связи отсутствие каких-либо сдвигов в области долгового управления, например, проведение операций по рефинансированию долгов и выпуску новых обязательств, полностью укладывается в ту макроэкономическую стратегию, которой последнее время придерживаются Правительство и Центральный банк. Обжегшись на кризисе 1998 года, власти практически не проводят активных операций ни на внутреннем, ни на внешнем долговом рынке. Долговые инструменты почти не используются в качестве средства кредитно-денежного регулирования, в частности управления денежной массой. При этом в арсенале центральных банков развитых стран операции с госбумагами, причем не только на открытом рынке, но и при межбанковских операциях, являются основными методами монетарного регулиро-

вания, позволяющими установить зависимость стоимости денег в экономике от учетной ставки ЦБ.

Вместо подобных "рыночных" методов для управления денежной массой в России используется примитивный метод накопления остатков на счетах бюджета. Если надо снизить инфляцию в начале года, Министерство финансов дает указание бюджетополучателям более равномерно расходовать деньги, не делать залповых выбросов. И в этом смысле поведение Министерства финансов в отношении государственного долга четко укладывается в общую макроэкономическую линию российских властей.

Нежелание проводить более сложную и ответственную политику в общем-то понятно. Есть дополнительные сверхдоходы в связи с высокими ценами на нефть, которые худо-бедно, но Минфин и налоговые службы научились взимать, и в этом надо отдать им должное. Эти доходы позволяют погашать государственный долг, ничего особенного при этом не делая. В принципе снижение государственного долга в перспективе имеет очевидные преимущества, но если мы хотим получить развитую рыночную экономику с развитыми финансовыми инструментами, которые позволят эффективно преобразовывать сбережения в инвестиции, без развития рынка государственного долга ничего не получится. Этот рынок играет очень важную роль в финансовой сфере и, помимо всего прочего, служит основной базой для рынка корпоративных инструментов.

Разработанная Правительством концепция единой системы управления госдолгом, несмотря на достаточно общие формулировки, может послужить неплохим началом для работы по формированию качественной долговой политики. Очень важно сдвинуться с нынешней мертвой точки и постепенно уходить от примитивных методов долгового управления в сторону более современных и эффективных.

В последнее время в выступлениях сотрудников Минфина и членов Правительства все чаще звучат здравые предложения по изменению нынешней политики накопления резервов и постепенному переходу к более активной работе как на внутреннем, так и на внешнем рынке. Обсуждается возможность использования профицита не на выплаты внешнего долга, а, например, на снижение налогов или повышение инфраструктурных расходов в тех областях, где рынок не может дать необходимого фи-

нансирования (наука, оборона и т. п.). Есть потребности, расходования по которым могут служить дополнительным стимулом развития экономики. В целом думается, что Правительству необходимо рассматривать проблему государственного долга одновременно с изучением возможностей по снижению налогов или увеличению отдельных расходных статей.

Часто можно услышать аргумент о том, что в России внутренний государственный долг якобы отбирает инвестиции из производственной сферы. На самом деле, как показывают факты, этот аргумент в корне ошибочен. Та часть сбережений, накопленных нашими предприятиями, которую удается вложить в реальные проекты, действительно идет в инвестиции, а все остальное уходит на финансирование легальной и нелегальной утечки капитала. Наши нефтяные компании накапливают огромные денежные средства, которым просто не могут найти применения внутри страны. В России практически нет институтов, которые могли бы взять на себя посредническую функцию по инвестированию этих средств в реальный сектор. В США первичное привлечение капитала через фондовый рынок (IPO — initial public offer) является одним из основных каналов привлечения инвестиций. В нашей стране случаи использования этого инструмента единичны. Не намного лучше функцию трансформации сбережений в инвестиции осуществляет банковская система.

Одновременно с активной работой с государственным долгом и Центральному банку, и Правительству необходимо перейти к современным методам макроэкономического регулирования. Если говорить о сдерживании инфляции и управлении денежной массой, то это означает переход к современным методам управления процентными ставками. Остатки на бюджетных счетах не должны рассматриваться как ключевой монетарный инструмент, а все колебания инфляции и денежной массы должны регулироваться в первую очередь процентными ставками, которые в конечном счете формируют стоимость всех существующих активов.

Переход к такой системе должен естественно сопровождаться отказом от системы валютного регулирования в нынешнем виде. Сегодня валютное регулирование представляет собой смесь из старых методов, когда все контролируется, и новых — чуть более либеральных. Отказ от устаревших методов, например обяза-

тельной продажи валютной выручки, должен предусматривать отказ Центрального банка от регулярных прямых интервенций. В этом случае общая ситуация на валютном рынке будет складываться естественным образом в зависимости от спроса и предложения валюты, а поддержка курса рубля будет осуществляться исключительно процентными ставками. Рано или поздно к такой политике неизбежно придется переходить. Этот переход может быть резким, что в нынешней ситуации приведет к укреплению курса рубля, а может быть и постепенным. Но в любом случае при квалифицированном использовании активных операций на долговом рынке все эти процессы можно сделать менее болезненными и в кратчайшие сроки достичь той цели, которую мы перед собой ставим. А цель в данном случае предельно проста — надо создать систему экономического регулирования и, в частности, долгового управления, направленную на ускорение темпов роста, а не только на решение отдельных локальных проблем типа экономии на налоговой либерализации для погашения внешних долгов.

Подобная система должна носить комплексный характер, поэтому иногда она будет входить в противоречие с задачей минимизации процентных ставок. Возможно, при управлении госдолгом как раз и не следует стремиться к минимизации процентных ставок, потому что может сложиться такая ситуация, когда на рынке инвесторы отдают явное предпочтение только какому-то одному виду облигаций, которые за счет этого сегодня кажутся самыми дешевыми. Но завтра подойдет пиковый платеж, и мы вновь будем вынуждены идти за рынком, что чревато ростом стоимости обслуживания в среднесрочной перспективе и трудностями с изменением графика платежей.

Разумеется, при управлении государственным долгом необходимо формулировать цели, но они не обязательно могут быть определены в каких-то простых критериях. Снижение ставки заимствований должно быть лишь одной из задач, помимо этого как минимум должны учитываться риски для бюджета, связанные с существованием государственных долгов. В качестве возможного ограничения на рисковость долгов часто используются ограничения на среднюю длину долга, которая не должна опускаться ниже заранее заданного предела. Сталкиваясь с таким ограничением, долговым властям придется выбирать между выпуском дорогих длинных долгов или дешевых коротких.

При правильной макроэкономической политике и обеспечении достаточно высоких темпов экономического роста процентные ставки, которые мы уплачиваем по долгам, на самом деле не так важны. Представьте, что наш ВВП растет с темпом роста, совпадающим с ценой заимствований. Если темп роста 6% и реальная ставка обслуживания тоже 6%, то тогда, даже при полном рефинансировании процентных платежей, доля государственного долга по отношению к ВВП останется примерно на том же уровне. То же самое касается и относительной нагрузки на бюджет. Подобный рациональный подход к управлению государственным долгом будет положительно сказываться на экономическом развитии страны, качестве экономического управления и в конечном счете способствовать повышению уровня жизни населения.

Ю.А. Крохина,
*заведующая кафедрой административного и финансового
права Российской правовой академии
Министерства юстиции
Российской Федерации,
доктор юридических наук, профессор*

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ КРЕДИТ И ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ДОЛГ: ПРОБЛЕМЫ, ПРИЧИНЫ И СЛЕДСТВИЯ

Финансовая деятельность государства предназначена для материального обеспечения государственных мероприятий. Однако между потребностями государства в финансовых ресурсах и их реальным поступлением в государственную казну возникают определенные противоречия. Особую актуальность поиск дополнительных денежных средств приобретает в условиях дефицита бюджета.

В некоторых ситуациях органы государственной или муниципальной власти нуждаются в дополнительных денежных средствах, предназначенных для финансирования инвестиционных или капиталоемких социально-экономических программ, а также для сглаживания колебаний при поступлении налоговых платежей или для погашения ранее размещенных займов.

Необходимость разрешать возникающий финансовый дисбаланс обуславливает использование государством временно свободных денежных средств. В качестве потенциально значимого источника мобилизации дополнительных доходов в государственные и муниципальные бюджеты выступают кредитные ресурсы, привлеченные из внешних или внутренних источников. Следовательно, государственный кредит является важнейшим инструментом финансово-правовой политики.

Кредит можно рассматривать в двух аспектах: экономическом и правовом.

Как экономическая категория кредит является важнейшим элементом финансов и представляет собой совокупность эконо-

номических отношений, возникающих по поводу получения государством или размещения со стороны государства денежных средств, а также относительно отношений по предоставлению государственных гарантий.

Функционирование финансовых отношений, складывающихся в сфере кредитной деятельности государства, объективно требует универсального регулятора, которым является право. Общественные отношения, связанные с движением кредитных ресурсов, затрагивают интересы не только государства, но и частных субъектов, являющихся контрагентами органов публичной власти. Специфика отношений государственного кредита обуславливает, как правило, наличие императивных, государственно-властных методов регулирования, однако допускаются и диспозитивные подходы. Поэтому правовые нормы, регулирующие государственные кредитные отношения, содержатся в различных отраслях права и образуют комплексный правовой институт.

Основное место в юридическом регулировании отношений государственного кредита занимают нормы финансового права. Финансово-правовое регулирование отношений государственного кредита находится в постоянном движении, обусловленном сложностью и политической обостренностью процессов заимствования денежных средств для публичных потребностей, а также временным предоставлением государственных средств иным лицам. Основная задача механизма финансово-правового регулирования кредитных отношений заключается в создании оптимального правового режима отношений с участием государства по поводу использования временно свободных денежных средств.

Таким образом, государственный кредит как финансово-правовая категория представляет совокупность норм финансового права, регулирующих общественные отношения, возникающие по поводу получения государством или размещения со стороны государства денежных средств, а также относительно предоставления государственных гарантий.

В юридическом аспекте государственный кредит выступает самостоятельным элементом финансовой компетенции государства, осуществляемым за счет привлеченных и собственных денежных средств на свой риск и состоящим в их размещении на законодательно определенных условиях.

Участие государства в кредитной деятельности предполагает унификацию основных правил осуществления этой части финансовой компетенции, т.е. вступление в кредитные правоотношения с учетом определенных принципов. Принципы государственного кредита обеспечивают реализацию двух целей: а) сочетание публичных и частных интересов всех субъектов деятельности в сфере государственного кредитования; б) повышение эффективности кредитных отношений с участием государства.

Государственный кредит основывается на принципах добровольности, возмездности, целевой направленности государственных кредитных средств, обеспеченности, срочности и возвратности.

Принцип добровольности государственного кредита имеет конституционную природу, поскольку в силу ч.3 ст. 75 Конституции Российской Федерации государственные займы размещаются на добровольной основе. Добровольность в отношениях государственного кредита проявляется в двух аспектах. Во-первых, добровольность частного субъекта относительно принятия решения о вступлении или нет в кредитные отношения с государством, т.е. потенциальный контрагент публичной власти вправе предоставлять государству свои временно свободные денежные средства или расходовать их по другим направлениям. Во-вторых, добровольность в отношениях государственного кредита проявляется в конституционном запрете на принуждение субъектов к заключению договора займа по временному использованию свободных денежных средств государства. Так, Бюджетным кодексом Российской Федерации установлено, что инициатива вступления в межбюджетные кредитные правоотношения может исходить только от субъектов Федерации в лице их исполнительных органов (п. 3 ст. 104; п. 1 ст. 137 БК РФ).

Принцип добровольности проявляется и в процессе управления государственным долгом. Например, в постановлении Правительства Российской Федерации от 20 июля 1998 года "О мерах по стабилизации ситуации на рынках государственных долговых обязательств Российской Федерации" поручено "Министерству финансов совместно с Центральным банком осуществить на основе принципа добровольности все необходимые мероприятия по досрочному погашению государственных бескупонных облигаций"¹.

¹ См.: Российская газета. 31 июля 1998 г.

Соблюдение принципа добровольности свидетельствует об уважении государством интересов иных публичных и частных субъектов, и, таким образом, непринуждение к вступлению в правоотношения является обязательным условием функционирования государственного кредита.

Гарантией добровольности кредитных отношений с участием государства служит принцип возмездности, означающий уплату вознаграждения за пользование ссудным капиталом. Возмездность в отношениях по государственному кредиту выражается, как правило, в начислении процентов к основному долгу, которые так же, как и сумма погашения, вносятся в федеральный бюджет или бюджет соответствующего субъекта Российской Федерации². Однако наличие подобного юридического признака не означает присутствие элемента гражданско-правового регулирования в государственном кредитовании, поскольку определение платности пользования кредитом, конкретного размера начисляемых процентов является исключительной компетенцией Российской Федерации или субъекта Российской Федерации, предоставляющего кредитные ресурсы.

Кроме выплаты доходов по фиксированно установленной процентной ставке, в российской практике осуществления государственной кредитной деятельности используется плавающая процентная ставка, а также реализация долговых обязательств со скидкой (дисконтом) против их номинальной цены.

На размер процентной ставки существенное влияние оказывают несколько условий: ставка рефинансирования Центрального банка, связанный с ней закрепленный в п. 1 ст. 98 Бюджетного кодекса Российской Федерации запрет на изменение процентной ставки, а также срок, на который предоставляется кредит. Развитие рыночных отношений привносит в кредитную деятельность государства элемент саморегуляции, что обуславливает большую зависимость размера процентной ставки от спроса и предложения денежных средств на кредитном рынке.

Привлечение государством временно свободных денежных средств на условиях возмездности выражается не только в получении кредитором прямой выгоды в виде доходности государственных ценных бумаг, но и в предоставлении участникам

² См., напр., ст. 61 Федерального закона "О федеральном бюджете на 2001 год"; ч. 1 ст. 58 Федерального закона "О федеральном бюджете на 1999 год".

фондового рынка дополнительной выгоды в виде льготного налогообложения доходов и операций по государственным ценным бумагам.

Принцип целевой направленности государственных кредитных средств закреплён в Бюджетном кодексе Российской Федерации и означает право стороны, предоставляющей во временное пользование свои денежные средства, оговаривать цели их размещения.

Например, органы государственной власти субъектов Российской Федерации имеют право привлекать из федерального бюджета кредиты для покрытия дефицитов соответствующих бюджетов, а также для финансирования расходов региональных бюджетов по погашению возникших долговых обязательств³. Средства федерального бюджета в качестве бюджетной ссуды субъекту Российской Федерации выдаются на финансирование кассовых разрывов, возникающих в ходе исполнения бюджета субъекта Федерации (п. 1 ст. 137 БК РФ)⁴.

Целевую направленность имеют и бюджетные кредиты, предоставляемые юридическим лицам, не являющимися государственными или муниципальными унитарными предприятиями (ст. 76 БК РФ). Цели, на которые может быть предоставлен государственный кредит, обязательно указываются при утверждении бюджета на очередной финансовый год.

При оформлении правоотношений по государственному кредитованию могут предусматриваться меры контроля, дополнительно к установленным бюджетным законодательством, обеспечивающие целевое использование выделенных денежных средств. Нецелевое использование государственных кредитных средств образует состав финансового правонарушения и влечёт

³ См.: Бюджетный кодекс РФ (п. 1 ст. 104); Закон Архангельской области "О государственном долге Архангельской области" (ст. 3) // Волна. 1999. 27 июля.

⁴ Например, на 2001 год Правительство РФ было наделено правом предоставлять бюджетные ссуды бюджетам субъектов РФ на покрытие временных кассовых разрывов, возникающих при исполнении региональных бюджетов (ст. 55 Федерального закона "О федеральном бюджете на 2001 год"); в 1999 г. из федерального бюджета бюджетные ссуды предоставлялись в бюджеты субъектов Федерации на покрытие временных кассовых разрывов, возникающих в том числе в связи с несовпадением сроков возврата средств в региональные фонды, государственной финансовой поддержки досрочного завоза продукции (товаров) в районы Крайнего Севера и приравненные к ним местности (ст. 56 Федерального закона "О федеральном бюджете на 1999 год").

применение мер ответственности в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации.

Целевую направленность имеют и правоотношения, в которых государство выступает в качестве заемщика. Так, ст. 13 Соглашения о создании Европейского банка реконструкции и развития устанавливает, что "Банк предпринимает все необходимые меры для осуществления контроля за тем, чтобы средства, полученные от кредита, ... использовались исключительно для достижения целей, которые были заявлены при получении этого кредита..."⁵.

Принцип обеспеченности означает предоставление заемщиком обеспечения исполнения своего обязательства по возврату государственного кредита. По различным причинам должнику не всегда удается выполнить финансовые обязательства перед государством, а некоторые субъекты сознательно уклоняются от погашения государственного кредита. Тем самым государство вынуждено гарантировать возврат выданных кредитов посредством применения к имуществу должника мер, установленных п. 3 ст. 76 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

Принцип обеспеченности кредитов проявляется не только в тех правоотношениях, где государство выступает в качестве кредитора, но и тогда, когда государство вынуждено осуществлять внешние заимствования. Так, ст. 14 Соглашения о создании Европейского банка реконструкции и развития в качестве основного условия предоставления кредитов и гарантий названа максимальная безопасность вложений Банка посредством предоставления поручительства в отношении возврата суммы кредита.

Принцип срочности означает предоставление или привлечение кредита на определенное время, по истечении которого он должен быть возвращен. Срок по договору государственного кредита может быть определен действующим законодательством, кредитным или иным договором. Например, в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации долговые обязательства Правительства Российской Федерации могут предоставляться на срок от одного года до тридцати лет.

Принцип возвратности государственного кредита означает возвращение выданной денежной суммы кредитору. Возврат кре-

⁵ Опубликовано на официальном сайте Европейского банка реконструкции и развития в Интернете по адресу: <http://www.ebrd.org/english/Public/general/index.htm>.

дита может осуществляться двумя способами: 1) вся сумма кредита возвращается по истечении срока разовым платежом; 2) в соответствии с договором государственного кредита допускается возврат денежных средств частями. Важно отметить, что при частичном возврате проценты за пользование кредитом начисляются только на оставшуюся (невозвращенную) часть.

Принцип возвратности относится не только к действиям должника. Уполномоченные государственные органы, представляющие государство в кредитных правоотношениях, обязаны предпринять все предусмотренные законодательством Российской Федерации меры по взысканию задолженности. Для реализации этой обязанности уполномоченный государственный орган вправе обратиться в суд в порядке искового производства или в арбитражный суд с заявлением о принуждении к исполнению денежного обязательства перед государством либо о возбуждении производства по делу о несостоятельности (банкротстве) в отношении должника, имеющего непогашенную задолженность.

