

УДК 65.011.12:003

Г.А. Балыхин, Т.В. Чекушина

ОПТИМИЗАЦИЯ ВНЕШНЕЙ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ЗАДОЛЖЕННОСТИ

Президент РФ В.В. Путин, в 2003 г. выступая на расширенном заседании коллегии Минфина России, заявил: «Необходимо стремиться к сокращению долга, улучшению его структуры, снижению стоимости его обслуживания» и особо отметил, что «этим целям должен служить новый подход к управлению долгом». Совершенно очевидно, что перспективы развития страны и повышения благосостояния ее населения прямо связываются с решением проблемы долгов и выработки системы эффективного управления внутренней и внешней задолженностью России.

Особый интерес для России, как государства с переходной экономикой, представляет разработка принципов обеспечения развитыми странами ликвидности долга путем осуществления у себя структурных реформ и использования внешнего заимствования без обострения внутренней экономической ситуации. Системный анализ подобного положительного опыта (способов, методов и принципов управления долгами) стран-должников, особенно имеющих типологически сходные с российской экономикой национальные проблемы, имеет наибольшую ценность для выработки Россией мер по эффективному управлению ее государственной задолженностью.

Эффективное решение проблемы долгов России (как кредитора, так и реципиента) — весьма многоплановая задача, предполагающая проведение целого комплекса научных и информационно-аналитических разработок.

Во-первых, необходимо определиться с вопросом - сколько средств нужно занимать за определенный период времени и для каких стратегических целей? Ответ на этот вопрос не может быть однозначно дан без системного анализа проблемы долга, который, в свою очередь, предполагает:

- анализ потенциальных финансовых и материальных ресурсов государства-реципиента (совокупного ресурса национальной безопасности);
- анализ динамики объемов уже имеющегося долга;
- изучение соотношений задолженности с ВВП и экспортом страны;
- разработку графика погашения сделанных и намечающихся долгов и т.п.

Во-вторых, целесообразно выявить оптимальную величину кредита, выделяемого РФ тем или иным странам, базирующейся на подобной методологии ее установления.

В-третьих, весьма важно заранее определить объекты государственной собственности стран берущих кредиты, которые в дальнейшем (в случае не погашения в срок взятого долга) могли бы быть переданы в собственность России (что должно быть заранее отражено в соглашениях о предоставленном займе).

В-четвертых, необходимо создание специализированного органа государственной власти, обладающего всеми соответствующими полномочиями.

В этой связи, актуализируется проблема эффективности государственного управления и, в частности, оптимизация

системы управления государственным долгом, которая предусматривает решение следующих основных задач:

- обеспечение экономически безопасного уровня объема долга;
- сокращение стоимости его обслуживания;
- тщательное выполнение ранее принятых финансовых обязательств государства при их минимальных затратах.

Соответственно, важными показателями устойчивости национальной экономики являются значения привлеченных (заемных) средств, величина расходов по обслуживанию внешнего и внутреннего государственного долга, а также показатели выданных ранее кредитов и период их погашения.

В связи с вышеизложенным, представляется весьма важным всесторонне рассмотреть данную проблему, имеющую принципиальное значение для экономической безопасности России.

В государстве, как и у любого другого продукта социума – семье, отдельном человеке и т.д., лишних или даже просто «не пристроенных» денег никогда не бывает.

Министерство налогов и сборов собирает с населения или организаций, действующих на территории государства, определенные денежные средства, которые тут же учитываются и используются в соответствии с принятым бюджетом (табл. 1). И здесь может возникнуть как профицит денежных средств (в 2002 г. 178,3 млрд руб.), так и их дефицит.

Помимо запланированных статей расхода государственного бюджета (что мы относим к дотированным отраслям народного хозяйства – национальная оборона, правоохранительная деятельность, социальные сферы, государственное управление и т.д.), в жизни любого государства возникают непредвиденные и незапланированные расходы (например, на преодоление глобальных экономических кризисов, ликвидацию стихийных бедствий, массовый неурожай сельхозкультур и др.) или предвиденные, но высокзатратные,

на которые в бюджете физически не хватает и не предвидится финансовых средств (постройка межгосударственных трубопроводов, федеральных железных или автомобильных дорог, кардинальное перевооружение различных отраслей и др.).

Поэтому Россия в международной экономической жизни выступает и как кредитор, и как реципиент. Все зависит от сложившейся на тот или иной момент времени мировой экономической, а зачастую и политической, ситуации.

