Кузнецов Виталий Михайлович. Механизмы повышения эффективности управления займами, предоставляемыми Российской Федерации международными финансовыми организациями : диссертация ... кандидата экономических наук : 08.00.10 / Кузнецов Виталий Михайлович; [Место защиты: Гос. науч.-исслед. ин-т систем. анализа Счёт. палаты РФ].- Москва, 2009.- 186 с.: ил. РГБ ОД, 61 09-8/1298

**Содержание к диссертации**

Введение

Глава 1. Теоретические основы управления займами международных финансовых организаций 10

1.1 Экономическое содержание государственного внешнего долга Российской Федерации и управления внешними заимствованиями 10

1.2 Эволюция взаимоотношений Российской Федерации с международными финансовыми организациями и их правовое регулирование 31

1.3 Государственный финансовый контроль как функция управления займами международных финансовых организаций 49

Выводы по главе 63

Глава 2. Анализ проблем эффективности управления займами международных финансовых организаций 65

2.1 Практика привлечения и использования Российской Федерацией займов международных финансовых организаций 65

2.2 Оценка эффективности управления займами международных финансовых организаций на федеральном и региональном уровнях.. 78

2.3 Сравнительная характеристика российского и международного опыта управления займами, привлекаемыми у международных финансовых организаций 91

Выводы по главе 103

Глава 3. Методические подходы к повышению эффективности управления займами международных финансовых организаций 104

3.1 Механизм определения эффективности управления займами МФО 104

3.2 Методические основы определения оценки эффективности управления займами, привлекаемыми у международных финансовых организаций 115

3.3 Перспективы сотрудничества Российской Федерации с международными финансовыми организациями 128

Выводы по главе 139

Заключение 140

Библиографический список 146

Приложения 165

**Введение к работе**

**Актуальность темы исследования.**Одна из наиболее актуальных и сложных проблем для современной российской экономики — это эффективное управление государственными внешними заимствованиями, частью которых являются займы международных финансовых организаций (МФО).

В условиях возникновения в 90-х годах прошлого века в нашей стране чрезвычайно острых социальных и экономических проблем займы МФО использовались в целях обеспечения финансовой стабильности в основном для покрытия дефицита бюджетов. В то же время в процессе привлечения займов не были использованы все имеющиеся возможности. Так, сотрудничество с МФО характеризовалось продолжительными сроками подготовки проектов, частой реструктуризацией займов, отказом российской стороны от реализации полностью подготовленных займов и другими многочисленными фактами нерационального управления займами МФО.

В настоящее время в условиях глобального финансового кризиса, когда возрастает вероятность исполнения федерального бюджета с дефицитом, роль займов МФО снова приобретает большую актуальность. Взаимодействие Российской Федерации с МФО характеризуется целым рядом нерешенных проблем, в связи с чем необходимо существенно пересмотреть некоторые стратегические направления и приоритеты сотрудничества, обеспечивающие максимально полное использование аналитического и ресурсного потенциала МФО в соответствии с их сравнительными преимуществами.

Следует отметить, что на протяжении последних десятилетий одним из источников финансирования социально-экономического развития России были и остаются займы МФО. Россия ежегодно привлекает займы, а ранее привлеченные средства будут использоваться в течение как минимум 17 лет. В связи с этим вопрос эффективного управления имеющимися заемными средствами и теми, которые только

будут привлечены от МФО, в динамично изменяющихся условиях развития страны является значимым и актуальным.

До настоящего времени управленческий инструментарий российских организаций, сотрудничавших с МФО, в конечном итоге был сосредоточен на управлении затратами, между тем его ориентация на результаты, позволяющая существенно повысить эффективность использования иностранных заимствований, практически отсутствовала. В процессе управления средствами займов МФО представляется необходимым ориентироваться на улучшение показателей, характеризующих все виды эффективности их использования. В силу изложенного возникает объективная потребность в исследовании проблем обеспечения эффективности управления займами МФО и разработке показателей оценки эффективности управления заемными средствами.

В Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 5 ноября 2008 года отмечается необходимость усиления контрольных функций. Очевидно, что в целях эффективного использования займов МФО возрастает значение и роль государственного финансового контроля (ГФК) как одной из функций управления займами МФО, что позволит увеличить эффективность управления внешними заимствованиями для национальной экономики.

Понимая фрагментарность постановки целей и задач управления займами МФО, множественность трактовок его понятия и наличие большого количества нерешенных практических проблем автором поставлена **научная задача**теоретического осмысления и структуризации процесса управления займами МФО в целях формирования механизмов повышения его эффективности.

**Степень научной разработанности темы.**Избранная автором тема применительно к современному уровню познания исследуемого процесса не в полной мере разработана. До настоящего времени

проблемы повышения эффективности управления займами МФО в Российской Федерации с учетом теоретического и практического опыта остаются недостаточно систематизированными.

Проблемам управления государственным долгом посвящен ряд работ Ю.Я.Вавилова, Ю.М.Воронина, А.Г.Грязновой, Б.И.Златкис, В.А.Кабашкина, А.В.Улюкаева, С.О.Шохина1.

В отечественной науке проблемы эффективности государственных внешних заимствований и государственного контроля за их расходованием нашли отражение в работах В.В.Бурцева, С.Н.Рябухина, С.В.Степашина, Н.С.Столярова, А.М.Тарасова2.

В выбранном направлении исследования проблемам теории управления посвящены работы зарубежных ученых: Майкла Мескона, Майкла Альберта, Франклина Хедоури3.

Вместе с тем в научной финансовой литературе не уделено должного внимания проблемам управления внешней задолженностью, а также повышению эффективности государственных внешних заимствований. Стремление проанализировать эти процессы и

Вавилов Ю.Я. Государственный долг. - М.: Перспектива, 2004; Воронин Ю.М., Кабашкин В.А. Управление государственным долгом // Экономист. -2006. № 1.; Научный альманах фундаментальных и прикладных исследований: Внешний долг России и проблемы его урегулирования / Под ред. А.Г.Грязновой. - М., 2002; Златкис Б.И. Проблемы создания системы управления государственным долгом в Российской Федерации//Финансы. - 2001. № 4.; Улюкаев А.В. О действующей концепции управления государственным долгом // Материалы научно-практической конференции «Эффективность управления государственным долгом». - М.: Изд. дом «Финансовый контроль», 2004; Шохин CO., Махмутова Э.Х. Об управлении государственным долгом // Финансы. - 2002. №12.

2 Бурцев В.В. Организация системы государственного финансового контроля в  
Российской Федерации: Теория и практика. - М.: «Дашков и К», 2005; Рябухин С.Н.  
Аудит эффективности и использования государственных ресурсов. - М., 2004;  
Степашин СВ. Государственный аудит и экономика будущего. - М.: Наука, 2008;  
Столяров Н.С. Финансовый контроль в системе стратегического управления  
социально-экономическим развитием России (теория и практика): Монография. - М.:  
РГСУ «Союз». 2006; Тарасов A.M. Государственный контроль в России: Монография.  
— М.: ЗАО «Издательство «Континент». 2008.

3 Мескон М.Х., Альберт М., Хедоури Ф. Основы менеджмента: Пер. с англ. -  
М.: Дело, 2002.

разработать конкретный оценочный алгоритм обусловило цель и задачи диссертационного исследования.

**Объектом**диссертационного исследования являются займы международных финансовых организаций, рассматриваемые в контексте циклически повторяющихся процедур их получения, использования, обслуживания и погашения.

**Предметом**диссертационного исследования является процесс управления займами международных финансовых организаций в части планирования, мониторинга, координации и контроля эффективности управления.

**Целью исследования**является разработка механизмов повышения эффективности управления займами МФО, нейтрализующих влияние совокупности факторов, снижающих эффективность использования займов МФО в современных условиях.