Финансовым законодательством предусмотрено несколько гарантий возврата временно выданных государственных денежных средств. В частности, согласно ст. 76 Бюджетного кодекса Российской Федерации бюджетные кредиты могут предоставляться юридическому лицу только при отсутствии просроченной задолженности по ранее предоставленным бюджетным средствам на возвратной основе. Обязательным условием предоставления государственного кредита является проведение предварительной проверки финансового состояния получателя кредита. Предварительный финансовый контроль может быть осуществлен финансовым органом соответствующего территориального уровня либо по его поручению иным уполномоченным органом.

В результате привлечения государством заемных денежных средств образуется государственный долг, который возможно определить как совокупность долговых обязательств Российской Федерации перед физическими и юридическими лицами, иностранными государствами, международными организациями и иными субъектами международного права, включая обязательства по государственным гарантиям, предоставленным Российской Федерацией.

В настоящее время внешний долг России составляет примерно половину от ВВП. Начиная с 1999 года расходы на погашение

и обслуживание внешнего долга составляют около 10 % ВВП России, что сопоставимо с долей в ВВП всего федерального бюджета. По оценкам ведущих российских экономистов, в период до 2010 года платежи по обслуживанию и погашению только государственного внешнего долга составят ежегодно 14—19 млрд. долларов, не считая задолженности по ГКО/ОФЗ. В соответствии с международными договорами в ближайший период России предстоит выплатить 70 % суммы основного долга и примерно на ту же сумму процентов, т. е. всего 160 млрд. долларов⁶.

В условиях кризисного состояния экономики внешний долг России является серьезной угрозой национальной безопасности. Существенные проблемы экономического развития Российской Федерации и слабое правовое сопровождение проводимых реформ являются одними из основных причин отсутствия доверия инвесторов и кредиторов к России как международному заемщику. Как следствие, наблюдается серьезное политическое обострение проблемы внешнего долга России, что требует поиска наиболее оптимальных средств по управлению внешней задолженностью.

Государственный долг является прямым следствием кредитной политики государства, и его состав зависит от форм государственного кредита, используемых для привлечения временно свободных денежных средств в распоряжение публичной власти. В этой связи ст. 98 Бюджетного кодекса Российской Федерации обоснованно включает в объем государственного долга Российской Федерации только суммы основного долга по кредитам, номинальную сумму долга по государственным ценным бумагам и объем обязательств по выданным Россией гарантиям. Не образует состава государственного долга выплата процентов и непроцентных доходов по государственным заимствованиям, поскольку согласно ст. 69 Бюджетного кодекса Российской Федерации, они являются самостоятельной формой расходов федерального бюджета. Следовательно, состав государственного долга образуют не все долговые обязательства Российской Федерации, а только те из них, которые послужили объектами правоотношений по государственному кредиту.

⁶ См.: Вавилов А., Ковалишин Е. Проблемы реструктуризации внешнего долга России: теория и практика // Вопросы экономики. 1999. № 5. С. 78—79.

Гарантом платежеспособности государства по своим кредитным обязательствам выступает государственная казна, за счет имущества которой полностью и без условий обеспечивается государственный долг. Несмотря на то что кредитные отношения государства обеспечиваются его казной, погашение долговых обязательств и их обслуживание осуществляется за счет доходов федерального бюджета. Бюджетный кодекс Российской Федерации предписывает федеральным органам государственной власти использовать все полномочия по формированию доходов федерального бюджета в целях погашения долговых обязательств и обслуживания государственного долга Российской Федерации.

Государственный долг классифицируется на различные виды по нескольким основаниям.

В зависимости от валюты обязательств государственный долг подразделяется на:

а) внутренний, который выражает обязательства в валюте Российской Федерации, т.е. в рублях. В объем государственного внутреннего долга включаются основная номинальная сумма долга по государственным ценным бумагам Российской Федерации; объем основного долга по кредитам, полученным Российской Федерацией; объем основного долга по бюджетным ссудам и бюджетным кредитам, полученным Российской Федерацией от бюджетов других уровней; объем обязательств по государственным гарантиям, предоставленным Российской Федерацией;

б) внешний, выраженный в иностранной валюте. В объем государственного внешнего долга включаются объем обязательств по государственным гарантиям, предоставленным Российской Федерацией, а также объем основного долга по полученным Российской Федерацией кредитам правительств иностранных государств, кредитных организаций, фирм и международных финансовых организаций.

В некоторых случаях дополнительным критерием по разграничению государственного долга на внешний и внутренний может служить субъектный состав. Предоставление кредитных средств государству резидентами свидетельствует об образовании внутреннего долга, заимствование денежных средств у нерезидентов ведет к образованию внешнего долга.

Современная кредитная деятельность Российской Федерации показывает усилившееся взаимодействие внешнего и внутреннего

долга. Так, часть внутреннего долга по государственным краткосрочным облигациям была трансформирована в краткосрочный внешний долг, в то время как для погашения внешнего долга эмитируются новые государственные ценные бумаги, размещаемые на внутреннем фондовом рынке.

Однако справедливо отметить, что содержащиеся в Бюджетном кодексе Российской Федерации критерии разграничения государственного долга на внутренний и внешний требуют серьезной доработки.

Являясь следствием кредитной деятельности государства, имеющей юридическую форму, государственный долг также может существовать только в определенных формах, выработанных экономической практикой и зафиксированных законодательством (ст. 98 БК РФ).

Государственный долг представляет собой комплексное экономико-правовое образование, особый механизм финансовых отношений, требующий регулирования системой различных методов.

Управление государственным долгом — это совокупность финансовых операций государства по обеспечению единства планирования и учета всех операций по привлечению, погашению и обслуживанию внешних и внутренних государственных заимствований, а также относительно предоставления государственных гарантий.

Основными методами регулирования государственного долга являются реструктуризация, конверсия, пролонгация и уступка права требования.

Реструктуризация означает основанное на соглашении сторон прекращение долговых обязательств, составляющих государственный долг, с заменой указанных долговых обязательств иными долговыми обязательствами, предусматривающими другие условия обслуживания и погашения. В процессе реструктуризации может быть осуществлено частичное списание суммы основного долга.

В условиях долгового кризиса реструктуризация задолженности становится одним из первичных механизмов управления государственным долгом, поскольку предоставляет должнику возможность отсрочки выплаты долга, изменения графика погашения или обслуживания эмитированных ценных бумаг. Промежуточным итогом реструктуризации является предоставление долж-

нику льготного периода, в течение которого выплачиваются только проценты по долговым обязательствам. Предоставление льготного периода выгодно не только должнику, но и кредитору, поскольку за это время заемщик может мобилизовать дополнительные финансовые ресурсы для поднятия внутренней экономики и создания тем самым благоприятных условий погашения государственного долга. В частности, в 1996 году внутренний долг Российской Федерации в иностранной валюте был реформирован в государственные облигации⁷.

Условия проведения реструктуризации внутреннего долга определены Бюджетным кодексом Российской Федерации и заключаются в погашении долговых обязательств путем выпуска новых долговых обязательств в объеме погашаемых с одновременным установлением новых условий обслуживания и сроков погашения размещаемого долга.

Реструктуризация внешнего долга возможна, как правило, с согласия международных финансовых организаций — кредиторов при наличии условий, выработанных международной финансово-кредитной практикой. В составе Международной ассоциации развития образован специальный Фонд для сокращения долгов (Debt-Reduction Facility Fund) в размере 100 млн. долларов США, который предоставляет странам льготные кредиты для погашения высокого внешнего долга.

Одним из основных условий реструктуризации внешнего долга выступает нахождение государства-должника на грани банкротства. В частности, внешние кредиторы могут предложить государству-должнику принять программу финансовой стабилизации, разработанную и финансируемую Международным валютным фондом, программу совершенствования системы государственного управления, программу повышения эффективности экономической политики, разработанные и финансируемые Международным банком реконструкции и развития.

Конверсия государственного долга означает совокупность финансово-правовых механизмов, направленных на сокращение долга. В результате конверсии происходит замена внешнего долга на другие виды обязательств, как финансово-правовые, так и

⁷ См.: Указ Президента РФ от 31 января 1996 г. № 126 "О некоторых мерах по упорядочению работы с внешним и внутренним валютным долгом Российской Федерации" // СЗ РФ. 1996. № 6. Ст. 534.

гражданско-правовые. Так, возможен перевод государственного долга в инвестиции промышленности государства-кредитора, погашение долга товарными поставками, выкуп собственного долга на особых условиях, обмен долга на долговые обязательства государств, не являющихся первоначальными сторонами в кредитном договоре и др.

В отличие от реструктуризации конверсия направлена не на отсрочку платежей, а на сокращение денежного объема государственного долга.

Новация государственного долга означает прекращение обязательства соглашением сторон о замене первоначального кредитного договора другим обязательством. Новое обязательство предусматривает иной предмет или способ исполнения. Главным условием новации является сохранение субъектного состава обязательства.

Новация может коснуться и других элементов обязательства, включая саму его сущность. Так, возможен переход в заемное обязательство долга, возникшего из любого другого основания, например купли-продажи, аренды имущества и наоборот. В частности, в 1993 году государства — бывшие республики Союза ССР погашали свои государственные долги перед Российской Федерацией в имущественной форме: поставками товаров, передачей собственности, пакетов акций ключевых производственных объектов⁸; в 1995—1996 годах государственный долг Российской Федерации перед странами — членами бывшего Совета Экономической Взаимопомощи погашался поставками российских товаров⁹.

Пролонгация государственного долга означает продление срока действия долгового обязательства.

Уступка права требования представляет собой замену одного кредитора другим. Данный метод регулирования государственного долга может выражаться в продаже государством своей дебиторской задолженности третьим лицам.

⁸ См.: Постановление Верховного Совета РФ от 30 июня 1993 г. "О государственных кредитах правительствам государств — бывших республик Союза ССР" // Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 28. Ст. 1071.

⁹ См. подробнее: распоряжение Правительства РФ от 02.11.1995 № 1527 "О порядке погашения государственного долга Российской Федерации странам — членам бывшего СЭВ товарными поставками" // Российская газета. 21 ноября 1995.

Экономические трудности развития Российской Федерации и сопровождающие данный процесс пробелы правового регулирования не способствуют повышению международно-правового статуса России. В сложившихся условиях, существенно отягощенных наличием большой внешней задолженности, требуется системное реформирование национального финансового законодательства, приведение в соответствие с международными стандартами многих дефиниций и принципов, содержащихся в федеральных законах, введение реальных гарантийных механизмов, устранение коллизий между различными отраслями законодательства, регулируемыми кредитные отношения. Основой же системных изменений действующих нормативных правовых актов должны быть реальные экономические расчеты и прогнозы.

С.А. Андрюшин,
руководитель Центра институциональных
и микроэкономических исследований ИЭ РАН,
доктор экономических наук

ОПЫТ УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫМ ДОЛГОМ В РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ: УРОКИ ДЛЯ СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

Постановка проблемы. Проблема управления государственным долгом в Российской Федерации¹⁰ является важнейшей проблемой для российской экономики. Она оказывает непосредственное влияние как на возможности экономического роста, так и на состояние кредитно-денежной и бюджетной политики в стране.

Безусловно, необходимость реформирования нынешней системы управления государственным долгом в Российской Федерации диктуется современными требованиями мировой практики в области управления государственным долгом. Однако для получения более объективной оценки реформирования правил и процедур по привлечению, использованию, обслуживанию и погашению государственных внутренних и внешних заимствований в Российской Федерации целесообразно в первую очередь обратиться к опыту управления государственным долгом в Российской империи.

Обращение к историческому опыту государственных внутренних и внешних заимствований в части регулирования размера и стоимости, определения форм и структуры государственных обязательств Российской империи даст возможность сформулировать некоторые исторические уроки эффективного управления государственным долгом для современной России.

Опыт управления государственным долгом в Российской империи. Начиная с середины XIX в. российский денежный рынок становился открытой системой. Постепенно, начиная с министра

¹⁰ В статье государственный долг России (прошлой и нынешней) анализируется только по отношению к органам государственного управления.

финансов М.Х. Рейтерна (1862—1878 гг.), он стал интегрироваться в европейскую биржевую систему. С этого времени российское правительство стало считать, что занимать деньги вовне более предпочтительно, чем у своего населения.

Государственный кредит Российской империи приобрел сильную внешнюю направленность особенно с эпохи массивных конверсий и крупных займов в период деятельности министра финансов И.А. Вышнеградского (1887—1892 гг.). При министре финансов С.Ю. Витте (1892—1902 гг.) в официальных кругах уже стали открыто полагать, что российской экономике незачем бояться внешних займов. Все равно высокие темпы экономического роста, получаемые с помощью этих займов, без труда решат проблемы будущего погашения и обслуживания государственных обязательств. Однако, как показал дальнейший ход событий в истории России, это не подтвердилось. Новый подход к государственным обязательствам привел страну не только к государственному банкротству (невозможности платить по своим обязательствам), но и к революциям и войнам.

Состояние внутреннего и внешнего долга Российской империи на 1 января 1914 года можно охарактеризовать количеством государственных и гарантированных правительством процентных бумаг, находящихся в обращении в России и за границей. Так, из 12 744 млн. рублей государственных обязательств на внутренний долг приходилось 7264 млн. рублей (57 %), а на внешний — 5480 млн. рублей (43 %). При этом государственный долг Российской империи превышал доходную часть бюджета 1913 года (3453 млн. рублей) в 3,7 раза или в 1,6 раза — против внешнего долга. Одновременно процентные платежи по государственному долгу в сумме 389 млн. рублей составляли 11,5 % расходной части бюджета 1913 года (3383 млн. рублей), а по внешнему долгу — 5,7 % (или 194 млн. рублей)¹¹ (см. Табл.).

¹¹ Зив В.С. Государственное банкротство и иностранные капиталы. — Пг., 1918. — С. 5.

Пасвольский Л., Моультон Г. Русские долги и восстановление России /Пер. с англ. — М., 1925. — С. 51—52, 56—57, 164.

**Структура государственного долга органов государственного управления
Российской империи и Российской Федерации**

Содержание	Российская империя*	Российская Федерация**
1. Государственный долг, млрд. долл.	6,5	128,5
— внутренний долг, млрд. долл.	3,7	20,0
— внешний долг, млрд. долл.	2,8	108,5
2. Государственный долг, уд. вес	1,0	1,0
— внутренний долг, %	0,57	0,15
— внешний долг, %	0,43	0,85
3. Обслуживание госдолга, млрд. долл.	0,200	9,0
— обслуживание внутреннего долга, млрд. долл.	0,100	2,0
— обслуживание внешнего долга, млрд. долл.	0,100	7,0
4. Обслуживание государственного долга, %	1,0	1,0
— обслуживание внутреннего долга, %	0,50	0,2
— обслуживание внешнего долга, %	0,50	0,8
5. Отношение процентного долга к общей величине госдолга, долл./ долл.	0,031	0,069
— внутреннее отношение, долл./ долл.	0,027	0,10
— внешнее отношение, долл./ долл.	0,036	0,063
6. Доходы федерального бюджета, млрд. долл.	1,77	70,0
7. Отношение государственного долга к доходам федерального бюджета, раз	3,7	1,9
8. Доля затрат по обслуживанию государственного долга в расходной части бюджета, уд. вес	0,115	0,13

* Структура государственного долга в Российской империи анализируется в долларах США по официальному курсу 1913 г.: 1 долл. = 1,95 кред. руб.

** Структура государственного долга Российской Федерации анализируется в долларах США по текущему валютному курсу декабря 2002 г.: 1 долл. = 31,8 руб.

Современное состояние управления государственным долгом в Российской Федерации. В настоящее время государственный долг Российской Федерации находится на уровне 190 % доходной части федерального бюджета страны. При этом погашение (возврат основного долга) и обслуживание (процентные платежи) государственных внутренних (около 2 млрд. долларов) и внешних заимствований (около 14,5 млрд. долларов) в 2002 году превысит 25 % расходной части федерального бюджета Российской Федерации.

Особенно остро стоит проблема управления внешней задолженностью. На 1 июля 2002 года внешний долг органов государственного управления Российской Федерации составил 108,5 млрд. долларов, в том числе долг бывшего СССР — 58,3 млрд. долларов (из них 38,4 млрд. долларов — Парижскому клубу кредиторов) и новый российский долг — 49,3 млрд. долларов (из них на 25,6 млрд. долларов — ценные бумаги в иностранной валюте, на 15,6 млрд. долларов — еврооблигации, выпущенные для второй реструктуризации задолженности перед Лондонским клубом и на 14,2 млрд. долларов — кредиты международных финансовых организаций)¹².

При снижении внешней задолженности Российской Федерации (в основном за счет списания части задолженности бывшего СССР) особую тревогу вызывают, во-первых, значительные платежи по обслуживанию и погашению внешнего долга (17,3 млрд. долларов — в 2003 году, 14 млрд. долларов — в 2004 году, 16,8 млрд. долларов — в 2005 году), во-вторых, отсутствие равноправного доступа России на международные рынки капитала (так, вступление Российской Федерации в Парижский клуб автоматически на 45 млрд. долларов уменьшило ее требования по отношению к внешним дебиторам России), в-третьих, несовершенство российского законодательства и механизмов государственного контроля, отсутствие унифицированной системы операционного учета и организационного единства в области управления государственным долгом и, в-четвертых, отсутствие в стране единой стратегии управления государственным долгом.

Структура государственного долга в Российской империи и Российской Федерации: сравнительный анализ. Анализ Таблицы показывает, что в структуре госдолга современной России суще-

¹² Бюллетень банковской статистики. — 2002. — № 9 (112). — С. 16.

ственно возрос удельный вес внешней задолженности. И если в Российской империи соотношение внутреннего и внешнего госдолга составляло 57 % к 43 % (на 1 января 1914 года), то в Российской Федерации на 1 июля 2002 года это соотношение составило 15 % к 85 %. Соответственно примерно в тех же пропорциях в современной России возрос удельный вес обслуживания внешних обязательств в общей структуре обслуживания государственного долга.

Одной из причин такого роста нынешних внешних обязательств явилась относительная дешевизна внешнего заимствования: обслуживание внешнего долга более чем в 1,5 раза дешевле обслуживания внутреннего долга. В то же время доля затрат Российской Федерации по обслуживанию государственного долга в расходной части бюджета примерно на том же уровне (13 %), что и в Российской империи (11,5 %). И хотя отношение государственного долга к доходам федерального бюджета в Российской Федерации (1,9 к 1) выглядит предпочтительнее, чем в Российской империи (3,7 к 1), тем не менее оно не внушает определенного оптимизма.

Выводы. Опыт управления государственным долгом в Российской империи позволяет для современной России извлечь следующие уроки:

1. Необходимо создать условия для предпочтительного развития в России внутренней составляющей государственного долга.
2. В структуре госдолга России соотношение внешней и внутренней задолженности не должно превышать критического порогового значения — 50 : 50.
3. Необходимо стремиться к снижению внешней задолженности как одного из факторов роста геополитических и социальных противоречий. Практика конверсий И.А. Вышнеградского и рентных займов С.Ю. Витте показала, что проблема государственного долга даже при высоких темпах экономического роста сама собой не решается.
4. Снижения внешней задолженности следует добиваться за счет проведения самостоятельной денежно-кредитной политики; российский рубль и любая внешняя валюта на территории России должны иметь разные сферы и законы обращения.