Тогда государство и прибегает по займам: как внешним, так и внутренним. Другими словами, наличие задолженности – это естественное состояние любого государства (табл. 2) и даже важное условие и инструмент регулирования национального экономического развития.

В сфере оптимального управления и регулирования государственным долгом необходимо четко и ясно определится с некоторыми основополагающими вопросами, а именно:

1. Сколько средств нужно занимать за определенный период времени и для каких стратегических целей?
2. Какова оптимальная величина кредита, выдаваемого Россией другим странам?
3. Какая приоритетность стран, просящих кредиты Российской Федерации?
4. Какова методология выдачи и возврата российских кредитов?

Для получения ответа на эти вопросы необходим системный анализ проблемы государственных долгов.

Во-первых, что собой представляет государственный долг?

Государственный долг – это сумма накопившейся задолженности по ранее сделанным и непогашенным государственным займам (как внешним, так и внутренним).

Долги Российской Федерации могут быть подразделены на долги, унаследованные от СССР и сделанные в дальнейшем самой Россией (табл. 3).

Таблица 1

Основные показатели бюджета России в 2003 г. в сравнении с бюджетом 2002 г.

Показатели	Бюджет 2002 г.	Бюджет 2003 г.
	млрд руб.	
Обобщенные показатели		
Доходы	2125,7	2400,7
Расходы	1947,4	2328,6
Профицит	178,3	72,1
Доходы		
Налоговые поступления	1726,3	1882,4
Налоговые поступления от госимущества	104,3	146,1
Доходы целевых бюджетных фондов	13,9	14,1
Единый социальный налог	281,2	358,1
Основные расходы		
Поддержка бюджетов других уровней	589	699,8
Национальная оборона	284,2	346
Обслуживание государственного и муниципального долга	285	277,5
Правоохранительная деятельность, обеспечение безопасности	173,9	245
Социальная политика	98	151
Образование	80	97
Дорожное хозяйство	69	75
Государственное управление	57	67
Промышленность, строительство, энергетика	66,3	60,8
Международная деятельность	42,9	54
Основные сокращенные статьи расходов		
Сельское хозяйство и рыболовство	26,8	24,5*
		91,4
Военная реформа	16,5	14,6*
		88,3
Исследование космического пространства	9,7	7,0*
		72,2
Транспорт, связь, информатика	7,0	5,0*
		71,4

*через дробь - соотношение показателей 2003 и 2002 гг. (в %).

Анализируя объемы государственного внешнего долга России (табл. 4) можно заметить, что основную его часть (примерно 2/3 всего долга) составляют долги бывшего СССР.

Суммарно, в эти долги входили: 37,6 млрд долл. – задолженность Парижскому клубу кредиторов; 32,3 млрд долл. – задолженность Лондонскому клубу кредиторов; 23,0 млрд долл. – задолженность

отдельным странам (Чехия, Болгария и т.д.), не вошедшим в указанные клубы; 1,0 млрд долл. – задолженность советских предприятий и организаций; 0,8 млрд долл. – коммерческая задолженность по ленд-лизу; 17,3 млрд переводных рублей – задолженность перед странами СЭВ.

Если анализировать по годам, то государственная внешняя задолженность России составляла (млрд долл.) в: 1991 г. –

Таблица 2
Сравнительный анализ величины внешнего долга (млрд долл.)

Страна	Годы				
	1985	1990	1995	1997	1998
Бразилия	105,2	119,9	151,1	193,7	219,9
Мексика	96,9	104,4	128,4	149,7	155,7
Аргентина	50,9	62,3	77,4	123,2	150,5
Индия	40,9	83,7	99,5	94,4	84,2
Индонезия	36,7	69,9	96,5	136,2	144,7
Россия	28,3	53,9	101,6	125,6	165,2
Китай	16,7	55,3	100,5	146,7	135,0
Венгрия	н/д	21,276	н/д	24,373	28,7
Польша	н/д	49,4	н/а	39,9	44,1
Ю.Корея	н/д	47	н/д	143,4	135,1

Источник: International Financial Statistics за 1985-2000 гг.

83,6; 1992 г. – 95; 1993 г. – 99,9; 1994 г. – 110,2; 1995 г. – 120,4; 1996 г. – 127,4; 1997 г. – 136,2; 1998 г. – 156,6; 1999 г. – 158; 2000 г. – 158,6; 2001 г. – 143; 2002 г. – 128,3; 2003 г. – 123,5.

Следующий вопрос, на который нужно знать четкий ответ – какие государства и сколько в отдельности должны нам?