**Для достижения цели были поставлены и решены следующие задачи:**

- на основе теоретического анализа углублено понятие управления  
займами МФО как части внешнего долга страны;

- выявлены проблемы управления внешней задолженностью, а  
также дополнены принципы государственного финансового контроля в  
части управления займами МФО;

на основе результатов анализа практики привлечения и использования Российской Федерацией займов МФО выявлены факторы, снижающие эффективность исследуемых процессов;

систематизированы элементы механизма определения эффективности управления займами МФО, реализующие инструментарий управления результатами заимствований;

сформированы методические основы оценки эффективности управления займами как единство системы показателей, сводимых к единому интегральному виду.

**Теоретико-методологической основой**исследования являются труды отечественных и зарубежных ученых, раскрывающие различные аспекты управления внешними заимствованиями.

В диссертации используется системный подход применительно к объекту и предмету исследования, а также процессный подход, примененный в решении проблемы разработки функциональной модели управления займами, и, в частности, контроля как основной функции финансов.

Для решения поставленных задач в процессе исследования применялись общенаучные методы познания: системный анализ, статистическое наблюдение, группировка, сравнение, обобщение, экспертные оценки, а также графические методы представления материала.

**Информационной базой**исследования являются аналитические материалы и отчеты Счетной палаты Российской Федерации по результатам контрольных мероприятий, отчеты Правительства Российской Федерации, Минэкономразвития России и Всемирного банка, годовая финансовая отчетность об исполнении федеральных законов о федеральном бюджете Минфина России, законодательные и иные нормативные правовые акты.

**Научная новизна диссертационного исследования**заключается в формировании теоретико-методического подхода, позволившего научно обосновать состав и структуру механизма повышения эффективности управления займами МФО, обеспечить его функциональную централизацию и интегральную оценку.

**Основные научные результаты, выносимые на защиту, полученные лично автором, и их научная новизна**состоят в следующем:

- управление займами МФО определено как единство процессов определения цели, разработки плана ее достижения, оценки

эффективности принятых решений с организацией непрерывного контроля и регулирования обслуживания долга, а также уточнено понятие государственного финансового контроля и дополнены его принципы применительно к займам МФО;

выделены факторы экономического, организационного и нормативно-правового характера, снижающие эффективность использования займов МФО, предложена функциональная централизация организации управления займами МФО;

идентифицирован механизм определения эффективности управления займами МФО;

разработаны методические основы оценки эффективности управления займами посредством использования системы показателей, сводимых к единому интегральному виду.

**Практическая значимость диссертационного исследования.**

Материалы диссертационного исследования ориентированы на практическое применение в управлении займами МФО всеми заинтересованными сторонами: хозяйствующими субъектами, использующими средства займов МФО, а также органами финансового контроля. Материалы данной работы позволяют повысить конечную эффективность реализации проектов, финансируемых за счет займов МФО.

Выводы и результаты диссертационного исследования могут использоваться в высших учебных заведениях при чтении лекций по экономической теории, а также по ряду финансовых дисциплин, таких как «Управление государственным и муниципальным долгом», «Финансовый контроль», «Аудит эффективности».

**Апробация результатов исследования.**

Материалы диссертационного исследования нашли применение в практической деятельности Счетной палаты Российской Федерации. В этих целях на основе научно-исследовательской работы, выполненной

автором, в Государственном научно-исследовательском институте системного анализа Счетной палаты Российской Федерации в 2005 году, были предложены методы оценки эффективности управления государственным долгом в части займов МФО, привлеченных для реализации проектов.

Основные положения работы докладывались на заседаниях «круглого стола», проводимых Государственным научно-исследовательским институтом системного анализа Счетной палаты Российской Федерации.