Ю.Л. Смирникова,
*доцент кафедры административного и финансового права
Российской правовой академии Министерства юстиции
Российской Федерации,
кандидат юридических наук*

УПРАВЛЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫМ ДОЛГОМ: ЭФФЕКТИВНОСТЬ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

Первоочередной задачей финансово-кредитной политики Российской Федерации выступает необходимость прервать замкнутый круг связанных между собой экономических противоречий, в который попала российская экономика: превышение расходов федерального бюджета над доходами ведет к бюджетному дефициту, бюджетный дефицит требует покрытия за счет наращивания государственного долга, рост государственного долга приводит к увеличению расходов на его обслуживание. Расходы на обслуживание и погашение государственного долга стали крупнейшей статьёй расходов федерального бюджета. Так, в 2000 году расходы на обслуживание государственного долга составили 10,2 % расходной части государственного бюджета. На погашение внешнего долга было направлено 153 млрд. рублей, внутреннего долга — 27 млрд. рублей. В январе — апреле 2001 года на обслуживание государственного долга из российского бюджета было потрачено 94,5 млрд. рублей, или 3,7 % от ВВП, из них на обслуживание внешнего долга — 3,0 %, внутреннего долга — 0,6 %¹³. В этой связи практически значимой и актуальной является необходимость повышения эффективности управления государственным долгом как на федеральном, так и на региональном уровне.

Необходимо отметить, что финансовое законодательство не раскрывает само понятие "управление государственным долгом", а также недостаточно четко определяет его составные элементы. Статья 101 Бюджетного кодекса Российской Федерации "Управ-

¹³ Кесельман Г.М., Иголкин А.А. Финансовые рынки России после августа 1998 года. М.: Сирин, 2002. С. 29.

ление государственным долгом" рассматривает лишь организационный аспект данного понятия.

Среди составляющих элементов управления государственным долгом законодательно закреплены лишь понятия "погашение государственного долга" и "обслуживание государственного долга", однако четкого разграничения между ними не установлено. Анализ статьи 119 Бюджетного кодекса Российской Федерации "Обслуживание государственного внутреннего долга, государственного внутреннего долга субъекта Российской Федерации, муниципального долга" и статьи 111 "Предельные объемы расходов на обслуживание и погашение государственного или муниципального долга" дает основания рассматривать понятие "обслуживание государственного долга" как более широкое, чем понятие "погашение государственного долга". По сути, погашение государственного долга является составным элементом его обслуживания. Отсутствие четкого законодательного определения указанных понятий создает терминологическую путаницу, что негативно отражается на эффективности правового регулирования кредитных отношений государства.

Примечательно, что законодательные акты субъектов Федерации в области кредитных отношений более детально определяют структуру управления государственным долгом субъекта Федерации, выделяя основные составляющие такого управления. Так, законы Кабардино-Балкарской Республики, Удмуртской Республики, Архангельской, Свердловской, Тульской, Читинской областей к элементам управления субфедеральным долгом относят: определение политики в отношении государственного долга; установление требований к его размеру и структуре; определение порядка, условий выпуска (выдачи) и размещения государственных долговых обязательств; определение порядка использования заемных средств; установление круга уполномоченных лиц по обслуживанию долга и контроля за его состоянием¹⁴.

¹⁴ См.: ст. 5 Закона "О государственном долге Кабардино-Балкарской Республики" // Кабардино-Балкарская правда. 1999. 26 февраля; ст. 4 Закона "О государственном внутреннем долге Удмуртской Республики" // Удмуртская правда. 1998. 18 февраля; ст. 11 Закона Архангельской области "О государственном долге Архангельской области" // Волна. 1999. 27 июля; ст. 4 Закона "О государственном внутреннем долге Свердловской области" // Областная газета. 1997. 24 января; ст. 11 Закона "О долге Тульской области" // Тульские известия. 1998. 20 мая; ст. 3 Закона "О государственном внутреннем долге Читинской области" // Забайкальский рабочий. 1998. 26 февраля.

Таким образом, исходя из анализа регионального законодательства в механизме управления государственным долгом, следует выделять четыре этапа:

управление в области формирования финансово-кредитной политики, а также обоснования потребности государства в кредитных ресурсах и определение масштабов кредитной деятельности;

управление выпуском и размещением долговых обязательств;

управление использованием заемных средств, полученных в результате кредитной деятельности;

управление погашением долговых обязательств.

Совершенствование механизма управления государственным долгом необходимо осуществлять в трех взаимосвязанных направлениях: в правовом, экономическом и организационном, создающих единство всей системы управления.

Правовой аспект включает весь массив нормативных правовых актов, регулирующих отношения в области государственного долга. Такими актами, например, являются Закон "Об особенностях эмиссии и обращении государственных и муниципальных ценных бумаг"¹⁵, постановление Правительства Российской Федерации от 24 декабря 2000 года "О государственной программе погашения в 2001—2004 годах государственного внутреннего долга Российской Федерации по государственным долговым товарным обязательствам"¹⁶ и т. д. В настоящее время кредитные нормативно-правовые акты недостаточно полно и эффективно регулируют отношения в сфере государственного долга, чем и вызвана необходимость усовершенствования их правовой основы.

Экономический аспект обусловлен необходимостью определения реальных потребностей в кредитных ресурсах и экономически обоснованных возможностей погашения долговых обязательств. Значимость экономического аспекта для повышения эффективности правового регулирования отношений в сфере государственного долга обусловлена тем, что в первую очередь в реформировании кредитных отношений нуждаются экономические стороны, которые впоследствии должны найти правовое закрепление в финансовых нормативных правовых актах.

¹⁵ СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3814.

¹⁶ СЗ РФ. 2001. № 1. Ст. 133.

Организационный аспект непосредственно направлен на реализацию механизма управления государственным долгом. В соответствии со ст. 101 Бюджетного кодекса Российской Федерации управление государственным долгом Российской Федерации осуществляет Правительство Российской Федерации. Субъектами управления государственным долгом выступают также Министерство финансов Российской Федерации, одними из основных задач которого является разработка программ государственных заимствований и их реализации от имени Российской Федерации, а также управление государственным внутренним и внешним долгом Российской Федерации; Центральный банк Российской Федерации, который консультирует Министерство финансов Российской Федерации по вопросам графика выпуска государственных ценных бумаг и погашения государственного долга с учетом их воздействия на состояние банковской системы Российской Федерации и приоритетов единой денежно-кредитной политики и др. В целях повышения скоординированности мероприятий по управлению государственным долгом представляется целесообразным создать специальный орган, в компетенцию которого входили бы функции по управлению государственным внутренним и внешним долгом.

Эффективность правового регулирования управления государственным долгом зависит от четкого определения объекта, на который направляется управляющее воздействие. Объектом управления выступают внутренние и внешние долговые обязательства государства.

Статья 98 Бюджетного кодекса Российской Федерации "Формы государственного долга Российской Федерации" в объем государственного долга Российской Федерации включает только суммы основного долга по кредитам, номинальную сумму долга по государственным ценным бумагам и объем обязательств по выданным Российской Федерацией гарантиям. То есть выплата процентов и непроцентных доходов по государственным заимствованиям из объема государственного долга выпадает, поскольку согласно ст. 69 Бюджетного кодекса Российской Федерации они являются самостоятельной формой расходов федерального бюджета.

Актуальным представляется однозначное законодательное закрепление критерия деления государственного долга на внутренний и на внешний. До введения в действие Бюджетного

кодекса Российской Федерации отнесение обязательств к внутреннему долгу осуществлялось по валюте возникших обязательств, а к внешнему — по типу кредиторов. С принятием кодекса отнесение обязательств к внутреннему или внешнему долгу осуществляется по валюте возникших обязательств. Внутренний долг выражает обязательства в валюте Российской Федерации, т.е. в рублях. В объем государственного внутреннего долга включаются основная номинальная сумма долга по государственным ценным бумагам Российской Федерации; объем основного долга по кредитам, полученным Российской Федерацией; объем основного долга по бюджетным ссудам и бюджетным кредитам, полученным Российской Федерацией от бюджетов других уровней; объем обязательств по государственным гарантиям, предоставленным Российской Федерацией. Внешний долг выражен в иностранной валюте. В объем государственного внешнего долга включаются объем обязательств по государственным гарантиям, предоставленным Российской Федерацией, а также объем основного долга по полученным Российской Федерацией кредитам от правительств иностранных государств, кредитных организаций, фирм и международных финансовых организаций.

Однако в Бюджетном кодексе имеются противоречия: п. 3 и 4 ст. 98 и ст. 89 упоминают критерий резидентства при разграничении внутреннего и внешнего долга. Содержащиеся в Бюджетном кодексе Российской Федерации критерии разграничения государственного долга на внутренний и внешний требуют серьезной доработки. В мировой практике наиболее распространено деление государственного долга на внутренний и внешний по критерию резидентства, что представляется наиболее целесообразным.

Вышеизложенное свидетельствует о необходимости совершенствования существующего механизма управления государственным долгом и повышения эффективности его правового регулирования, что подразумевает следующее: четкое нормативно-правовое закрепление терминологии, применимой в отношении государственного долга; законодательное определение нового деления государственного долга Российской Федерации на внутренний и внешний; создание комплексного механизма управления разными видами долга.

В.К. Бурлачков,
профессор кафедры финансов
Академии труда и социальных отношений,
доктор экономических наук

ЭФФЕКТИВНОСТЬ РЕКОМЕНДАЦИЙ МВФ И ПРОБЛЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО ДОЛГА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Эффективное управление государственным долгом невозможно без четких представлений о том, какая макроэкономическая политика приводит к нарастанию задолженности, а какая — к ее сокращению. Разработанные экономической наукой модели позволяют изучать последствия роста задолженности для динамики ВВП в будущем периоде. Вывод, сделанный на основе моделей, гласит: государственный долг удастся погасить лишь в случае, если в будущем темпы прироста ВВП превысят темпы прироста долга. Соответственно, расплатиться можно только с долгами, средства от которых использовались на стимулирование роста ВВП. Но если мы занимаем деньги на создание в федеральном бюджете Фонда реформирования региональных финансов, то погасить этот долг весьма проблематично.

В таких случаях расчеты по долгам переносятся на отдаленную перспективу. Тем самым нарушается одна из главнейших функций государства — обеспечение интересов последующих поколений.

Несколько слов о макроэкономической политике, которая проводилась в России в 1993—1998 годах и привела к нарастанию внешнего долга. Эта политика разрабатывалась экспертами МВФ. С моделями, обосновывающими эту политику, можно познакомиться на интернет-сайте МВФ, в частности, в Рабочей записке (Working paper) № 108 (1997 г.).

Главной особенностью стабилизационных программ МВФ является жесткая привязка предоставления кредитных ресурсов к обязательному соблюдению предложенных этой организацией мер экономической политики. Иными словами, заключаемые с

МВФ соглашения о займах накладывают ограничения на политику национальных правительств.

Разрабатываемые МВФ программы имеют целью выравнивание платежных балансов и стабилизацию цен. Эта цель достигается сжатием совокупного спроса в национальной экономике. При определении спроса на деньги в программах МВФ традиционно используется следующая модель¹⁷:

$$\ln(M_1/p) = \Phi_0 + \Phi_1 \ln y + \Phi_2 \Delta \ln p \quad (1),$$

где M_1 — денежный агрегат; p — уровень цен; y — реальный доход.

Эластичность реального спроса на деньги по доходу положительна ($\Phi_1 > 0$), а по ценам — отрицательна ($\Phi_2 < 0$). Из уравнения (1) следует, что спрос на деньги падает, во-первых, при снижении реального дохода; во-вторых, при усилении инфляции (поскольку $\Phi_2 < 0$). Уравнение предполагает равенство спроса на деньги и их предложения. Даже если бартерные расчеты в экономике достигнут рекордных размеров, данное уравнение не сможет это учесть.

В проводимых экспертами МВФ исследованиях спроса на деньги в экономике переходных стран используется более развернутая модель, которая адекватна модели, применяемой при подготовке программ Фонда. В частности, модель, которую предлагают М. Де Брокк, К. Крайньяк и Х. Лори, имеет вид¹⁸:

$$\ln M - \ln p = k \ln y - n [\gamma + E(de/e)] \quad (2),$$

где γ — номинальная ставка по депозитам в иностранной валюте; $E(de/e)$ — ожидаемое обесценение национальной валюты (e — курс национальной валюты к доллару США); de — производная e по времени; k, n — параметры ($k > 0, n > 0$). (Здесь и далее сохранены обозначения, используемые вышеуказанными авторами).

Левая часть уравнения (2) представляет собой реальное денежное предложение; правая часть — реальный спрос на деньги. Этот спрос увеличивается с ростом реального объема производства, а снижается, во-первых, с повышением процентной ставки;

¹⁷ Mikkelsen J. A Model of Financial Programming // IMF Working Paper. No 80, 1998, p. 10

¹⁸ DeBroeck M., Krajnyak K., Lorie H. Explaining and Forecasting the Velocity of Money in Transition Economics, with Special Reference to the Baltics, Russia and other countries of the Former Soviet Union // IMF Working Paper, No 108, 1997, p. 15

во-вторых, с усилением обесценения национальной валюты. Чем выше ожидаемое обесценение национальной валюты, тем больший ее объем будет конвертирован в иностранные валюты. Соответственно, спрос на национальную валюту уменьшится.

В модель заложено следующее понимание инфляционного механизма:

$$dp/p = \varphi + c [\ln p^* - (\ln p - \ln e)] , c > 0 \quad (3),$$

$$d\varphi = b (u - \varphi) , b > 0 \quad (4),$$

где p — уровень цен в национальной экономике; p^* — уровень цен в мировой экономике; u — постоянный темп роста денежного предложения и одновременно темп инфляции; φ — сложившийся тренд в динамике инфляции.

Уравнение (3) показывает, что прирост цен складывается из тренда в динамике инфляции (φ) и давления на цены вследствие заниженного курса национальной валюты. Величина в квадратных скобках — относительный паритет покупательной способности (ППС). Если валютный курс снижается, то рост совокупного спроса за счет увеличения экспорта приводит к повышению цен. На этой основе авторы модели делают вывод о необходимости поддержки завышенного курса национальной валюты для снижения экспорта в целях приостановки инфляционного процесса.

Ожидаемый темп обесценения курса национальной валюты определяется:

$$E (de/e) = -a (\ln e - \ln \bar{e}) + u , a > 0 \quad (5),$$

где \bar{e} — курс национальной валюты, отвечающий условиям долгосрочного равновесия.

Таким образом, ожидаемый темп обесценения национальной валюты зависит от двух величин: 1) отклонения фактического курса национальной валюты от равновесного курса ($\ln e - \ln \bar{e}$); 2) темпа инфляции (u).

Далее М. Де Брокк, К. Крайньяк и Х. Лори ставят задачу определения равновесного курса национальной валюты (\bar{e}). При этом авторы исходят из того, что равновесное состояние денежного рынка обеспечивается двумя условиями: 1) равновесный уровень цен, соответствующий условиям ППС, должен определяться равенством $\ln p = \ln e + \ln p^*$; 2) ожидаемый темп обесценения национальной валюты равен темпу роста денежного предложения, т. е. $E (de/e) = u$.

Подставляя $(\ln e + \ln p^*)$ и (u) в уравнение (2) и решая его относительно $\ln e$, авторы получают курс национальной валюты для условий равновесия:

$$\ln \bar{e} = (\ln M - \ln p^*) - (k \ln y - n (r + u)) \quad (6)$$

С подстановками из уравнений (5) и (6) уравнение (2) решается относительно показателя текущего курса национальной валюты:

$$\ln e = \ln p - \ln p^* + \left(1 + \frac{1}{na}\right) \cdot [\ln M - \ln p - (k \ln y - (r+u))] \quad (7)$$

Член $(\ln p - \ln p^*)$ уравнения (7) выражает изменение ППС; член $(\ln M - \ln p)$ — реальное денежное предложение; $(k \ln y - n (r + u))$ — реальный спрос на деньги. Следовательно, текущий валютный курс (e) оказывается завышенным по сравнению с ППС в той мере, в какой предложение денег $(\ln M - \ln p)$ меньше спроса.

Иными словами, текущий курс национальной валюты будет переоценен по отношению к ППС в той степени, в какой реальные денежные остатки находятся ниже "равновесного" уровня, т.е. спрос на деньги превышает их предложение. Завышенный курс национальной валюты снижает совокупный спрос в экономике за счет сокращения экспорта и тем самым, по мнению авторов модели, сдерживает инфляцию.

Денежная политика, осуществляемая на основе рекомендаций, вытекающих из данной модели, могла привести лишь к такому результату, к которому она, к сожалению, привела в России, — к бартеризации экономики, падению производства, нарастанию внешнего долга.

Самое главное — модель не учитывает реалии переходной экономики. Появление финансового рынка, приватизация, купля-продажа недвижимости резко увеличивают спрос на деньги. Его динамика не совпадает с динамикой ВВП.

Делая вывод о необходимости снижения темпов роста денежного предложения, авторы модели считают, что объем выпуска в этих условиях должен остаться неизменным. На самом деле, при сокращении объема кредитования и отсутствии оборотных средств у предприятий объем выпуска неизбежно падает.

Темп роста денежного предложения, по мнению авторов, совпадает с темпом инфляции. Такой подход также не учитывает реалии процесса формирования новых рынков в переходной экономике и соответствующее увеличение спроса на деньги.

Из модели вытекает необходимость поддержки завышенного курса национальной валюты для сдерживания роста совокупного внутреннего спроса. Но завышенный курс национальной валюты неизбежно приводит к сдерживанию экспорта и, соответственно, оказывает депрессивное влияние на национальную экономику.

В 90-е годы некоторые отечественные экономисты стремились доказать, что количество денег в экономике России вполне достаточно, хотя бартер достигал 80 % общей суммы расчетов. Но стабилизационная политика МВФ имела своей целью ограничение совокупного спроса путем завышения курса рубля. А это достигалось путем сокращения денежного предложения и неравновесия денежного рынка. Иными словами, эти экономисты не видели политики, которая проводилась МВФ.

Полученные Россией от МВФ кредиты были использованы в 1997—1998 годах для поддержки заведомо завышенного курса рубля и исчезли в ходе валютного кризиса, неизбежного при такой политике. Сейчас страна эти кредиты погашает.

В современной мировой экономике наблюдается четко выраженная закономерность: чем больше внешний долг страны, тем больше курс ее валюты недооценен по отношению к ППС. Это объясняется следующим. Большой долг требует выплаты процентов. Правительство должно стимулировать экспорт, снижая валютный курс. В этих условиях уменьшаются внешнеторговые контрактные цены, а вслед за ними и мировые. Основные поставщики сырья на мировой рынок — развивающиеся страны и страны с переходной экономикой. Они же — главные должники.