Так, суммарный долг 51-й страны Российской Федерации на сегодняшний день составляет 112 млрд долл., т.е. величину, сопоставимую с нашим внешним государственным долгом. Должниками России являются страны третьего мира, развивающиеся страны и СНГ (табл. 5).

Среди отдельных государств только в рамках Парижского клуба у России имеется пять крупнейших должников: Алжир, Вьетнам, Йемен, Мозамбик и Эфиопия. Так, в недавнем прошлом СССР, на условиях долгосрочных кредитов, активно снабжал Сирию оружием и другими товарами. В результате образовалась непогашенная задолженность в раз-

мере 13 млрд долл.

На сегодняшний день задолженность Монголии составляет – 11,5 млрд долл., Кубы – 11,2 млрд долл., Ирана – 8,8 млрд долл., в Северной Корее – 4 млрд долл.

Таблица 3
Классификация видов государственного внешнего долга и государственных внешних активов Российской Федерации

Код	Наименование
010	Внешний долг Союза ССР, принятый РФ
	в том числе по кредитам, полученным от:
011	правительств иностранных государств
012	иностраных коммерческих банков и фирм
020	Внешний долг РФ
	в том числе по кредитам, полученным от:
021	международных финансовых организаций
022	правительств иностранных государств
023	иностраных коммерческих банков и фирм
	Внешний долг перед Союзом ССР
011	правительств иностранных государств
012	иностраных коммерческих банков и фирм
	Внешний долг перед РФ
021	международных финансовых организаций
022	правительств иностранных государств
023	иностраных коммерческих банков и фирм
	Чистая внешняя задолженность РФ
021	международных финансовых организаций
022	правительств иностранных государств
023	иностраных коммерческих банков и фирм

Таблица 4
Государственный внешний долг России, млрд. \$

Виды долгов	Годы									
	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Внешний долг бывшего СССР, принятый РФ	83,6	94	97,4	106	103	102,3	103,2	н/д	98,1	97,7
Общий долг России	83,6	95	88,9	110,2	120,4	127,4	136,2	156,6	158	158,6
Экспорт (млрд долл.)	50,9	43,2	59,2	67,5	81,3	89,1	87,4	73,9	75,9	102,7
Сальдо платежного баланса	6,4	11,2	17,1	17,0	20,4	26,8	19,8	14,4	36,3	59,8
ВВП (млрд долл.)	н/д	н/д	н/д	н/д	332	418,6	428,5	276,6	184,6	248
Население (млн. чел.)	н/д	н/д	148,3	148	147,9	147,6	147,1	146,7	146,3	144,6

Таблица 5
Задолженность стран СНГ перед Россией

Страна	Сумма долга, млн долл.
Украина	1974
Узбекистан	611
Таджикистан	315
Киргизия	176
Грузия	157
Молдавия	123
Армения	116
Белоруссия	84

Однако ни взаимозачетов с развитыми государствами (по схеме задолженность России на задолженность ей), прежде всего по политическим мотивам, ни регулярных и обязательных выплат, по причине определенного «безденежья» стран-должников ожидать не приходится.

Так, например, Йемен не погашает свои долги перед Россией уже свыше 10 лет. На нашу страну приходится 80 % (6,5 млрд долл.) всей его внешней задолженности. И практически единственным исправным должником – плательщиком России последнее время является лишь Индия, погашающая до 1 млрд долл. ежегодно. Реальная ситуация складывается таким образом, что поступления от указанных финансовых активов незначительны (табл. 6).

Следовательно, необходим поиск путей решения этой проблемы – возвращение имеющихся долгов в бюджет Российской Федерации. Для этого важно знать мировую практику урегулирования долговой проблемы.

Каковы в этой сфере перспективы на сегодняшний день?

Если нет возможности межгосударственного взаимозачета долгов и отсутствует на практике их обязательное и в срок погашение, то существует несколько мероприятий по решению реструктуризации долговой проблемы:

1. Пересмотр сроков платежей.
2. Списание части государственных долгов.

Таблица 6
*Полученные Россией выплаты
 по долгам в 2001 г.*

Государство-платательщик	Сумма выплат, млн долл.
Индия	595
Вьетнам	132
Куба	29,3
Словакия	27
Йемен	21,04
Мозамбик	20,6
Никарагуа	17
Китай	10
Эфиопия	9,8
Марокко	4,2
Мадагаскар	4,06
Монголия	3,8
Мали	2,8
Пакистан	2,72
Конго	2,6
Замбия	2,3
Тунис	0,5
Бенин	0,45
Буркина-Фасо	0,04
Чад	0,04
ЦАР	0,02
Всего	885,6

3. Получение в замен национальных активов.