Результаты работы автора применяются в учебном процессе на кафедре «Финансовый контроль» ФГОУ ВПО «Финансовая академия при Правительстве Российской Федерации» и частично нашли свое отражение в учебно-методических материалах в Кабардино-Балкарской государственной сельскохозяйственной академии.

Основные положения диссертационного исследования раскрыты в 7 научных публикациях общим объемом 4,02 п. л., в том числе 3 статьи в журналах, включенных в перечень ВАК, объемом 0,9 п. л.

**Структура и объем диссертации.**

Диссертационная работа состоит из введения, трех глав, заключения, библиографического списка, состоящего из 173 наименований, имеет объем 186 страниц, включая 13 таблиц, 13 рисунков и 6 приложений.

## Экономическое содержание государственного внешнего долга Российской Федерации и управления внешними заимствованиями

До начала 90-х годов тема государственного долга и бюджетных дефицитов полностью игнорировалась. Наличие бюджетного дефицита рассматривалось как крайне негативное свойство, которое присуще исключительно экономике буржуазных государств. Считалось, что советская экономическая модель с ее планомерным характером развития навсегда избавлена от проблем, связанных с государственным долгом, порожденным бюджетным дефицитом. Следует отметить, что государственные бюджеты западных стран с развитой рыночной экономикой хронически дефицитны. Английский экономист Кейнс в целях увеличения экономического роста и обеспечения полной занятости рекомендовал проводить политику дефицитного финансирования.

В современном мире трудно найти государство, которое в определенные периоды своей истории не сталкивалось бы с проблемой бюджетного дефицита. В России федеральный бюджет впервые за годы реформ был утвержден без дефицита в 2001 году.

В большинстве стран, в том числе и в России, основными способами финансирования бюджетного дефицита являются:

- монетизация;

- долговое финансирование, которое подразделяется на внутреннее и внешнее.

Монетизация или кредитно-денежная эмиссия - это небезопасный для экономики способ. Далее мы будем рассматривать долговое финансирование, которое является менее болезненным и более управляемым способом решения проблемы дефицита государственного бюджета.

Использование долгового финансирования государственных расходов обусловлено существующими противоречиями между потребностями общества и возможностью государства эти потребности удовлетворять за счет средств бюджета. В этом заключается объективная необходимость осуществления кредитных операций. С помощью кредитных операций государству удается мобилизовать дополнительные финансовые ресурсы, необходимые для его деятельности. В результате долгового финансирования дефицит бюджета покрывается за счет займов, осуществляемых государством как внутри страны, так и за ее пределами. На основании этого формируется внешний и внутренний долг государства.

С экономической точки зрения государственный долг представляет собой совокупность государственных долговых обязательств, привлеченных или гарантированных государственными органами для формирования дополнительных ресурсов государства, направленных на разрешение противоречий между экономическими и социальными потребностями общества на основе заимствования денежных средств. Непосредственно с материальной точки зрения государственный долг представляет собой общую сумму задолженности государства по непогашенным долговым обязательствам и не выплаченным по ним процентам и комиссиям. В связи с этим долгом надо управлять, а также обеспечивать контроль за ним, так как контроль является составной и заключительной частью управленческого цикла [95].

## Практика привлечения и использования Российской Федерацией займов международных финансовых организаций

Начиная с 1992 года Россия начала активно привлекать западные кредиты, увеличивая свой внешний долг. Взамен финансовой поддержки от России требовалось держать курс на проведение реформ, направленных на минимизацию государственного вмешательства в экономику.

Период с 1992 по 1993 годы был ориентирован на поддержку со стороны Всемирного банка мер по созданию условий для проведения ряда радикальных экономических реформ. Общий объем займов, предоставленных в этот период, составлял 750 млн. долл. США. Заемные средства направлялись на либерализацию цен, содействие программе приватизации, укрепление и развитие системы социальной защиты и службы занятости в связи с начавшимися процессами приватизации и реструктуризации предприятий.