Страны-кредиторы получают двойную выгоду от предоставленных займов — в виде процентов и в виде низких цен на сырье. Так работает экономический механизм перераспределения ренты на природные ресурсы.

Вот пример из российского опыта. Для того чтобы выйти на мировой рынок после девальвации рубля в августе 1998 года, наши экспортеры понизили к 1999 году цены на свою продукцию (без нефтепродуктов) на 25—55 %. Понятно, что это колоссальные потери национального богатства страны. Подобный механизм действует во всех странах с высокой внешней задолжен-

ностью. Проценты накручиваются на основной долг, а для его погашения правительства вынуждены стимулировать экспорт. Страна с высокой внешней задолженностью подобна человеку, стоящему сразу на двух льдинах. Долг постоянно растет за счет процентов. Чтобы выплачивать их, надо больше экспортировать. Снижение курса национальной валюты приводит к росту цен. Поэтому инфляция и внешний долг — парные явления.

Но большой внешний долг является фактором не только макроэкономической, но и геополитической нестабильности.

Снижение внешнего долга достигается политикой стимулирования промышленного экспорта при минимальном использовании валютного курса. Но именно такая политика станет невозможной при вступлении России в ВТО.

Е.В. Пухова,
*руководитель аппарата Комиссии
Государственной Думы по государственному долгу
и зарубежным активам Российской Федерации*

УПРАВЛЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫМ ДОЛГОМ: НЕКОТОРЫЕ ОЦЕНКИ И КОММЕНТАРИИ

Необходимость повышения эффективности управления государственным внешним долгом не вызывает сомнений. Тема эта становится все актуальнее, поскольку сейчас наступает период самых значительных выплат по обслуживанию и погашению внешнего долга Российской Федерации. В этой связи все острее стоит вопрос о сокращении размера государственного долга. Активно в этом направлении работает Комиссия Государственной Думы по государственному долгу и зарубежным активам Российской Федерации. Депутатами — членами комиссии были внесены поправки в бюджет, уменьшающие верхний предел государственного внешнего долга на 2003 год.

Комиссия постоянно работает над повышением эффективности Программы внешних заимствований Российской Федерации. Не секрет, что многие займы, которые включены в программу, вызывают вопросы как у депутатов, так и у Счетной палаты Российской Федерации. Практически ежегодно при рассмотрении проекта федерального бюджета Счетная палата Российской Федерации делает заключение о низкой эффективности использования иностранных кредитов.

В этой связи комиссией были рассмотрены и проанализированы более 50 проектов, включенных в Программу внешних заимствований. Депутатами обращалось внимание на эффективность использования средств займов; соответствие целей и задач, поставленных в проектных заданиях, конкретным результатам, достигнутым в ходе реализации проектов. Особое внимание депутатами было уделено тем проектам, где в структуре затрат значительная доля предусматривалась на консультационные услуги, закупку оргтехники и компьютеров, а также на содержание

групп реализации проектов. В результате сумма целевых иностранных заимствований на 2002 год была сокращена на 11 млн. долларов США.

Правительством Российской Федерации снижение объемов государственных внешних заимствований предусмотрено и в Программе внешних заимствований на 2003 год, однако это снижение обеспечивается не за счет отказа от финансирования неэффективных кредитов, а за счет сокращения суммы использования кредитов в 2003 году и переноса их использования на будущие годы. Это вызывает неоправданное увеличение срока использования кредита, а следовательно, увеличение расходов на обслуживание внешнего долга.

Многие кредитные займы включены в Программу внешних заимствований начиная с 1998 года, реализация некоторых не начиналась в течение 4—5 лет, например по кредитам: "Развитие транспортной инфраструктуры в г. Москве", "Реконструкция систем городского теплоснабжения" и др.

Одной из причин низкой эффективности использования иностранных кредитов является недостаточная проработка вопроса еще до подписания необходимых соглашений. Как показывает практика, многие регионы, в которых предполагалось осуществление проектов за счет иностранных кредитов, просто не были к этому готовы. Так произошло с проектами "Городской общественный транспорт", "Городское водоснабжение и канализация".

Очень большой удельный вес кредитных займов, по которым несколько раз переносился срок завершения. Причем срок переносится не только потому, что проект не может быть завершен вовремя, а потому, что был включен в программу с низкой степенью проработки вопроса. В рамках таких проектов в течение ряда лет осваиваются в основном средства по компонентам, предусмотренным на консультационные услуги и покупку оргтехники. Так происходило с проектом "Поддержка земельной реформы (ЛАРИС)". Как констатирует Счетная палата Российской Федерации, срок реализации проекта переносился 3 раза, только штрафные санкции в связи с этим составили 230,0 тыс. долларов США.

В результате, по информации Минфина России, несколько будет изменена направленность проекта. Теперь предполагается, что кредит будет использоваться на составление Земельного ка-

дастра, создание соответствующей базы данных. Соответственно срок завершения проекта опять необходимо продлить.

То, что проекты включаются в Программу внешних займов недостаточно проработанными, неоднократно отмечали и наша комиссия, и Счетная палата Российской Федерации. Кроме того, очень длительна процедура вступления в силу соглашений по конкретным кредитам.

Все это позволяет говорить о том, что Правительством Российской Федерации до сих пор не создана эффективная система, позволяющая привлекать иностранные кредиты на решение важнейших социально-экономических проблем, а также система контроля за целевым использованием кредитов и своевременным возвратом российскими предприятиями предоставленных им средств займов.

Управление государственным внешним долгом должно осуществляться комплексно: необходимо использовать все инструменты, позволяющие снижать затраты на обслуживание внешнего долга, оперативно решать вопросы с неэффективными ранее заключенными кредитными займами, и вообще не занимать без надобности. Привлечение кредитов может быть только в том случае, если нет возможности привлечь внутренние резервы, и только на решение социально значимых приоритетных задач.

Б.А. Хейфец,
*ведущий научный сотрудник
Института международных экономических
и политических исследований РАН,
доктор экономических наук*

НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ УПРАВЛЕНИЯ ВНЕШНИМ ДОЛГОМ И ЗАРУБЕЖНЫМИ АКТИВАМИ

Весьма отрадно, что это очень плодотворное обсуждение проходит в Совете Федерации на таком представительном уровне. Что касается существа обсуждаемого вопроса, то прежде всего необходимо подчеркнуть, что у нас по-прежнему не хватает стратегического видения проблемы управления внешним долгом. Это находит отражение и в правительственной концепции.

На мой взгляд, сейчас слишком много надежд возлагается на новый орган — долговое агентство. С другой стороны, наблюдается стремление Правительства уменьшить роль других органов, участвующих в управлении государственным долгом, прежде всего Федерального Собрания. В подготовленной Минфином концепции управления госдолгом указано, что Федеральное Собрание устанавливает на очередной финансовый год верхний предел государственного долга и предел государственных внутренних и внешних заимствований, а также программу государственных заимствований. Это даже меньше, чем предусмотрено Бюджетным кодексом Российской Федерации, который требует утверждения и других показателей, например, объемов и перечня государственных внешних заимствований по показателям источников внешнего финансирования дефицита федерального бюджета, пределов предоставления Российской Федерацией государственных кредитов и гарантий третьим лицам на привлечение внешних заимствований и тому подобное. Но главное не в этом. Утверждение перечисленных показателей связано с более широкой проработкой данных вопросов при обсуждении законопроектов о бюджете и тесное взаимодействие законодателей с представителями Минфина и других министерств и ве-

домств. Ограничение функциональных обязанностей может сказаться на плодотворности сотрудничества законодательной и исполнительной власти в данной области. А парламентарии и Счетная палата играют важнейшую роль в контроле за долговой политикой Правительства.

Одной из форм участия парламента в управлении долгом является ратификация соответствующих международных договоров. Однако Бюджетный кодекс налагает здесь определенные ограничения. В статье 127 Бюджетного кодекса сказано, что все договоры о реструктуризации задолженности или списании задолженности иностранных государств перед Российской Федерацией подлежат ратификации, за исключением тех, которые заключаются в рамках участия в международных финансовых организациях и финансовых клубах на условиях, общих и единых для всех участников этих организаций и клубов. Эта оговорка позволяет избежать контроля парламента, причем сделать это можно двумя путями. Во-первых, указать, что соглашение о реструктуризации соответствует международным правилам, хотя международные правила, например Парижского клуба, допускают достаточно разнообразные условия и большие колебания ключевых параметров реструктуризации.

Второй способ заключается в том, чтобы оформить соглашение о реструктуризации как дополнение к ранее заключенному соглашению, хотя такое дополнение является самостоятельным соглашением и по условиям реструктуризации, и по охваченному объему реструктуризации. Так поступили, например, с соглашением о реструктуризации чешского долга в сентябре 2002 года, которое оформили в виде закрытого дополнения № 2 к российско-чешскому соглашению об урегулировании задолженности от 17 июня 1994 года.

Необходимо исправить такую ситуацию. Речь не идет о том, чтобы поставить под сомнение приоритетность международного права над национальным. Просто изменение редакции статьи 127 Бюджетного кодекса, отказ от оговорки "об исключениях" будет способствовать лучшей проработке договоров о реструктуризации и более активному включению в данный процесс Государственной Думы еще на предварительном этапе подготовки соглашений.

Что касается Долгового агентства, то на него я тоже возлагал большие надежды в плане улучшения управления госдолгом. Но если проанализировать долговую политику Правительства за пос-

ледние 1—2 года, нетрудно увидеть, что долговое агентство во многих случаях оказалось бы не у дел. Возьмем реструктуризацию долга с Чехией в 2001 году, о которой я говорил выше, или реструктуризацию долга со Словакией в 2002 году. Если по реструктуризации долгов перед Лондонским клубом в 2000 году средний размер списания был 36,5 %, то по Чехии из-за использования посредников реальная скидка для государства составила 33 %, а по Словакии — где-то в районе 30 %. Фактически еще меньшая скидка для оставшейся задолженности в 132 млн. долларов перед Болгарией (8—10 %), если не считать "подарок" в виде отказа от поставок в счет долга уже произведенного "Уралмашем" оборудования для Кремниковского комбината стоимостью 32 млн. долларов (еще дополнительно 24 %). Но бюджет выделил для "Уралмаша" деньги на производство данной продукции. А ведь задолженность перед бывшими странами СЭВ была иного качества, чем долги Лондонского клуба: она не котировалась на рынке, весьма спорен коэффициент пересчета первоначальной валюты этого долга — переводных рублей — в доллары. Это лишний раз подтверждает договоренность с Германией по долгу перед бывшей ГДР, когда фактически были списаны 95 % задолженности в переводных рублях. Там были найдены аргументы, которые надо было предъявлять и другим партнерам по СЭВ. И что при урегулировании долга с названными выше странами делало бы Долговое агентство?

Другой пример касается досрочных выплат МВФ в 2001 году. Если бы перед Долговым агентством была поставлена задача поиска видов задолженности, которые могут быть досрочно погашены, оно бы выбрало те долги с более дорогой стоимостью обслуживания, например некоторых еврозаймов. Кредиты МВФ стоят значительно дешевле. Конечно, на принятие решения о досрочных выплатах МВФ повлияли другие факторы: то, что это была задолженность Центрального банка, то, что шла подготовка к преодолению пика 2003 года, и тому подобное. Но в любом случае и здесь Долговое агентство не смогло бы участвовать в подготовке и принятии данного решения.

Одной из самых существенных проблем управления госдолгом становится вопрос эффективного использования финансового резерва. Это проблема непосредственно касается законодателей. Во многих странах, где созданы резервные финансовые фонды,

их деятельность регулируется законодательно, парламент осуществляет жесткий контроль.

У нас же в России получить данные об использовании средств финансового резерва — непростой вопрос. Причем объем этих средств огромный. К началу 2003 года он может составить 250—300 млрд. рублей с учетом продажи в конце 2002 года акций ЛУКОЙЛа и "Славнефти". Это составит почти 15 % по сравнению с общей суммой доходов бюджета. Получается дополнительная "серая" касса, которая не очень жестко контролируется. Возникает много вопросов. Как средства финансового резерва страхуются от инфляции? Как выбираются конкретные объекты приложения средств фонда? Сейчас можно было бы и МВФ досрочно погасить долг, и у Чехии его выкупить без всяких посредников.

Таким образом, качественные изменения должны быть во всей системе управления долгом, которая должна ориентироваться на решение долгосрочных задач. Ждать же чуда от Долгового агентства не стоит.

Кстати, о перспективах. Очень хорошо, что этот вопрос на нашем совещании поставил господин Германенко. Действительно, до каких пор мы будем сокращать любыми силами внешний долг? У меня есть расчеты, что если у нас сохранятся даже минимальные темпы роста ВВП в 4 %, то к 2010 году мы спокойно можем обслуживать долг в 100—120 млрд. долларов. Отношение такого долга к ВВП не будет превышать 20—25 %. Другое дело, нужен ли нам такой долг (внешний и внутренний)? Какова цена такого долга?

Надо установить определенные критерии в концепции управления государственным долгом. Здесь нельзя механически переносить западные критерии, например принятый в ЕС максимальный предел соотношения государственного долга и ВВП. В Европе доля расходов бюджета в ВВП в 1,5—2 раза выше, чем у России, — 45—50 % против 22—29 % соответственно. Поэтому нужно зафиксированный в Маастрихтском договоре критерий уменьшить. Для нас в настоящее время предельным отношением госдолга к ВВП является 30—40 %. Только такая или меньшая долговая нагрузка позволит не испытывать серьезных трудностей при формировании бюджета.

Подчеркиваю, это отношение всего госдолга к ВВП, а не только внешнего. Сейчас у нас во многих выступлениях пра-

вительственных чиновников и публикациях говорится о необходимости любой ценой сократить долг. Конечно, если мы не можем эффективно использовать кредиты, они все равно разбазариваются и разворовываются, то сокращение долга — единственный путь, исходящий из реальной практики. Но мы же даем научные рекомендации, анализируем международный опыт. А здесь необходимы другие критерии. Без них невозможно представить стратегические перспективы.

И еще об одной проблеме, которую хотелось бы затронуть. Я имею в виду зарубежные финансовые активы, которыми, как здесь говорил коллега Шохин, не будет заниматься Долговое агентство. Это, на мой взгляд, ошибочное решение. Зарубежные финансовые активы являются важной составляющей международной кредитной позиции любой страны. В настоящее время наблюдается тенденция к повышению качества российских активов. Это связано с двумя обстоятельствами:

— реструктуризацией значительной части задолженности иностранных государств в рамках Парижского клуба, когда предусматривается выплата оставшейся после дисконта задолженности в СКВ;

— формированием новых ликвидных активов, например в отношениях с Индией и Китаем; и с другими странами заключаются соглашения, предусматривающие более надежные, чем раньше, гарантии по возврату кредитных средств.

Это по существу новые активы, и ими необходимо управлять. Кто будет это делать? Целесообразно данную работу сосредоточить в долговом агентстве. Тем более что в будущем нельзя исключить возникновения задолженности уже у самой России и необходимости взаимного зачета долгов. Кроме того, необходим постоянный мониторинг долговой политики наших должников, их взаимоотношений с международными финансовыми организациями и другими крупными кредиторами. Такой мониторинг позволит принимать оптимальные оперативные решения. Поэтому рекомендация по включению управления зарубежными финансовыми активами в сферу деятельности долгового агентства могла бы стать одной из рекомендаций нашего "круглого стола".

А.З. Дадашев,
заместитель руководителя Центра
институциональных и микроэкономических исследований ИЭ
РАН, доктор экономических наук

К ОЦЕНКЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫМ ДОЛГОМ

Уважаемые участники "круглого стола"! Разрешите изложить некоторые вопросы и соображения, которые у меня возникли по поводу концепции управления государственным долгом Российской Федерации, которая, как выясняется, еще не принята и дорабатывается.

Само понятие системы управления государственным долгом требует уточнения. Система управления госдолгом, записано в концепции, представляет собой совокупность правил и процедур по привлечению, использованию, обслуживанию и погашению государственных внутренних и внешних заимствований. И дальше, второй абзац: под управлением государственным долгом в рамках настоящей концепции понимается деятельность органов власти и т. д. Представляется, что и объект, и субъект управления являются составляющими системы управления. Они должны излагаться в едином ключе.

Далее записано, что органы власти Российской Федерации ответственны только за обеспечение своевременного и полного обслуживания госдолга. Нет, органы исполнительной власти Российской Федерации, в первую очередь Минфин России, Минэкономразвития России, ответственны также и за привлечение, и за использование, и, естественно, обслуживание и погашение. Вот их сфера ответственности. Без получения от них "добро" не будет ни привлечения заемных средств, ни их использования. Необходима разработка критериев и показателей эффективности управления госдолгом. В концепции в плане основных мероприятий записано (пункт 7): подготовка проекта распоряжения

Правительства о порядке анализа и оценки эффективности государственных заимствований. Ключевой момент в системе управления госдолгом — это методологические основы и методическая база оценки эффективности. Она вытекает из целей. Если цели размыты, значит, и ожидаемые результаты, которые будут сформулированы, тоже будут нечеткими. Отсюда и мера ответственности, экономической и неэкономической, которая должна присутствовать в этой системе, тоже будет размыта.

Поэтому, наверное, необходимо оценку эффективности рассматривать отдельно для внешних заимствований и внутренних.

Отсюда возникают уже другие вопросы, которые связаны с формированием механизма управления государственным долгом — внутренним и внешним.

Система критериев и показателей, используемая для оценки эффективности, может служить и для оценки результативности администрирования органов исполнительной власти, которые участвуют в процессе привлечения, размещения и использования внешних и внутренних заимствований. Это как раз соответствует требованиям административной реформы, которая ожидается в 2003—2004 годах, реформы органов исполнительной власти Российской Федерации.

Думается, что при разработке методологии и методических основ оценки эффективности управления госдолгом следует разделить эффективность на расчетную эффективность привлекаемых средств (скажем, зарубежных заимствований, на что мы привлекаем "на реализацию конкретных проектов, в том числе по связанным кредитам, закупка оборудования за рубежом") и фактическую эффективность.

На "круглом столе" прозвучало, что 20 проектов реализовано. Пожалуйста, по ним и нужно — Счетной палате и карты в руки — сравнить расчетную эффективность и фактическую эффективность, выявить факторы и обстоятельства (объективные, субъективные), повлиявшие на отклонения в ту или иную сторону.

Это есть и в рекомендациях, которые подготовила комиссия, чтобы в Счетной палате по результатам системного контроля проводить оценку эффективности внешних заимствований. Здесь

можно было бы рекомендовать, чтобы это была не эпизодическая работа, а постоянная, ежегодная. Наверное, было бы целесообразно, чтобы направление в Счетной палате, которое занимается контролем за госдолгом, ежегодно проводило аудит внешних заимствований. Ежегодный аудит как дамоклов меч будет висеть над теми, кто дает "добро" на привлечение или потом использует заемные средства.