Наиболее стабилен третий путь реструктуризации государственных долгов, что обусловлено низкой эффективностью первых двух.

В частности, Россия в 2001 г. подписала с Замбией Соглашение об увеличении сроков погашения замбийских долгов на 33 года. Даже и в этом случае российский бюджет получит основные выплаты (76 %) в весьма отдаленный период времени (2021-2033 гг.).

И это не исключение. По российско-йеменскому соглашению от 1999 г. более 71 % долговых выплат должно поступить также в 2021-2033 гг., а по российско-вьетнамскому соглашению от 2000 г. 74 % платежей придутся на 2016-2022 гг.

Что касается списания части государственных долгов, то этой процедуре могут быть подвержены только беднейшие страны.

Во-первых, здесь необходимо учитывать имеющийся уровень доходов, так, на проходившем в 1988 г. в г. Торонто экономическом саммите было решено проводить подобную процедуру со странами, где уровень доходов на душу населения не превышает 540 долл. в год (табл. 7).

Для беднейших стран с доходом в год до 1235 долл. на душу населения в 1990 г. были разработаны «Хьюстонские условия» позволявшие им увеличивать сроки погашения долгов от 15 лет (коммерческие кредиты) до 20 лет (кредиты официальной помощи развитию).

Во-вторых, реструктуризационные долги должны быть значительными и не посильными для государственного бюджета страны-должника

Реструктуризация долгов путем их списания также имеет низкую эффективность для федерального бюджета России. В частности, если общий долг Кыргызстана перед Россией составлял 171 млн долл., то после подобной реструктуризации - всего лишь 38 млн долл.

В этой связи наиболее эффективен третий путь реструктуризации государственных долгов – передача соответствующей части национальных активов.

Сегодня имеется целый ряд механизмов обмена государственных долгов на национальные экономические ценности: акции предприятий, облигации и ценные бумаги, а также мероприятия в области развития экономики, образования и экологии.

В связи с ростом транснационализации недропользования необходимо выделить такой национальный актив, который может быть задействован в реструктуризации государственных долгов, как минеральные ресурсы.

В частности, Россия согласна списать 70 % (7,7 млрд долл.) имеющейся государ-

Таблица 7
Сравнительный анализ величины внешнего государственного долга на душу населения (долл. в год)

Страна	Годы				
	1985	1990	1995	1997	1998
Аргентина	1680	1912	2290	3514	4138
Венгрия	1319	2053	2750	2401	2839
Мексика	1211	1228	1418	1588	1625
Польша	895	1290	1119	1042	1152
Бразилия	779	818	970	1170	1250
Россия	197	403	650	849	1120
Китай	14	46	82	119	109

Источник: International Financial Statistics, 1985-2000 гг.

ственной задолженности Монголии перед нашей страной. Одним из основных путей такого погашения может стать схема конверсий имеющегося долга в инвестиции в минерально-сырьевые отрасли Монголии. Так, в счет погашения имеющегося долга необходимо увеличить российскую долю акций в компании «ЭРДНЭТ» (вырабатывающего 750 тыс. т медного концентрата в год), и включения части этой задолженности в качестве долевого участия в строительство медеплавильного завода.

Опыт передачи соответствующей части национальных активов в счет погашения государственного долга уже имеется: в 2003 г. была начата передача 5-ти армян-

ских предприятий России.

Россия может также превратить значительную часть долга Индии в российские инвестиционные проекты в этом государстве (в угольной промышленности, металлургии и энергетике).

Некоторые страны сами пытаются подобным образом решить свои долговые обязательства. Так, казахстанское правительство намерено в начале 2004 г. организовать тендер по продаже и освоению 120-ти национальных нефтяных и газовых месторождений на каспийском шельфе.

И здесь России нужно быть готовой политически, организационно и методологически.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Воробьев А.Е., Балыхин Г.А., Усманов С.Ф., Чекушина Т.В. Процессы глобализации и рынки минерального сырья. Бишкек, КРСУ, 2003, 220 с.
2. Воробьев А.Е., Хлопонин А.Г. Проблемы

внешних долгов России свете транснационального недропользования //2-я Международная конференция «Ресурсовоспроизводящие, малоотходные и природоохранные технологии освоения недр», М., РУДН, 2003. – С. 8-9.

Коротко об авторах

Балыхин Г.А. – Федеральное агентство по образованию,
 Чекушина Т.В. – Институт проблем комплексного освоения недр РАН.