Период с 1993 по 1994 годы характеризовался реализацией более широкой и комплексной программы содействия развитию экономики России. При этом она включала в себя не только поддержку структурных реформ, но и финансирование крупных инвестиционных проектов. Средства направлялись на:

- восстановление и развитие нефтедобывающей промышленности (1-й и 2-й нефтяные реабилитационные займы на общую сумму 1,2 млрд. долл. США);

- проекты поддержки осуществления реформы в сельском хозяйстве (АРИС) и поддержки осуществления земельной реформы (ЛАРИС) на общую сумму 320 млн. долл.);

- развитие частных коммерческих банков (проект развития финансовых учреждений -200 млн. долл. США);

- развитие дорожной инфраструктуры (проект ремонта и содержания автомобильных дорог - 300 млн. долл. США.

Период с 1995 по 1997 годы характеризовался увеличением объемов заимствований и расширением областей деятельности, а также активным привлечением финансовых займов МБРР, с которым было подписано шесть соглашений на общую сумму 5 000 млн. долл. США, или около 80 % от общего объема этих займов. В это время было начато финансирование из кредитных ресурсов Всемирного банка проектов в области транспорта, жилищно-коммунального хозяйства, здравоохранения, образования, содействия повышению эффективности государственного управления, экологии и др. Были одобрены инвестиционные проекты на общую сумму 2 070,8 млн. долл. США.

Период с 1997 по 1998 годы отличался ростом заимствований на финансовые (бюджетозамещающие) цели. Это было связано с ростом дефицита федерального бюджета (с 36,6 млрд. рублей в 1995 году до 100,9 млрд. рублей в 1997 году).

В период с 1998 по 1999 годы существенное влияние на взаимоотношения России с МФО оказал финансовый кризис 1998 года. Было приостановлено расходование средств по большинству проектов. Резкое снижение платежеспособности конечных заемщиков привело к массовому отказу от выполнения обязательств по субзаймам. Объем привлеченных у МБРР средств резко сократился и вернулся на уровень 1993 г. (400 млн. долл. США в год).

## Механизм определения эффективности управления займами МФО

До настоящего времени управленческий инструментарий российских организаций, сотрудничающих с международными финансовыми организациями, в конечном итоге был сосредоточен на управлении затратами, между тем как управление результатами, как наиболее эффективный метод использования иностранных заимствований, практически отсутствовал.

В соответствии с Бюджетным посланием Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации о бюджетной политике на 2009 — 2011 годы уделяется большое внимание анализу и оценке совокупности процессов и процедур, обеспечивающих результативность использования бюджетных средств.

В российской теории и практике уже наметился ряд направлений решения проблем в области методологии, регламентации и проведения контроля за эффективностью расходования бюджетных средств. Так, Счетной палатой Российской Федерации была разработана Методика проведения аудита эффективности использования государственных средств, которая включает определение целей, задач и этапов организации и проведения аудита эффективности и предусматривает общие подходы к определению показателей оценки эффективности расходования бюджетных средств.

Цель аудита эффективности — оценка эффективности и результативности действующих правил, норм или программ по управлению средствами займов с точки зрения достижения конечных результатов в социальной, экономической или иных сферах для удовлетворения интересов граждан [137].

Аудит эффективности является специфическим методом государственного финансового контроля, применение которого в контрольной практике возможно на определенном этапе развития государственного устройства страны. С помощью аудита эффективности органы государственного финансового контроля получают возможность не только проконтролировать законность бюджетных расходов, но и определить их эффективность и результативность.

При определении эффективности управления средствами федерального бюджета органы государственного финансового контроля, в том числе, должны определять эффективность управления средствами займов МФО. При этом органы ГФК должны контролировать:

- выполнение принятых решений и положений соответствующих законодательных актов, инструкций и правил, определяющих порядок расходования привлеченных средств;

- соблюдение мер по обеспечению сохранности государственного имущества;

- приобретение материальных ресурсов по оптимальной стоимости и соответствующего качества и т.д.