В проекте рекомендаций по пункту 2, адресованному Правительству, записано: "...принять меры по своевременной и в полном объеме реализации плана". Раз концепция не принята, то еще и план висит. Правильнее было бы предложить: "Ускорить принятие концепции и обеспечить реализацию программных мероприятий по повышению эффективности управления государственным долгом либо по совершенствованию системы управления госдолгом, нацеленной на повышение эффективности привлекаемых средств, в первую очередь внешних заимствований".

В.С. Германенко,
заместитель председателя Комитета
Совета Федерации по бюджету

ИСПОЛЬЗОВАНИЕ РЕСУРСОВ, СВЯЗАННЫХ С ГОСУДАРСТВЕННЫМ ДОЛГОМ, В ИНТЕРЕСАХ РАЗВИТИЯ РОССИИ

Хотелось бы заострить внимание на той проблеме, которая, на мой взгляд, сегодня не очень прозвучала: это соотношение государственного долга с валовым внутренним продуктом. Несколько лет назад это соотношение составляло более 100 процентов, сегодня это соотношение менее 50 процентов, а если будут выполнены задачи, которые ставит федеральный закон о бюджете на 2003 год, то он опустится до 30—35 процентов.

Первое. Если проанализировать ситуацию с долгом, то окажется, что многие страны мира живут в долг, в том числе и Соединенные Штаты Америки, которые нам диктуют, как надо жить в нашей экономике. Мне кажется, что мы неоправданно стремимся к тому, чтобы уменьшить государственный долг в ущерб развитию нашей экономики, и прежде всего развитию инвестиционного процесса в отраслях материального производства, которое, как сегодня констатировали, имеет износ более 70 процентов.

Представляется, что надо идти по нескольким направлениям, прежде всего активизировать переговорный процесс, чтобы растянуть погашение этих долгов.

Второе. Мы не должны бояться дополнительных заимствований, имея такое соотношение с ВВП. Не столько, может быть, на внешнем рынке, сколько на внутреннем рынке. Тем более что у нас имеются огромные ресурсы для этого. Сегодня опубликовано сообщение статуправления, что более триллиона рублей составляют вклады в сберегательных банках. То есть у нас имеется возможность произвести эти заимствования не по очень дорогой цене (потому что эти вклады под очень низкий процент

банки забирают у населения) и вкладывать их в развитие экономики.

И долг, который будет расти, как внутренний, так и внешний, мы можем уменьшить, увеличивая валовой внутренний продукт, увеличивая налоговые поступления за счет валового внутреннего продукта. Мы бы могли ресурсы, которые высвобождаются за счет этого, направить на снижение налогового бремени. Мы могли бы с большей эффективностью получить ресурсы за счет увеличения валового внутреннего продукта и быстрее погашать долг и тем самым, как говорили сегодня, создать необходимые условия для будущих поколений.

Третье, на что я хотел бы обратить внимание коллег и что сегодня не прозвучало, — это вопрос использования наших зарубежных активов. Есть данные о том, что мы более 50 млрд. долларов простили тем странам, которые безнадежны в отношении погашения нашего долга. Кроме того, мы не имеем информации, и поэтому очень трудно судить, как используются наши зарубежные активы.

В этом плане я хотел бы поддержать мнение господина Вавилова о том, что мы используем не все инструменты для того, чтобы находить другие пути погашения внешнего долга. Только прямые расчеты и использование наших прямых бюджетных средств. А почему, например, не использовать такой инструмент, как скупка долгов через третьих лиц? наших же долгов через третьих лиц по более дешевой цене. Мы не имеем такой информации. Может быть, Минфин этим и занимается. Это применяется во многих других странах.

Я хотел бы предложить рассмотреть в будущем эти проблемы и записать это в наших рекомендациях.

Г.А. Щербаков,
консультант Управления международных связей
Аппарата Совета Федерации

ДОЛГ БЫВШЕГО СССР СТРАНАМ — ЧЛЕНАМ СОВЕТА ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ВЗАИМОПОМОЩИ¹⁹

Аналитический доклад

2 апреля 1993 г. руководство Российской Федерации объявило о принятии 100-процентной ответственности по долгам бывшего СССР. Позже указанное заявление, касавшееся долговых обязательств официальным кредиторам, объединенным в Парижский клуб, было распространено на остальные категории советского внешнего долга, в том числе и на обязательства перед странами — участницами бывшего СЭВ.

Советский долг странам СЭВ, включающий в первую очередь требования восточноевропейских участников организации (Болгарии, Венгрии, Польши, Румынии, Словакии, Чехии и бывшей ГДР), образовался при роспуске Совета Экономической Взаимопомощи в результате взаиморасчетов между странами — членами организации по сальдо взаимных внешнеторговых операций и по долгосрочным межгосударственным целевым кредитам. Частично данная категория долга включает также советские обязательства по прямым заимствованиям финансовых ресурсов, таким как государственный кредит от ЧССР, полученный 10 ноября 1989 года накануне чехословацкой "бархатной революции",

¹⁹

Совет Экономической Взаимопомощи (СЭВ) — межправительственная экономическая организация, основанная в 1949 г. Члены СЭВ: Болгария, Венгрия, Вьетнам (с 1978 г.), Куба (с 1972 г.), Монголия (с 1962 г.), Польша, Румыния, СССР, Чехословакия, Албания (до 1961 г.) и ГДР (до 1990 г.). Основные органы — Сессия (высший орган), Исполнительный комитет, комитеты и постоянные комиссии (отраслевые и функциональные), Секретариат (экономический и административно-исполнительный орган). Местопребывание Секретариата — Москва. Организация упразднена 13 декабря 1991 г. на 46-м (заключительном) заседании Сессии СЭВ в Будапеште.

для сбалансирования неблагоприятного состояния взаимных расчетов (1,33 млрд. долларов).

Задолженность по долгосрочным межгосударственным целевым кредитам. Такие кредиты выделялись на строительство так называемых интеграционных объектов, которые должны были работать на весь регион организации (например, более 400 млн. переводных рублей на строительство Усть-Илимского целлюлозного и Кiemбаевского асбестового комбинатов). Погашение кредитов осуществлялось продукцией предприятий, сооруженных с помощью займов.

Одним из крупнейших и к тому же последним объектом инвестиционного сотрудничества стран СЭВ был магистральный газопровод Ямбург — западная граница СССР. В 1985—1986 годах на основании многостороннего договора европейские члены СЭВ предоставили Советскому Союзу кредиты, которые должны были погашаться поставками газа.

Другим крупным совместным инвестиционным проектом было финансирование с октября 1983 года Венгрией, ГДР и Чехословакией (в марте 1984 года присоединилась Румыния) строительства Криворожского горно-обогатительного комбината, на которое предусматривалось выделение Советскому Союзу целевых кредитов на сумму около 2,5 млрд. переводных рублей. Примечательно, что долговые требования по Криворожскому ГОК, являющемуся в настоящий момент украинским предприятием, кредиторы предъявляют России, хотя Украина до сих пор не признала единоличной ответственности Российской Федерации по долгам и активам бывшего СССР.

Примечательным для характера отношений СССР со своими союзниками в рамках СЭВ представляется пример сооружения предприятия по производству никелькобальтосодержащей продукции в городе Пунта-Горда на Кубе (многостороннее соглашение от 5 октября 1977 года). В данном случае часть кредитов, которые должен был предоставить СССР, по взаимной договоренности была предоставлена другими странами — участницами соглашения. Одновременно возникли соответствующие до сих пор не погашенные финансовые обязательства Советского Союза перед его партнерами при сомнительного качества долговых обязательствах Кубы перед СССР, а затем Россией.

Задолженность по сальдо взаимных внешнеторговых операций.

Во взаимных торговых операциях стран СЭВ до 1 января 1991 года действовали (с определенными модификациями) принципы ценообразования, принятые на 9-й сессии СЭВ в 1958 году, согласно которым за базу принимались цены мирового рынка, "очищенные" от спекулятивных и конъюнктурных колебаний по следующей методике: за основу брались мировые цены, но не текущие, а средние на соответствующий товар за предыдущие 5 лет. Уже установленные цены могли подвергаться пересмотру, так как страны СЭВ, используя координацию народно-хозяйственных планов для сбалансированности взаимного товарооборота, в первую очередь согласовывали натуральные объемы поставок, а стоимостная сбалансированность обеспечивалась посредством корректировки цен. Такая корректировка была в экономическом плане не в пользу СССР, так как товарная структура торговых отношений между странами СЭВ предполагала большую ценность товаров, поставляемых из Советского Союза. По своему качеству топливно-сырьевые товары, составлявшие основу советского экспорта, соответствовали мировому уровню и имели определенную цену в свободно конвертируемой валюте на мировом рынке (то есть были "твердыми" экспортными товарами), в то время как многие изделия машиностроения и легкой промышленности, получаемые по импорту из стран СЭВ, значительно уступали западным образцам (так называемые мягкие товары) и могли вообще не найти сбыта вне границ СЭВ.

Основным импортером этих товаров являлся СССР, который удовлетворял за счет поставок с рынка СЭВ 77 % импортной потребности в готовой одежде и кожаной обуви, мебели, 95 % — в галантерейных изделиях. В свою очередь Советский Союз поставлял в страны СЭВ свыше 40 % стоимости своих экспортных ресурсов нефти и нефтепродуктов, 70 % твердого топлива, более 50 % газа, 87 % проката черных металлов, 96 % железной руды, обеспечивая их импортные потребности в среднем на 70 %, а по нефти и нефтепродуктам — 72 %, природному газу — примерно 100 %, каменному углю — 96 %, электроэнергии — 98 %, железной руде — 75 %, прокату черных металлов — 67 %²⁰.

²⁰ Хасбулатов Р. И. Мировая экономика. — М.: ИНСАН, 1994. — С. 441—442.

При этом, например, советские нефтегазовые цены для членов СЭВ были в среднем на 25—45 % ниже среднемировых²¹.

Необходимо отметить, что восточноевропейские страны также по ценам ниже среднемировых (на 15—30 %) экспортировали в СССР свою промышленную продукцию (до 65 % совокупного восточноевропейского экспорта в 1970—80-х годах), однако при этом следует учитывать следующие обстоятельства:

- свыше 1/3 такого экспорта "производилось" за счет поставок из СССР стабильно дешевых нефти, газа, другого сырья;

- более дешевые (по сравнению с мировыми) цены на советские энергоносители позволяли снизить затраты на производство поставляемых на Запад товаров, являвшихся для восточноевропейских стран источником поступлений в свободно конвертируемой валюте;

- ценовые льготы для Восточной Европы (45—65 %) были более значительными, чем встречные (15—30 %)²²;

- удельные затраты на производство экспортной промышленной продукции в восточноевропейском секторе СЭВ возросли за 1970—80-е годы в среднем на 25 %, а аналогичный показатель для советских нефти и газа увеличился за тот же период более чем на 50 %, что было связано с переносом нефте- и газодобычи в труднодоступные регионы СССР;

- преференциальные цены на энергоносители из СССР снижали бюджетную нагрузку восточноевропейских стран по таким статьям, как коммунальные расходы (отопление, горячая вода и т. д.), что экономило значительные средства для решения различных государственных, в том числе и социальных задач.

Таким образом, торговый обмен в СЭВ представлял собой особую систему внешнеэкономических связей, фактически носивших характер скрытого субсидирования Советским Союзом государств социалистического блока. По некоторым оценкам, размер советских потерь во взаимной торговле только с восточноевропейскими странами (или скрытых субсидий) составлял

²¹ Балиев А.А. Анатомия долга // Президент, парламент, правительство. — 2000. — № 6. — С. 25—37.

²² Хейфец Б.А. Расчеты России с восточноевропейскими странами // Экономист, 2001. — № 2. — С. 79—85.

ежегодно до 9—10 млрд. долларов²³, а за период 1971—1984 годов потери СССР и выгоды его партнеров по СЭВ составили 196 млрд. долларов (в ценах 1984 года).²⁴

Нарастающие дезинтеграционные процессы в социалистическом лагере и внутренние экономические проблемы вынудили руководство СССР в 1989 году предложить партнерам по СЭВ перейти к торговле по среднемировым ценам в свободно конвертируемой валюте и соответственно пересчитать торговые балансы предыдущих лет. Это удалось осуществить лишь частично: на 45-й сессии СЭВ (София, 1990 год) было принято решение о поэтапном переходе к взаимным расчетам в свободно конвертируемой валюте по ценам мирового рынка, а в начале 1991 года были упразднены переводные рубли. Предложение же о пересчете торговых балансов, выгодное только советской стороне, реализовано не было.

В результате заполитизированности отношений со своими союзниками, проводимых с игнорированием реальных экономических интересов страны, Советский Союз пришел к роспуску СЭВ, имея устойчивое отрицательное сальдо взаимной торговли со странами — членами организации. Этому немало способствовали, с одной стороны, начавшийся во второй половине 80-х годов обвал мировых цен на энергоносители (основную экспортную позицию СССР) и начало проведения восточноевропейскими странами в 1988—90 годах рыночной трансформации своих экономик, с другой стороны. Раньше приступив к экономическим реформам, они опередили СССР в сроках либерализации цен на свои товары, что послужило одной из причин усиления разбалансированности торговли.

На момент распада СССР его задолженность восточноевропейским государствам составляла 17,3 млрд. переводных рублей, или около 29 млрд. долларов (по курсу 0,6 переводных рублей: 1 доллар, на котором настаивали партнеры по СЭВ). Важной

²³ Пичугин Б.И. Внешний долг России // МЭиМО. — 1995. — № 6. — С. 21—31; № 7. — С. 65—75.

²⁴ Marrese M. and Vanous J. The Content and Controversy of Soviet Trade Relations with Eastern Europe, 1970—1984. Economic Adjustment and Reform in Eastern Europe and the Soviet Union. — New York, 1988. — 283 p.

отличительной чертой советского долга странам бывшего СЭВ являлось то, что он изначально в большей своей части подлежал погашению поставками товаров и услуг и в основном был выражен в переводных рублях.²⁵ Соответственно ключевым являлся вопрос о курсе пересчета переводных рублей в доллары США.

Вероятно, в надежде сохранить отношения особого партнерства с восточноевропейскими странами российское руководство легко согласилось при подписании соглашений, переводивших задолженность из разряда текущей коммерческой в разряд государственного долга, применить завышенный курс переводных рублей к свободно конвертируемой валюте. При этом с разными странами СЭВ были использованы различные коэффициенты пересчета — от 1 переводный рубль: 1 доллар (Чехословакия) до 0,92 переводного рубля: 1 доллар (Венгрия). Такое решение дало существенную прибавку к внешнему долгу России, хотя изначально в торговых

25

Переводной рубль существовал только в виде записей на счетах банков стран — участниц СЭВ в период 1963—1990 гг. (Соглашение о введении многосторонних расчетов в переводных рублях от 22 октября 1963 г., вступило в силу после ратификации 18 мая 1964 г.). Прообразом явился клиринговый рубль, до 1963 г. являвшийся расчетной денежной единицей СЭВ, золотое содержание которой было приравнено к золотому содержанию советского рубля. Имел золотое содержание 0,987412 г чистого золота и курс к доллару США — 1 доллар : 0,9 рубля (1963 г.), устанавливавшийся на базе соотношения золотых паритетов (золотое содержание доллара США — 0,888671 г чистого золота). При создании многосторонних расчетов в переводных рублях члены СЭВ решили сохранить у переводного рубля идентичный с клиринговым курс к доллару США. Золотое содержание переводного рубля устанавливалось у союзного и клирингового рублей с помощью метода обратной связи: вначале производилось сравнение покупательной способности рубля и доллара США. Затем, учитывая золотое содержание доллара, определялось золотое содержание рубля. Конверсия переводного рубля в золото не предусматривалась. Девальвация доллара США в 1971 и 1973 гг. вызвала необходимость пересмотра курса переводного рубля. К этому времени курс доллара понизился с 1 доллара : 0,9 перев. руб. до 1 доллара : 0,7461 перев. руб. Отказ ведущих государств Запада в результате валютных потрясений мировой системы от фиксированных паритетов валют и переход к плавающим валютным курсам потребовал применения новой методологии определения курсов конвертируемых валют к переводному рублю. В частности, в последние годы существования МБЭС устанавливал курсы 12—13 основных конвертируемых денежных единиц. Они фиксировались на первые числа каждого месяца на базе средних рыночных курсов за 5-дневный период последней декады предыдущего месяца. Индикатором курсовых колебаний оставался скользящий средний 5-дневный курс доллара США. Его отклонение, превышающее $\pm 1\%$ от прежнего курса доллара, являлось основой изменения курса переводного рубля к упомянутой группе валют.

соглашениях предусматривалась оплата в переводных рублях или товарами традиционного экспорта. Соответственно исходя из таких расчетов согласовывались цены поставок.

Общее отрицательное сальдо в торговле СССР с европейскими странами СЭВ в 1991 году практически было сведено к нулю, а в 1992—1993 годах стало положительным. Однако это имело место уже после прекращения существования СЭВ и старой системы взаиморасчетов между странами — членами организации.

Погашение задолженности СССР странам — членам СЭВ. К настоящему времени задолженность бывшим странам СЭВ значительно сократилась, так как кредиторы согласились на ее погашение за счет поставок техники, запасных частей, промышленного оборудования и средств транспорта (т. е. продукции обрабатывающей промышленности, в увеличении экспорта которой заинтересована Россия). Значительную роль в снижении внешнего долга России восточноевропейским странам сыграло проведение сверок расчетов по взаимным обязательствам. Так, благодаря взаимозачету практически погашена задолженность Польше.

Задолженность Российской Федерации странам — членам СЭВ в 1994 и 1998—2004 гг. (млрд. долл.)*

Страна	1994	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Болгария	1,3	0,10	0,10	0,10	0,10	—	0,0	0,0
Венгрия	1,0	0,59	0,43	0,39	0,3	—	0,3	0,2
ГДР	6,35	6,35	6,35	6,35	6,35	—	0,2	0,1
Чехия	5,2**	3,19	3,25	3,24	3,26	—	0,8	0,7
Словакия		1,2	1,16	1,1	1,1	—	0,7	0,5
Польша	7,9	0,02	0,02	0,02	0,0	—	0,0	0,0
Румыния	—	0,02	0,02	0,02	0,2	—	0,0	0,0
Всего:	24,06	11,47	11,33	11,24	11,31	8,2	2,0	1,5

* Данные на начало года.

** После распада Чехословакии произошел раздел советского долга между Чехией и Словакией в пропорции, применявшейся к разделу всех активов страны — 2:1.

Источник: Счетная палата РФ; Министерство финансов РФ.

После взаимозачета с Болгарией Россия осталась должна ей 100 млн. долларов²⁶, 50 % из которых должны быть погашены поставками оборудования для Кремниковского металлургического комбината, а другие 50 % — запасными частями для болгарских ВВС и услугами по ремонту военной авиатехники. Взаимозачет был оформлен Соглашением об урегулировании взаимных финансовых требований от 28 марта 1995 года (вступило в силу 25 марта 1996 года, сроки погашения задолженности российскими товарными поставками продлены в ноябре 1998 года). Начало реализации этого соглашения увязывается российской стороной с затягиваемой Софией перерегистрацией на Россию советской недвижимости в Болгарии. С другой стороны, болгары отказываются принимать в счет погашения долга тяжелое оборудование для комбината "Кремиковцы", поставка которого из-за проведенной приватизации этого предприятия, по мнению болгарской стороны, выходит из сферы межгосударственных отношений.

В августе 1999 года в Москве было подписано Межправительственное соглашение с Румынией об урегулировании российской задолженности, в соответствии с которым погашение российской задолженности Румынии осуществляется поставками энергетического оборудования для ТЭС "Минтия-Дева" по контракту на модернизацию энергоблока, который получил Российский энергетический консорциум (Подольский машиностроительный завод, Ленинградский машиностроительный завод и "Электросила"). Однако, кроме этого, Румыния имеет претензии к России по Криворожскому ГОК и по имуществу СЭВ.

Успешно сокращается задолженность Венгрии, погашение которой осуществлялось в основном поставками спецтехники (более 2/3 всего долга) и вагонов для будапештского метро. Наиболее значимой была поставка в счет долга 28 истребителей

²⁶

О характере советско-болгарских экономических отношений примечательно свидетельствует бывший премьер-министр НРБ Георгий Атанасов, возглавлявший последнее коммунистическое правительство в 1986—1989 гг. Болгария была крайне заинтересована в существовании СЭВ и извлекала огромную пользу от экономического партнерства с СССР, — считает Г. Атанасов. Когда партнеры по СЭВ отклонили предложение Софии создать общий фонд стимулирования сельского хозяйства, СССР начал субсидирование (400 млн. перев. руб. в год) агрокомплекса Болгарии по линии двустороннего сотрудничества. Практически весь аграрный комплекс НРБ был ориентирован на советский рынок, товары которого, по свидетельству болгарского экс-премьера, не нашли бы сбыта на рынках третьих стран в силу существовавшей международной экономической конъюнктуры. Потеря широкого российского рынка привела к срыву болгарского производства.

МиГ-29, являющихся в настоящий момент основой венгерских ВВС, а также 555 бронетранспортеров (487 — для минообороны, 68 — для погранслужбы Венгрии), укомплектованных запчастями и снабженных ремонтной мастерской. Намечается поставка двух грузовых кораблей "река — море" водоизмещением 5 тыс. тонн каждый, а также легковых и грузовых автомобилей.

В счет российской задолженности Словакии осуществлялись поставки гражданских самолетов, спецтехники, оборудования для АЭС, легковых автомобилей ВАЗ. Была достигнута договоренность о том, что в счет погашения задолженности российская сторона осуществит разработку предпроектной и проектной документации по созданию циклотронной лаборатории и Международного лазерного центра в Братиславе, а также поставку машин и оборудования для их строительства. Кроме того, намечено начать осуществление совместных проектов по модернизации вооружений и разработке перспективных образцов спецтехники, создать совместное предприятие по сервисному обслуживанию, провести обучение словацких специалистов.

Погашение российского долга Чехии согласно Соглашению об урегулировании задолженности бывшего СССР и России от 17 июня 1994 г. было перенесено на период 2002—2020 годы. Однако 9 октября 2001 года Россия и Чехия подписали дополнение № 2 к указанному соглашению, согласно которому 46 % основного долга подлежали списанию, оставшиеся 54 %, а также просроченные процентные платежи реструктурированы на период до 2020 года. Из этой суммы предполагалось также создание специального Гарантийного фонда на сумму 300 млн. долларов, обеспечивающего гарантии оплаты чешского экспорта в Россию.

Реструктуризация с частичным списанием являлась бы несомненным успехом российской финансовой дипломатии, если бы не то обстоятельство, что фактически она была проведена руководством РАО "ЕЭС России". Схема была следующая: РАО поставляет чешской фирме Falcon Capital²⁷ электроэнергию для реализации в третьих странах. На полученные от реализации средства Falcon Capital выкупает российские долговые обяза-

²⁷

Компания Falcon Capital с уставным капиталом в 2,5 млн. чешских крон (менее 70 тыс. долл.) основана в 1995 г. в Праге несколькими выходцами из бывшего СССР — Паагой Мамаладзе, Аристархом Алавердяном, Важей Кикнавелидзе и др. Несколько лет назад владельцы фирмы наняли управляющего — швейцарца Ханса Петера Мозоре, который подписывает все официальные документы компании (См.: Киселева Е. Как заработать на долгах России // Коммерсантъ, 2001. 7 марта. С. 4.).

тельства перед Чехией с дисконтом в 77,8 % (первоначально переговоры велись о 81,4 %), обязуясь в течение 15 дней после подписания соглашения об их переуступке выплатить в чешский бюджет 16,4 % и до конца 2004 года — оставшиеся 5,8 % общей суммы указанных обязательств. В результате руководство Чехии в короткие сроки получает в денежной форме 22,2 % проблемных долгов, а РАО "ЕЭС России" — относительно дешевый инструмент расчетов с российским бюджетом. Понятно, что слишком откровенные попытки российского монополиста воспользоваться трудностями своего крупнейшего акционера (государства) не могли не вызвать встречных требований в виде 46 %-го дисконта. Однако разница между официальным и корпоративным вариантами решения проблемы российского долга Чехии составляет значительную премию его организаторам. Известно, что аналогичная схема была предложена Словакии.

Особый случай представляет вопрос об урегулировании советского долга бывшей ГДР, решение которого в 1990 году по договоренности между Президентом СССР М.С. Горбачевым и федеральным канцлером ФРГ Г. Коелем было отложено до конца 2000 года. Возможно, тогда М.С. Горбачев рассчитывал, что признательность немцев за его личное участие в "воссоединении" Германии перевесит объемы восточногерманских долговых активов. Однако по истечении периода отсрочки ФРГ потребовала от России пересчета задолженности по курсу 1 переводной рубль: 1 доллар и включения ее в общий долг России перед Германией (в таком случае советская задолженность ГДР переходит в компетенцию Парижского клуба).

Российская сторона предложила "нулевой вариант", аргументируя свою позицию тем, что вся система СЭВ с заниженными ценами на советский экспорт и завышенными ценами на импорт в СССР являлась формой субсидирования Советским Союзом стран существовавшего тогда социалистического лагеря. Если пересчитать по мировым ценам товарооборот между СССР и ГДР, то Германия останется должна России 16,5 млрд. переводных рублей, а 6,35 млрд. долларов, на получение которых претендует ФРГ, — всего лишь сальдо по счету в переводных рублях, которое не отражает реального долга. Необходимо отметить, что "нулевой вариант" даже российской стороной изначально рассматривался как непроходной и являлся лишь инструментом торга на переговорах по советской задолженности бывшей ГДР.

Прорыв был осуществлен в апреле 2002 года, когда Президент России В.В. Путин и федеральный канцлер Г. Шрёдер на встрече в Веймаре (ФРГ) достигли договоренности, что советский долг бывшей ГДР будет погашен суммой, равной 500 млн. евро (на тот момент примерно 440 млн. долларов), из которой 350 млн. евро будут выплачены уже в 2002 году, а 150 млн. евро — равными частями — в 2003 и 2004 годах. Остается неизвестным, что взамен предложил немецкому коллеге российский Президент в Веймаре, но внешне достигнутая договоренность представляется образцовой для дальнейших мероприятий по снижению долгового бремени России: при урегулировании этой категории долга была применена классическая схема — "выкуп долга" за наличные деньги.

Выводы. Зачисление в разряд государственного внешнего долга текущей коммерческой задолженности в рамках СЭВ (по сальдо взаимных внешнеторговых операций и по долгосрочным межгосударственным целевым кредитам, изначально подлежавшим погашению поставками товаров и услуг), а также согласие на перевод такого долга, выраженного в переводных рублях, в свободно конвертируемую валюту по рыночному курсу явилось следствием идеологического императива советского периода, позиционирования СССР как великой державы без серьезного просчета экономических затрат на осуществление тех или иных внешнеполитических акций, а также прогнозирования экономического эффекта от их выполнения.

Возникновение долговых обязательств бывшего СССР перед странами СЭВ произошло за счет принятия "политических" решений, что подтверждает отсутствие объективного характера оформления указанной категории советского долга и наличие субъективных причин, основные среди которых — подчиненность реальных экономических интересов страны геополитическим целям, зачастую не связанным напрямую с национальными интересами и имевшим лишь идеологическое обоснование, а также хроническая переоценка возможностей России по обслуживанию и погашению привлекаемых кредитов.

РЕКОМЕНДАЦИИ **по итогам работы "круглого стола"**

Заслушав и обсудив доклады и выступления, участники заседания "круглого стола" отмечают следующее.

Проблема государственного долга является одной из основных проблем российской экономики, от решения которой зависят как темпы экономического роста (развития), так и эффективность финансовой и бюджетной политики государства.

Государственный внешний долг Российской Федерации составляет на 1 января 2003 года 124,5 млрд. долларов, с учетом резерва по рыночным рискам и предельного размера гарантий — 127,0 млрд. долларов. Объем государственного долга по отношению к объему ВВП составляет около 45 %, что в условиях относительно высокого уровня инфляции, неконвертируемой валюты и зависимости платежного баланса от мировой конъюнктуры цен на энергоносители является показателем высокой нагрузки на экономику.

Соотношение расходов на обслуживание и погашение государственных долговых обязательств к доходам федерального бюджета характеризуется асимметричностью, что также подтверждается существующими диспропорциями между собственными доходами и внешними заимствованиями.

Практически до конца 90-х годов институциональная структура управления государственным долгом России оставалась излишне консервативной и обладала целым рядом серьезных недостатков в контексте проводимой долговой политики.

В этой связи неблагоприятная ситуация в области управления государственным долгом требует принятия комплекса организационных и законодательных мер по повышению качества управления госдолгом, усилению контроля за расходами по обслуживанию и погашению долговых обязательств государства.

В целях создания единой системы управления государственным долгом Российской Федерации участники "круглого стола" рекомендуют:

Федеральному Собранию Российской Федерации:

1. Разработать предложения по внесению изменений и дополнений в бюджетное законодательство Российской Федерации в целях правового обеспечения единой системы управления государственным долгом.
2. Продолжить практику проведения парламентских слушаний, конференций и "круглых столов" по актуальным проблемам создания эффективной системы управления государственным долгом.

Правительству Российской Федерации:

1. Ускорить разработку федеральных законов о внесении изменений и дополнений в Бюджетный кодекс Российской Федерации, Федеральный закон "О государственном долге Российской Федерации" и внести их в установленном порядке на рассмотрение Государственной Думы.
2. Ускорить разработку и утверждение Концепции единой системы управления государственным долгом Российской Федерации.
3. Принять меры по своевременной и в полном объеме реализации Плана мероприятий по совершенствованию системы управления государственным долгом.
4. Для обеспечения финансовой транспарентности расходов на обслуживание и погашение государственного долга показывать в ежегодных отчетах об исполнении федерального бюджета расходы по процентным и дисконтным платежам.

Счетной палате Российской Федерации:

1. По результатам системного контроля за исполнением государственных долговых обязательств и аудита эффективности внешних заимствований вносить рекомендации Правительству Российской Федерации по совершенствованию и повышению эффективности управления государственным долгом.
2. Принять участие в экспертизе законопроектов, связанных с созданием единой системы управления государственным долгом в части организации государственного финансового контроля за расходованием средств федерального бюджета на обслуживание и погашение государственного долга.

**ДАННЫЕ О СТРУКТУРЕ
И ДИНАМИКЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО ДОЛГА
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

1. Объем и структура государственного внутреннего долга

(тыс. рублей)

№ кода		Величина государст- венного внутреннего долга на 01.01.2002 г.	Величина государст- венного внутреннего долга на 01.01.2003 г.	Величина государст- венного внутреннего долга на 01.01.2004 г.
001	Целевой заем 1990 г.	3 776 331,9	3 713 503,9	3 051 356,8
002	Целевые вклады и чеки на автомобили	2 938 698,7	2 134 157,4	1 042 058,5
003	Государственный внутренний заем РСФСР 1991 г.	406,2	406,2	406,2
005	Государственный внутренний заем 1992 г.	210 698,4	92 655,7	2097,3
007	Казначейские обязательства	9840,0	9840,0	9840,0
009	Задолженность по АПК, переоформленная в вексель МФ РФ	1 680 000,0	1 120 000,0	560 000,0
010	Государственные краткосрочные облигации (ГКО)	19 541 499,0	18 815 217,0	40 520 255,2
012	Задолженность по централизованным кредитам и начисленным процентам организации АПК и организаций, осуществляющих завоз продукции в районы Крайнего Севера, переоформленная в вексель МФ РФ	12 559 420,5	8 990 578,8	6 607 564,1
013	Государственные гарантии	16 829,8	8 616 427,3	41 710 035,1

№ кода		Величина государст- венного внутреннего долга на 01.01.2002 г.	Величина государст- венного внутреннего долга на 01.01.2003 г.	Величина государст- венного внутреннего долга на 01.01.2004 г.
014	Задолженность предприятий текстильной промышленности Ивановской области по неуплаченным процентам за пользование централизованными кредитами, переоформленная в вексель МФ РФ	280 000,0	210 000,0	140 000,0
015	Задолженность по финансированию затрат на формирование мобилизационного резерва, переоформленная в вексель МФ РФ	1 020 389,4	777 111,5	533 833,6
016	Облигации федеральных займов с переменным купонным доходом (ОФЗ-ПК)	24 100 778,0	24 100 778,0	24 100 778,0
017	Государственный сберегательный заем	124 706,3	106 647,3	92 960,7
018	Государственный внутренний целевой заем РФ для погашения товарных обязательств	-	-	21 000 000,0
019	Облигации федеральных займов с постоянным купонным доходом (ОФЗ-ПД)	307 820 646,0	350 741 483,0	50 476 322,0
020	Индексация вкладов населения	-	-	-
023	Облигации государственных нерыночных займов (ОГНЗ)	20 727 171,0	11 500 000,0	11 500 000,0
024	Задолженность по централизованным кредитам и процентам по ним организаций АПК Челябинской области и АО "Чиркейгэсстрой", переоформленная в вексель МФ РФ	58 625,0	35 175,0	23 450,0

№ кода		Величина государст- венного внутреннего долга на 01.01.2002 г.	Величина государст- венного внутреннего долга на 01.01.2003 г.	Величина государст- венного внутреннего долга на 01.01.2004 г.
025	Задолженность по авалированным векселям "Агропромбанка"	114 571,9	-	-
027	Облигации федеральных займов с фиксированным купонным доходом (ОФЗ-ФК)	138 533 563,1	207 069 927,1	229 028 406,6
028	Кредитные соглашения и договоры, заключенные от имени Российской Федерации		-	-
038	Прочие государственные ценные бумаги Российской Федерации			4 000 000,0
039	Государственные сберегательные облигации (ГСО)			10 000 000,0
040	Облигации федеральных займов с амортизацией долга (ОФЗ-АД)		42 286 899,0	397 686 899,0
	ИТОГО:	533 514 175,2	680 320 807,2	842 086 263,1

2. Объем и структура государственного внешнего долга РФ*

(млрд. долл. США)

Категория долга	01.01.95	01.01.96	01.01.97	01.01.98	01.01.99
Внешний долг бывшего СССР, принятый РФ — всего	108,6	103,0	100,7	91,4	95,1
в том числе по кредитам, полученным от:					
правительств иностранных государств	69,1	62,6	61,9	55,9	57,2
иностраннных коммерческих банков и фирм	39,5	40,4	38,8	31,7	32,4
прочая задолженность				3,8	5,5

Категория долга	01.01.95	01.01.96	01.01.97	01.01.98	01.01.99
Внешний долг РФ — всего	11,3	17,4	24,4	32,1	54,2
в том числе по кредитам, полученным от:					
международных финансовых организаций	5,4	11,4	15,5	18,7	26,0
правительств иностранных государств	5,9	6,0	7,9	7,6	9,7
иностраных коммерческих банков и фирм			1,0	4,5	16,0
прочая задолженность				1,3	2,5
ИТОГО:	119,9	120,4	125,1	123,5	149,3

* С введением в действие с 1 января 2000 г. Бюджетного кодекса Российской Федерации деления на долг бывшего СССР и долг Российской Федерации не предусмотрено.

3. Структура государственного внешнего долга Российской Федерации

(млрд. долл. США)

Код	Наименование	на 1 января 2003 года	на 1 января 2004 года
100000	Государственный внешний долг Российской Федерации (включая обязательства бывшего Союза ССР, принятые Российской Федерацией)	124,5	121,4
111000	По кредитам правительств иностранных государств	52,7	54,4
111001	Задолженность официальным кредиторам Парижского клуба	43,6	46,6
	Австралия	0,4	0,4
	Австрия	2,6	3,0
	Бельгия	0,2	0,2

Код	Наименование	на 1 января 2003 года	на 1 января 2004 года
	Великобритания	1,4	1,5
	Германия	18,6	20,4
	Дания	0,2	0,2
	Испания	1,0	1,1
	Италия	5,5	5,7
	Канада	1,7	1,6
	Нидерланды	0,6	0,6
	Норвегия	0,0	0,0
	Португалия	0,1	0,1
	США	3,8	3,5
	Финляндия	0,5	0,6
	Франция	3,0	3,4
	Швейцария	0,3	0,3
	Швеция	0,1	0,1
	Япония	3,7	3,8
111002	Задолженность кредиторам, не являющимся членами Парижского клуба	4,9	4,4
	Турция	0,5	0,4
	Южная Корея	2,0	1,9
	ОАЭ	0,5	0,4
	Оман	0,1	0,0
	Кувейт	1,7	1,5
	Таиланд	0,0	0,0
	Мальта	0,0	0,0
	Греция	0,0	0,0
	Египет	0,1	0,1
	Уругвай	0,0	0,0

Код	Наименование	на 1 января 2003 года	на 1 января 2004 года
111003	Задолженность бывшим странам СЭВ	4,2	3,3
	Германия	0,2	0,1
	Чехия	0,8	0,7
	Словакия	0,7	0,5
	Венгрия	0,3	0,2
	Болгария	0,0	0,0
	Румыния	0,0	0,0
	Китай	0,7	0,5
	КНДР	0,0	0,0
	Югославия	1,6	1,4
112000	По кредитам иностранных коммерческих банков и фирм	3,0	-
112001	Задолженность кредиторам Лондонского клуба	-	-
112002	Коммерческая задолженность	3,0	-
113000	По кредитам международных финансовых организаций	13,4	11,0
114000	Государственные ценные бумаги Российской Федерации, выраженные в иностранной валюте	49,2	49,8
114001	Еврооблигационные займы	39,9	42,5
114002	ОВГВЗ	9,3	7,3
115000	По кредитам Центрального банка Российской Федерации	6,2	6,2
	Предельный размер предоставления гарантий	2,6	2,3
	Государственный внешний долг Российской Федерации с учетом резерва по рыночным рискам и предельного размера гарантий	127,0	123,7

4. Динамика государственного внешнего долга Российской Федерации

Наименование	на 1 января 1995 года	на 1 января 1996 года	на 1 января 1997 года	на 1 января 1998 года	на 1 января 1999 года	на 1 января 2000 года	на 1 января 2001 года	на 1 января 2002 года, ожидаемое	на 1 января 2003 года, ожидаемое	на 1 января 2004 года, ожидаемое
Государственный внешний долг Российской Федерации (включая обязательства бывшего СССР, принятые Российской Федерацией)	119,9	120,4	125,1	123,5	149,3	158,4	139,3	138,0*	124,5	121,4
По кредитам правительств иностранных государств	75,0	68,6	69,8	63,5	66,9	66,5	63,6	56,8	52,7	54,4
Задолженность официальным кредиторам Парижского клуба						48,6	46,1	42,0	43,6	46,6
Задолженность кредиторам, не являющимся членами Парижского клуба						3,3	3,7	3,6	4,9	4,4
Задолженность бывшим странам СЭВ						14,6	13,8	11,2	4,2	4,3
По кредитам иностранных коммерческих банков и фирм	39,5	40,4	39,8	36,2	48,4	39,4	6,0	6,0	3,0	-

Задолженность кредито- рам Лондонского клуба						30,1	0,1	0,0	-	-
Коммерческая задолжен- ность						9,3	5,9	6,0	3,0	-
По кредитам междунаро- дных финансовых организа- ций	5,4	11,4	15,5	18,7	26,0	19,4	16,2	15,0*	13,4	
Государственные ценные бумаги Российской Феде- рации, выраженные в иностранной валюте						26,7	47,1	48,6*	49,2	49,8
Еврооблигационные займы ОВГВЗ						15,6	36,4	37,8*	39,9	42,5
По кредитам Централь- ного банка Российской Фе- дерации						11,1	10,8	10,8*	9,3	7,3
Резерв на изменение про- центных ставок и валют- ных курсов							-	5,2*	-	-
Гарантии							-	4,4*	2,6	2,3
Государственный внеш- ний долг Российской Фе- дерации с учетом резерва по рыночным рискам							-	147,6*	127,0	123,7

* — без подтверждений результатов инвентаризации

**5. Динамика расходов на обслуживание и погашение государственного внешнего долга
Российской Федерации в 2001–2005 гг.**

Код	Код по ЭКР	Наименование	2001 факт., млн. руб.	2002 (9 месяцев) прогноз, млн. руб.	2002 (IV квартал) прогноз, млн. руб.	2003 проект, млн. руб.	2004 прогноз, млн. руб.	2005 прогноз, млн. руб.
19		Обслуживание государственного долга	184 694,4	194 153,4	32 937,8	220 027,9	220 790,6	219 895,0
19 02		Обслуживание государственного внешнего долга	184 694,4	194 153,4	32 937,8	220 027,9	220 790,6	219 895,0
19 02 461		Процентные платежи по государственному внешнему долгу	184 694,4	194 153,4	32 937,8	220 027,9	220 790,6	219 895,0
19 02 461 330		Выплаты процентов по государственному долгу	184 694,4	194 153,4	32 937,8	220 027,9	220 790,6	219 895,0
	120410	Платежи в погашение процентов по кредитам, полученным РФ от правительств иностранных государств (включая платежи в погашение процентов по внешнему долгу бывшего СССР)	81 842,0	86 468,9	6652,8	79 173,1	79 964,3	76 480,5
	120420	Платежи в погашение процентов по кредитам, полученным РФ от иностранных коммерческих банков и фирм	83 570,9	80 346,8	16 820,3	109 330,5	111 234,9	116 749,1

120430	Платежи в погашение процентов по кредитам, полученным от международных финансовых организаций	22 258,3	17 661,4	9063,9	22 270,0	21 838,0	18 717,0
120440	Оплата процентов по ОВГВЗ	-2976,8	9676,4	400,8	9254,4	7753,5	7948,4
0100	Кредиты международных финансовых организаций	-29 490,6	-35 962,8	-17 614,7	-79 254,0	-65 764,6	-57 141,9
0101	Получение финансовых кредитов	4503,5	938,8	321,3	1360,0	1432,0	-
0101	Использование нефинансовых кредитов	8263,6	6869,2	2868,3	11 594,0	13 604,0	12 845,0
0102	Погашение основной суммы долга	-42 257,7	-43 770,8	-20 804,2	-92 208,0	-80 800,6	-69 986,9
0200	Кредиты правительств иностранных государств, предоставленные РФ	-137 992,6	-108 197,1	-22 379,1	-142 727,6	-137 404,0	-132 186,0
0201	Получение финансовых кредитов	3012,4	1528,0	-	-	-	-
0201	Использование нефинансовых кредитов	3247,8	5958,2	4881,8	9554,0	5370,0	3670,0
0202	Погашение основной суммы долга	-144 252,8	-115 683,3	-27 260,9	-152 281,6	-142 774,0	-135 856,0
0300	Кредиты иностранных коммерческих банков и фирм, предоставленные РФ	-32 875,1	-8145,7	63 000,0	-124 245,5	11 340,5	-175 543,8
0301	Получение финансовых кредитов (поступление средств от реализации внешнего облигационного займа)	366,9	-	63 000,0		71 600,0	

Код	Код по ЭКР	Наименование	2001 факт., млн. руб.	2002 (9 месяцев) прогноз, млн. руб.	2002 (IV квартал) прогноз, млн. руб.	2003 проект, млн. руб.	2004 прогноз, млн. руб.	2005 прогноз, млн. руб.
	0301	Использование нефинансовых кредитов		-		-	-	-
	0302	Погашение основной суммы долга	-33 242,0	-8145,7	-	-124 245,5	-60 259,5	-175 543,8

Прогноз курсов иностранных валют на 2003–2004 гг.

Прогноз на 1 января 2003 года	Вероятность (доверительный интервал) 95%	Вероятность (доверительный интервал) 99%
евро (долларов США за евро)	1,00	1,03
йена (йен за доллар США)	144,10	148,00
фунт стерлингов (долларов США за фунт стерлингов)	1,52	1,55
Прогноз на 1 января 2004 года		
евро (долларов США за евро)	1,06	1,09
йена (йен за доллар США)	149,40	156,00
фунт стерлингов (долларов США за фунт стерлингов)	1,57	1,61

Прогноз основан на материалах согласованного прогноза "Consensus forecast" более сотни ведущих мировых финансовых и кредитных организаций.

Справка о расходах на обслуживание государственного внутреннего долга

(тыс. рублей)

Вид расходов	2001 год	2002 год			2003 год
		9 месяцев	IV квартал	итого, год	
Обслуживание государственного внутреннего долга	46 409 752,9	25 620 470,2	13 352 837,2	38 973 307,4	57 482 116,5
Выплата процентов по займам РФ, полученным внутри страны	46 366 397,8	25 202 358,4	10 879 530,8	36 081 889,2	55 382 089,5
Выплата процентов по ГКО	1 410 750,1	2 230 879,0	724 096,0	2 954 975,0	3 772 344,0
Выплата процентов по облигациям федеральных займов	43 367 652,4	22 399 816,6	6 438 891,8	28 838 708,4	42 529 180,0
Выплата процентов по ОФЗ-ПК	1 407 033,8	2 883 985,1		2 883 985,1	4 883 985,0
Выплата процентов по ОФЗ-ПД	18 726 347,5	4 312 909,6	1 802 858,1	6 115 767,7	15 051 004,0
Выплата процентов по ОФЗ-ФК	23 234 271,0	15 202 921,9	4 636 033,7	19 838 955,6	12 954 676,0
Выплата процентов по ОФЗ-АД				-	9 639 515,0
Выплата процентов по ГСО				-	2 464 327,0
Выплата процентов по ОГНЗ	779 803,8		1 380 000,0	1 380 000,0	3 080 000,0
Выплата процентов по ОГСЗ	695 762,9	11 754,8	2 000,0	13 754,8	
Выплата выигрышей по займу 1992 года	48 382,9	67 894,9	31 993,0	99 887,9	40 000,0

Вид расходов	2001 год	2002 год			2003 год
		9 месяцев	IV квартал	итого, год	
Выплата процентов по векселям	64 045,7	492 013,1	2 302 550,0	2 794 563,1	3 149 416,5
Выплата процентов по прочим государственным ценным бумагам				-	346 822,0
Выплата процентов по кредитам, полученным внутри страны		1 046,5	0,0	1 046,5	
Прочие расходы, связанные с обслуживанием государственного внутреннего долга РФ	43 355,2	417 065,3	2 473 306,4	2 890 371,7	2 100 027,0
Всего расходов на погашение основной суммы задолженности	98 753 031,2	80 743 852,6	34 939 170,3	115 683 022,9	138 449 367,3

(тыс. руб.)

Наименование показателя	2001 год	2002 год			2003 год
		9 месяцев	IV квартал	итого, год	
Государственные ценные бумаги	87 235 321,2	63 937 743,7	28 344 134,3	92 281 878,0	112 885 431,0
Государственные краткосрочные бескупонные облигации (ГКО)	27 384 331,7	25 718 657,0	9 140 362,6	34 859 019,6	40 427 656,0

Облигации федерального займа с переменным купонным доходом (ОФЗ-ПК)	3 959,7			-	-
Облигации федерального займа с постоянным купонным доходом (ОФЗ-ПД)	46 581 764,1	32 200,0	163 700,0	195 900,0	311 813,0
Облигации федерального займа с фиксированным купонным доходом (ОФЗ-ФК)		38 169 277,1	9 542 319,3	47 711 596,4	71 985 962,0
Облигации федерального займа с амортизацией долга (ОФЗ-АД)				-	-
Государственные сберегательные облигации (ГСО)				-	-
Облигации государственных нерыночных займов (ОГНЗ)	10 270 805,0		9 227 171,0	9 227 171,0	-
Облигации государственного сберегательного займа (ОГСЗ)	2 984 866,8	17 609,6	190 981,4	208 591,0	-
Прочие государственные ценные бумаги	9 593,8		79 600,0	79 600,0	160 000,0
Иные долговые обязательства в том числе:	11 517 710,1	16 806 108,9	6 595 036,0	23 401 144,9	25 563 936,3
Кредитные соглашения и договоры, заключенные от имени Российской Федерации		679 219,4		679 219,4	-

КОНЦЕПЦИЯ ЕДИНОЙ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫМ ДОЛГОМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

1. Система управления государственным долгом, понятие и основные цели

Система управления государственным долгом представляет собой совокупность правил и процедур по привлечению, использованию, обслуживанию и погашению (возврату) государственных внутренних и внешних заимствований, а также по регулированию размера, стоимости и структуры обязательств государства, мониторингу заимствований и задолженности субъектов, муниципальных образований и негосударственного сектора экономики.

Под управлением государственным долгом в рамках настоящей концепции понимается деятельность органов власти Российской Федерации по обеспечению своевременного и полного обслуживания и погашения государственного долга, минимизации в среднесрочной перспективе возникающих при этом расходов федерального бюджета, включая деятельность по оптимизации размера, структуры и состава государственного долга, включающих необходимость его реструктуризации.

Основными целями управления государственным долгом Российской Федерации являются:

- поддержание объема государственного долга на экономически безопасном уровне;
- обеспечение исполнения обязательств государства в полном объеме;
- оптимизация стоимости обслуживания государственного долга Российской Федерации.

Управление государственным долгом является составной частью бюджетной политики. В свою очередь, бюджетная политика является составной частью социально-экономической политики государства.

Основой для определения бюджетной политики и политики в области управления государственным долгом являются краткосрочные и среднесрочные прогнозы социально-экономического развития государства. Управление государственным долгом

и рисками, связанными с изменением стоимости этих обязательств, оказывает непосредственное влияние на состояние бюджета и экономики государства.

Учитывая изложенное, наличие устойчивой и всеобъемлющей системы управления государственным долгом, направленной на предотвращение возможных долговых и финансовых кризисов, является важным условием для экономического развития государства, обеспечения четкого исполнения федерального бюджета.

Структурные реформы экономики Российской Федерации и дальнейшее совершенствование бюджетного процесса обуславливают необходимость реформирования и совершенствования системы управления государственным долгом.

Факторы, препятствующие проведению эффективной политики в области управления государственным долгом

Несмотря на достигнутые в течение последних лет положительные результаты по совершенствованию системы управления государственным долгом, сохраняется ряд факторов, отрицательно влияющих на проведение эффективной политики в области государственных заимствований и управления государственным долгом, которые могут быть разделены на внешние по отношению к системе управления государственным долгом, и внутренние, характеризующие эффективность самой системы управления государственным долгом.

К числу внешних факторов относятся:

— высокая степень зависимости платежеспособности России от состояния мировых рынков энергоносителей и сырья;

— отсутствие устойчивого доступа России на международные рынки капитала на благоприятных условиях;

— недостатки в законодательном разграничении компетенции органов государственной власти в области управления государственным долгом;

— нерыночный характер основной доли государственного внешнего долга РФ, сформированного главным образом в результате привлечения связанных кредитов правительств иностранных государств и международных финансовых организаций;

— отсутствие механизма координации заемной и кредитно-денежной политики на среднесрочную перспективу, включающего определение полномочий, процедур и методов взаимодействия, мер ответственности органов государственной исполни-

тельной власти и Банка России, а также четкого порядка обмена информацией между ними;

— недостаток квалифицированных кадров в системе управления государственным долгом и низкий уровень технического и технологического обеспечения.

Внутренние факторы:

— отсутствие единого механизма управления государственным внутренним и государственным внешним долгом;

— наличие нескольких не интегрированных между собой баз данных по государственному долгу в Минфине России, Банке России и Внешэкономбанке;

— неразвитые процедуры долгосрочного планирования заимствований и моделирования долговой ситуации;

— отсутствие механизма регулирования, мониторинга и оценки субфедеральных, региональных, муниципальных и корпоративных заимствований.

Действие указанных факторов предопределяет уязвимость долгового положения России в случае ухудшения мировой экономической конъюнктуры, неспособность сложившейся системы управления государственным долгом предотвратить или смягчить кризисы при возникновении неблагоприятной ситуации в финансовой сфере. Значительные колебания котировок рыночных долговых обязательств Российской Федерации также обуславливают необходимость реформирования системы управления государственным долгом с целью пересмотра принципов ее функционирования с учетом мирового опыта и особенностей текущего положения страны.

2. Цели и принципы реформирования и развития системы управления государственным долгом

Основная задача реформирования и развития системы управления государственным долгом заключается в усилении государственного влияния и контроля за государственным долгом и заимствованиями, а также постепенном снижении зависимости федерального бюджета Российской Федерации от ситуации на мировых рынках капитала.

Оптимизация стоимости обслуживания государственного долга и сохранение объема государственного долга на эконо-

мически безопасном уровне требует решения системой управления государственным долгом следующих задач:

- повышение эффективности государственных заимствований на внутреннем и внешнем рынках;

- дальнейшее развитие рынка внутренних заимствований, в том числе в связи с реформой пенсионной системы;

- оптимизация структуры и стоимости обслуживания государственного долга Российской Федерации;

- обеспечение принятия экономически обоснованных решений в области управления государственным долгом и государственными заимствованиями;

- развитие рыночных инструментов заимствований и инструментов управления долгом.

На решение упомянутых задач может быть направлено создание и совершенствование следующих элементов системы управления государственным долгом:

- 1) совершенствование правовых основ в области управления долгом;

- 2) создание единой и централизованной организационной структуры и четких механизмов управления долгом;

- 3) создание единых системы учета государственного долга и базы данных по учету государственного долга;

- 4) создание единой системы анализа рисков в области управления долгом и финансового предварительного и последующего анализа долговых операций и заимствований;

- 5) формирование интегрированной и унифицированной системы стратегического планирования в сфере управления государственным долгом и оценки эффективности заимствований;

- 6) совершенствование механизмов взаимодействия управления государственным долгом с системой кассового исполнения федерального бюджета;

- 7) создание системы и механизмов взаимодействия (включая межведомственные и внутриведомственные процедуры) управления государственным долгом, денежно-кредитной политикой и политикой в области управления золотовалютными резервами;

- 8) внедрение интегрированной системы по аналитическому учету субфедеральных, муниципальных долговых обязательств и заимствований негосударственного сектора экономики.

Учитывая большое влияние "долгового фактора" на социально-экономическое развитие страны, а также возможные поли-

тические и финансовые последствия в случае возникновения кризисной ситуации, в процессе проведения заемной и долговой политики Российская Федерация должна опираться на следующие принципы.

Общие принципы:

— обеспечение экономической безопасности Российской Федерации;

— единство внутренней и внешней заемной и долговой политики как части финансово-бюджетной политики Российской Федерации;

— координация на этапах формирования и реализации заемной и долговой политики Правительства Российской Федерации с денежно-кредитной политикой Банка России;

— приоритетность обеспечения интересов федерального бюджета Российской Федерации при проведении операций по привлечению заимствований, исключение конкуренции между Федерацией, субъектами Федерации, муниципальными образованиями Российской Федерации при осуществлении заимствований;

— диверсификации источников и методов заимствований:

— защита интересов субъектов и муниципальных образований, а также хозяйствующих субъектов Российской Федерации как международных заемщиков;

— транспарентность принятия решений и информационная открытость в вопросах формирования заемной политики и политики по управлению государственным долгом.

Финансово-экономические принципы:

— обеспечение экономической и финансовой эффективности и экономической целесообразности заимствований;

— использование заимствований на цели покрытия дефицита федерального бюджета или кассовых разрывов, поощрение частных заимствований как источника инвестиционных ресурсов;

— приоритетность привлечения финансовых займов по сравнению с обусловленными и/или связанными кредитами;

— поддержка вторичного рынка долговых обязательств, эмитированных Российской Федерацией.

Административные и организационные принципы:

— единство планирования внутренних и внешних заимствований как неотъемлемой части бюджетного процесса и бюджетной политики Российской Федерации;

- единство управления государственным долгом и мониторинга консолидированного долга Российской Федерации, координация действий на внутренних и внешних рынках капитала;
- разграничение полномочий и ответственности государственных исполнительных и законодательных органов власти, а также контролирующих органов в сфере формирования и реализации заемной и долговой политики;
- законодательное ограничение ежегодного объема заимствований, а также утверждение в форме принятия федерального закона предельных размеров государственного внутреннего и государственного внешнего долга;
- единство текущего (годового) и стратегического (3—5 лет) планирования заимствований и расходов федерального бюджета по погашению и обслуживанию государственного долга;
- регулярная оценка и мониторинг результатов заимствований и операций по погашению и обслуживанию государственного долга;
- регулярный анализ и активное управление рисками, связанными с государственными заимствованиями и структурой государственного долга.

3. Организационная структура системы управления государственным долгом и полномочия органов государственной власти

Реформирование системы управления государственным долгом Российской Федерации должно предусматривать четкое определение функций органов государственной власти в области управления долгом и определять порядок их взаимодействия.

Функции органов государственной власти

Функции органов и ветвей государственной власти в области управления государственным долгом должны распределяться следующим образом.

Президент Российской Федерации устанавливает основные приоритеты бюджетной политики на среднесрочную и долгосрочную перспективу, включая приоритеты в области управления государственным долгом.

Федеральное Собрание Российской Федерации устанавливает в законе о федеральном бюджете на очередной финансовый год

верхний предел государственного долга и предел государственных внутренних и внешних заимствований, а также программу государственных заимствований.

Правительство Российской Федерации определяет организационные основы системы управления государственным долгом и активами, утверждает стратегию в области управления государственным долгом и финансовыми активами, утверждает основные источники и параметры заимствований.

Центральный банк Российской Федерации на стадии разработки и реализации стратегии в области управления государственным долгом согласует с Минфином России вопросы соответствия долговой политики с денежно-кредитной политикой и политикой в области управления золотовалютными резервами, включая вопросы осуществления внутренних и внешних заимствований.

Министерство финансов Российской Федерации от имени Правительства Российской Федерации осуществляет внешние и внутренние заимствования, реализует утверждаемую Правительством стратегию в области управления государственным долгом, осуществляет бюджетное планирование в части государственного долга, источников покрытия дефицита федерального бюджета и планируемых расходов на обслуживание государственного долга, проводит анализ заимствований на региональном и муниципальном уровне, а также заимствований негосударственного сектора экономики, осуществляет обслуживание и погашение государственного долга, осуществляет и отвечает за учет государственного долга.

Министерство экономического развития и торговли Российской Федерации осуществляет анализ эффективности проектов, финансируемых за счет средств внешних заимствований, участвует в реализации мероприятий по обслуживанию коммерческой задолженности Российской Федерации, регулирует долговую политику субъектов Российской Федерации, прогнозирует внешние заимствования в рамках государственного прогнозирования социально-экономического развития, определенных Федеральным законом от 20.07.1995 № 115-ФЗ "О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации".

Специализированная организация — **Долговое агентство Российской Федерации**, осуществляющее по поручению Минис-

терства финансов Российской Федерации функции по управлению государственным долгом, в том числе первичный учет государственных обязательств и государственных заимствований.

ДАРФ создается в целях повышения эффективности управления государственным долгом и осуществления функций оперативного управления государственным долгом после завершения формирования единой системы управления государственным долгом.

ДАРФ будет являться государственной корпорацией, созданной Российской Федерацией, статус, цели деятельности, функции и полномочия которой будут определены в законодательных актах Российской Федерации (в Федеральном законе "О государственном долге Российской Федерации", положениях Бюджетного кодекса Российской Федерации, Федеральном законе "О некоммерческих организациях" и других нормативно-правовых документах).

ДАРФ будет выполнять возложенные на него функции в рамках ежегодно утверждаемых Министерством финансов Российской Федерации инструкций (директив), устанавливающих основные параметры заемной и долговой политики на предстоящий период, а также на основании отдельных поручений Минфина России по проведению отдельных операций по управлению государственным долгом Российской Федерации.

Полномочия Минфина России и Долгового Агентства в рамках управления государственным долгом распределены следующим образом:

Министерство финансов Российской Федерации:

- организует управление государственным долгом в рамках предоставленных Правительством РФ полномочий;

- разрабатывает стратегию и годовые программы в области управления государственным долгом;

- определяет потребность в источниках финансирования бюджета;

- осуществляет от имени Правительства эмиссию государственных ценных бумаг и другие заимствования;

- проводит переговоры и заключает от имени Правительства соглашения с кредиторами;

- обеспечивает учет и составляет отчетность об исполнении федерального бюджета в соответствии с положениями бюджетного законодательства;

— определяет основные параметры осуществления государственных заимствований;

— осуществляет платежи и проводит операции в счет обслуживания и погашения государственного долга.

Агентство будет наделено следующими правами:

— согласовывать с разрешения Минфина России документы, включая проспекты эмиссии, соглашения о назначении агентов, юридические заключения и прочие принятые в мировой практике документы, регулирующие выпуски (эмиссии) облигаций государственных облигационных займов Российской Федерации в валюте Российской Федерации, валютах иностранных государств, а также в многонациональных валютах;

— проводить по поручению Минфина России обмен (конверсию) долговых обязательств Российской Федерации, в том числе с использованием производных финансовых инструментов (деривативов);

— привлекать по поручению Минфина России финансовые кредиты в других общепризнанных и доступных агентству формах;

— проводить по поручению Минфина России операции по регулированию рынка долговых обязательств Российской Федерации;

— размещать временно свободные денежные средства в российских и иностранных банках;

— поддерживать устойчивые контакты со стратегическими инвесторами, их ассоциациями, банками, рейтинговыми агентствами, в том числе по согласованию Минфина России передавать им информацию о состоянии государственного долга;

— осуществлять первичный учет государственных долговых обязательств и государственных заимствований;

— открывать и вести банковские счета в Банке России;

— участвовать в разработке стратегии и государственных программ в области управления государственным долгом;

— проводить другие операции, направленные на выполнение возложенных на него функций.

Имущество ДАРФ предполагается сформировать путем закрепления в собственности агентства имущества, находящегося в собственности Внешэкономбанка СССР, а также передачи имущества, находящегося в собственности Российской Федерации. Капитал ДАРФ предполагается сформировать за счет доходов

агентства, получаемых от размещения денежных средств и в результате проведения операций по управлению государственным долгом Российской Федерации.

Вместе с тем деятельность ДАРФ будет эффективной и осуществляться в полном объеме лишь после того, как будут реализованы мероприятия, предусмотренные нижеследующей программой действий.

4. Задачи реформирования системы управления государственным долгом и ожидаемые результаты

Задачами, решение которых будет содействовать достижению целей модернизации действующей системы управления государственным долгом, являются:

- ликвидация фактически имеющей место разобщенности при планировании политики в области управления государственным долгом, осуществлении внешних и внутренних заимствований;

- формирование единой, основанной на современном программном обеспечении базы данных по государственному долгу, позволяющей, в частности, осуществлять оперативное моделирование долговой нагрузки и рисков в соответствии со складывающейся макроэкономической ситуацией;

- создание организационных, юридических и иных предпосылок, необходимых для внедрения методов активного управления государственным долгом, включая обеспечение на приемлемых финансовых условиях устойчивого доступа Российской Федерации к внутреннему и международным рынкам капитала;

- развитие методов и практики оценки и управления рисками, свойственными долговому портфелю.

Решение указанных задач должно осуществляться Правительством Российской Федерации при участии Банка России и Внешэкономбанка по следующим основным направлениям.

1. В сфере нормативного и правового регулирования:

- совершенствование правовых механизмов и развития процедур, дающих возможность исполнительным органам власти проводить активную политику по управлению государственным долгом, направленную, в частности, на уменьшение расходов

по обслуживанию и погашению государственных долговых обязательств и оптимизацию структуры долгового портфеля;

— создание нормативно-правовых условий для перехода на международные стандарты бухгалтерского учета и отчетности по государственному внешнему долгу, а также по долговым обязательствам субъектов Российской Федерации, муниципальных образований и юридических лиц Российской Федерации;

— законодательное обеспечение условий для осуществления федеральными исполнительными органами власти деятельности по анализу состояния задолженности субъектов Российской Федерации, муниципальных образований и юридических лиц Российской Федерации.

2. В административной сфере:

— объединение функций по разработке единой стратегии управления государственным долгом в одном подразделении Министерства финансов Российской Федерации;

— создание необходимых юридических, организационных, материальных предпосылок для учреждения Долгового агентства Российской Федерации.

3. В материально-технической и финансовой сферах:

— создание автоматизированных рабочих мест для персонала, обеспечивающих доступ к единой автоматизированной базе данных по государственному долгу, а также к необходимым удаленным базам данных Банка России, МБРР, БМР, информационных агентств Рейтер, Блумберг и другим;

— установление современного программного обеспечения, дающего возможность сформировать единую компьютерную базу данных о государственном долге Российской Федерации, а также осуществлять текущее и долгосрочное планирование (моделирование) долговой ситуации;

— определение размеров и источников финансирования перечисленных выше мероприятий.

4. В области кадровой политики и управления персоналом:

— принятие мер по найму и/или переподготовке кадров, способных решать задачи, определенные настоящей концепцией;

— определение форм и методов, а также источников стимулирования труда руководителей и специалистов, непосредственно задействованных в осуществлении заимствований и проведении операций по управлению государственным долгом.

Основным результатом реформирования системы управления государственным долгом должно явиться улучшение репутации Российской Федерации на международных рынках, существенное уменьшение рисков, связанных с заимствованиями и управлением государственным долгом, сокращение зависимости расходов федерального бюджета по погашению и обслуживанию государственного долга от изменения рыночной конъюнктуры, обеспечение доступа России на внутренние и внешние рынки заимствований, снижение стоимости заимствований, повышение степени доверия кредиторов и инвесторов к заемной политике Правительства Российской Федерации, выход России на качественный уровень заимствований и управления государственным долгом, соответствующий международным критериям в рассматриваемой области, в частности, подготовленным МВФ и МБРР "Наставлениям по управлению государственным долгом".

5. Основные мероприятия реформирования системы управления государственным долгом

Первоочередные мероприятия:

- разработка и принятие Федерального закона "О внесении поправок в Бюджетный кодекс Российской Федерации" по вопросам управления государственным долгом;
- разработка и принятие федерального закона о государственном долге Российской Федерации;
- разработка и утверждение Правительством Российской Федерации документов, регламентирующих порядок и сроки разделения коммерческих функций и функций агента по обслуживанию государственного внешнего долга, выполняемых Внешэкономбанком СССР, путем передачи коммерческих операций во Внешэкономбанк России;
- создание единой, опирающейся на современное программное обеспечение базы данных по государственному долгу Российской Федерации;
- образование в составе Министерства финансов Российской Федерации структурного подразделения, выполняющего функции стратегического планирования и координации деятельности государственных органов в сфере заимствований и управления государственным внутренним и государственным внешним долгом;

— определение единых методологических принципов и порядка регистрации, бухгалтерского учета и отчетности по государственным долговым обязательствам;

— определение методологических принципов и порядка регистрации, бухгалтерского учета и отчетности внешних заимствований и внешнего долга негосударственного сектора экономики;

— разработка и принятие порядка обмена информацией и координации деятельности государственных органов, Банка России и организаций, осуществляющих операции по привлечению внутренних и внешних заимствований и/или участвующих в управлении государственным внутренним и внешним долгом;

— разработка и принятие учредительных документов ДАРФ;

— решение вопросов размещения, кадрового и технико-технологического обеспечения и финансирования ДАРФ;

— разработка и принятие документов о порядке взаимодействия ДАРФ с Минфином России, Банком России, Счетной палатой Российской Федерации, другими заинтересованными министерствами, ведомствами и организациями Российской Федерации;

— согласование форм отчетности ДАРФ перед Министерством финансов Российской Федерации;

— разработка и внедрение механизма оценки эффективности заемной и долговой политики на основе определения процедур утверждения "целевых ориентиров" Минфина России в вопросах заемной и долговой политики, а также порядка контроля за их исполнением ДАРФ;

— получение ДАРФ разрешений и лицензий, в том числе лицензии профессионального участника фондового рынка и валютной лицензии, необходимых для развертывания деятельности агентства:

— полный отказ от привлечения связанных кредитов;

— подготовка и подписание соглашения между ДАРФ и Банком России, регламентирующего порядок взаимодействия организаций по вопросам управления государственным внутренним долгом, а также по вопросам мониторинга внешнего долга негосударственного сектора экономики;

- регулярная публикация информации о размере, составе и динамике государственного долга Российской Федерации;
- разработка и утверждение порядка и процедур совместного взаимодействия Минфина России и ДАРФ с международными рейтинговыми агентствами, международными финансовыми организациями и институциональными инвесторами;

Среднесрочные мероприятия:

- сосредоточение в ДАРФ аналитического учета государственного долга, развитие информационных и статистических баз данных по внешнему долгу негосударственного сектора экономики;
- создание организационных и технологических предпосылок для использования возможностей рынка деривативных финансовых инструментов;
- проведение работы по присвоению Российской Федерации и выпускаемым федеральным Правительством облигациям внешних облигационных займов инвестиционных кредитных рейтингов;
- внедрение в практику работы ДАРФ метода установления "целевых ориентиров";
- подготовка отчетности по заемным и долговым операциям на основе применения механизма оценки их эффективности;
- принятие мер по практическому внедрению системы оценки и управления рисками, свойственными государственному долговому портфелю;
- проведение других мероприятий по завершению реформирования действующей системы управления государственным долгом и по переходу к единой системе управления государственным долгом.

В течение последнего этапа реализации настоящей концепции необходимо завершить создание единой системы управления государственным долгом Российской Федерации и аналитической системы негосударственных и косвенных обязательств государства.

ПЛАН МЕРОПРИЯТИЙ
по совершенствованию системы управления государственным дол-
гом в рамках Концепции единой системы управления
государственным долгом Российской Федерации

№ п/п	Мероприятие	Ответственные исполнители	Срок
Совершенствование системы управления долгом			
1.	Разработка предложений по внесению изменений в бюджетное законодательство в соответствии с Концепцией единой системы управления государственным долгом	Минфин России	2002 г.
2.	Подготовка проекта федерального закона о внесении изменений и дополнений в Бюджетный кодекс Российской Федерации	Минфин России	2002 г.
3.	Подготовка проекта приказа Минфина России "Об отчетности о государственном долге Российской Федерации"	Минфин России	2002 г.
4.	Разработка методологии учета операций с государственным долгом	Минфин России Банк России	2003 г.
5.	Подготовка проекта федерального закона "О государственном долге Российской Федерации"	Минфин России Банк России Внешэкономбанк	2002 г. 2003 г.
6.	Подготовка проекта постановления Правительства Российской Федерации о порядке ведения Книги государственного долга Российской Федерации	Минфин России	2002 г.
7.	Подготовка проекта распоряжения Правительства РФ о порядке анализа и оценки эффективности государственных заимствований	Минфин России Минэкономразвития России	2002 г.
8.	Подготовка проекта порядка проведения рыночных операций с государственным долгом	Минфин России	2002 г.

№ п/п	Мероприятие	Ответственные исполнители	Срок
9.	Подготовка проекта порядка проведения конверсионных операций, включая обмен долга на инвестиции	Минфин России Минимущество России	2002 г.
10.	Внесение в Правительство Российской Федерации проекта порядка осуществления операций по обмену государственных долговых обязательств на государственные финансовые активы	Минфин России	2002 г.
11.	Подготовка постановления Правительства РФ о порядке взаимодействий между министерствами и ведомствами в области взаимоотношений с рейтинговыми агентствами, международными финансовыми организациями и институциональными инвесторами	Минфин России Банк России МИД России	2002 г.
12.	Подготовка постановления Правительства РФ "О порядке организации работы, связанной с привлечением и использованием иностранных кредитов"	Минфин России Минэкономразвития России	2002 г.
13.	Подготовка порядка выверки и критериев принятия к обмену требований иностранных кредиторов по компенсационно-фрахтовым операциям	Минфин России Минэкономразвития России Внешэкономбанк	2002 г.

Совершенствование взаимодействия с денежно-кредитной политикой

1.	Подготовка с Банком России перечня и порядка обмена информацией по вопросам денежно-кредитной и долговой политики	Минфин России Банк России	2003 г.
2.	Подготовка порядка взаимодействия между Банком России и Минфином России в области реализации денежно-кредитной политики и долговой политики, а также при осуществлении внутренних заимствований	Минфин России Банк России	2003 г.

№ п/п	Мероприятие	Ответственные исполнители	Срок
3.	Подготовка порядка взаимодействия Банка России и Минфина России в области лицензирования и обмена информацией по операциям, связанным с движением капитала и заимствований регионов	Минфин России Банк России Минэкономразвития России	2004 г.
4.	Подготовка с ФКЦБ порядка взаимодействия и обмена информацией относительно регистрации внутренних и внешних займов корпоративного сектора	Минфин России ФКЦБ	2004 г.

Создание единой системы учета государственного долга

1.	Разработка межведомственного порядка информационного взаимодействия по вопросам отчетности о государственном долге РФ	Минфин России Банк России Госкомстат России	2003 г.
2.	Подготовка проекта постановления Правительства Российской Федерации "О создании единой автоматизированной базы данных учета долговых обязательств"	Минфин России Внешэкономбанк Банк России	2003 г.
3.	Разработка и утверждение порядка учета и последующего контроля за операциями по учету государственного долга	Минфин России	2003 г.
4.	Внедрение программного продукта по автоматизированному учету государственного долга	Минфин России Внешэкономбанк	2003 г.
5.	Подготовка порядка расчетов с федеральным бюджетом российских импортеров, задолженность по контрактам которых подлежит урегулированию в соответствии с постановлением Правительства РФ от 29.12.2001 № 931	Минфин России Минэкономразвития России Внешэкономбанк	2002 г.

№ п/п	Мероприятие	Ответственные исполнители	Срок
-------	-------------	---------------------------	------

Планирование управления государственным долгом

1.	Разработка Положения о стратегическом и текущем планировании в области управления государственным долгом	Минфин России	2002 г.
2.	Подготовка проекта постановления о порядке составления и утверждения Программы государственных заимствований	Минфин России Минэкономразвития России	2003 г.

Организационные мероприятия по совершенствованию системы управления государственным долгом

1.	Подготовка нормативных документов о реформировании Внешэкономбанка	Минфин России Внешэкономбанк	2002 г.
2.	Подготовка проектов нормативных документов об образовании на базе Внешэкономбанка Долгового агентства Российской Федерации	Минфин России Внешэкономбанк Банк России	2002 г.
3.	Разработка и принятие учредительных и прочих документов, регламентирующих создание и функционирование Долгового агентства РФ	Минфин России Внешэкономбанк Банк России	2004 г.

"Круглый стол"
Совета Федерации

Выпуск 20

**ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ДОЛГ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ:
ПРОБЛЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ И КОНТРОЛЯ**

4 декабря 2002 года

Материалы представлены
Комиссией Совета Федерации
по взаимодействию со Счетной палатой
Российской Федерации

Оригинал-макет и диапозитивы подготовлены
Издательским отделом
Управления делами
Аппарата Совета Федерации

Формат 60x90/16. Усл. печ. л. 7,25. Тираж 300 экз. Заказ № 92.

Отпечатано в типографии "АС Плюс"
103031, Москва, ул. Петровка, 17