Свистунова Ирина Николаевна. Управление государственным внешним долгом Российской Федерации : Дис. ... канд. экон. наук : 08.00.10 СПб., 2002 187 с. РГБ ОД, 61:02-8/2461-6

**Содержание к диссертации**

Введение

Глава I Макроэкономические аспекты проблемы внешней задолженности 11

1.1. Государственный внешний долг как инструмент макроэкономической политики 11

1.2. Новые тенденции в системе мирового долга 30

1.3. История и причины возникновения, государственного внешнего долга Российской Федерации 42

Глава II Система управления государственным внешним долгом 58

2.1. Анализ долговых показателей России 58

2.2. Стратегия, управления государственным внешним долгом 67

2.3. Развитие институциональной структуры управления долгом 87

Глава III Проблемы урегулирования внешнего долга России 99

3.1. Роль финансовой дипломатии в реализации стратегии урегулирования внешнего долга 99

3.2. Методы урегулирования задолженности 120

3.3. Прогнозные сценарии динамики государственного внешнего долга.. 146

Заключение 164

Библиография 170

Приложения

**Введение к работе**

**Актуальность исследования.**Одним из ключевых, фундаментальных вопросов экономической реформы России становится проблема государственного внешнего долга.

Начало 90-х ознаменовалось переходом страны к активному осуществлению внешних займов. С середины 90-х годов этот процесс дополнился экспансией внутреннего долга. В результате таких процессов Россия оказалась одним из крупнейших должников мира со всеми вытекающими отсюда негативными последствиями. После финансового кризиса 1998 г. стало ясно, что проблема внешнего долга действительно в ближайшие годы может разрушить российскую финансовую систему и надолго предопределить параметры развития экономики и политической системы общества.

Структура и объём внешнего долга отражают геополитические и экономические проблемы - распад СССР, экономический спад в России 90-х гг., непоследовательность рыночных реформ, сложность отношений с иностранными кредиторами. Важность анализа долговой проблемы подтверждается тем, что она отражена в концепции экономической безопасности России.

Переговоры о реструктуризации долга привели к списанию кредиторами Лондонского клуба 30 % задолженности. Но остаются непростыми отношения России с МВФ. Не урегулирован долг частным фирмам, объединённым в Токийский клуб кредиторов. Актуальна проблема погашения задолженности развивающихся стран по кредитам, предоставленным Советским Союзом, а также долга стран СНГ по отношению к России.

В связи с этим исследование фундаментальных истоков проблемы, ошибок, обусловивших быстрое неуправляемое нарастание внешней задолженности, а также изучение зарубежного опыта урегулирования подобных вопросов представляются весьма актуальными и объективно необходимыми для успешного её решения. В то же время опыт многих стран показывает, что при

успешном управлении внешним долгом многие негативные последствия могут быть преодолены либо существенно сглажены.

Высокий размер внешнего долга России как в абсолютном, так и в относительном выражении, большое количество ресурсов, отвлекаемых на его обслуживание, придают особую остроту решению проблемы внешней задолженности. На данном этапе величина долга, особенно по относительным параметрам, находится на приемлемом уровне, обслуживание задолженности производится, и поэтому кризис можно охарактеризовать как умеренный и управляемый. Следовательно, при условии разработки грамотной стратегии управления внешней задолженностью нарастание кризиса можно предотвратить.

В сложившейся ситуации выбор эффективных путей управления долгом является существенным фактором проведения экономической реформы. Эффективное управление внешним долгом невозможно без постановки чётких целей и создания механизмов для их реализации. Это можно считать одной из приоритетных задач экономической политики, решение которой позволило бы ослабить нагрузку на бюджет по обслуживанию внешней задолженности и оптимизировать политику привлечения новых займов. В настоящее время происходит пересмотр внешнедолговой стратегии страны в сторону её ужесточения. Серьёзные сдвиги происходят в макроэкономической политике государства, которая становится всё более комплексной. Так, наметилась системная увязка инструментов финансово-бюджетной, денежно-кредитной и долговой политики, включая совместное управление внутренней и внешней задолженностью. Такая интегрированность макроэкономических мероприятий требует адекватных методов анализа и прогнозирования текущей ситуации. Подключение России к процессу глобализации финансовых рынков привело к возникновению новых факторов, которые необходимо учитывать при разработке и реализации стратегии управления государственным внешним долгом.

Однако ещё много вопросов остаётся открытыми, так как в фокус исследований российских учёных проблемы внешнего долга и управления им попа-

ли сравнительно недавно. Применительно к современным условиям определённые аспекты данного вопроса исследовали: Авдокушин Е., Вавилов А., Илларионов А., Красавина Л., Сумароков В., Трофимов Г., Хайхадаева О. Шохин А., Щербаков А.

**Цель исследования**состоит в развитиии теоретических основ управления государственным внешним долгом, а также в прогнозировании динамики внешнего долга.

В соответствии с указанной целью в работе решались следующие задачи:

уточнить теоретическую трактовку понятия «государственный долг» в контексте макроэкономической политики;

исследовать новые тенденции в системе мирового долга и особенности развития рынка внешнего долга в России;

проанализировать долговые показатели России с точки зрения их влияния на бюджетный процесс, денежное обращение, платёжный баланс, кредитоспособность государства;

исследовать российскую систему управления государственным внешним долгом и разработать предложения по её совершенствованию;

обосновать предложения по урегулированию проблемы внешней задолженности;

проанализировать эффективность организационно-экономических мер по реструктуризации внешней задолженности в рамках финансовой дипломатии;

рассчитать изменения динамики внешнего долга в долгосрочной перспективе и обосновать отрицательное воздействие инфляции на динамику внешнего долга.

**Объектом исследования**является государственный внешний долг Российской Федерации.

**Предметом исследования**является система экономических отношений, связанных с формированием и управлением государственным внешним долгом.

**Теоретической и методологической основой**исследования являются работы отечественных и зарубежных экономистов по проблемам государственного долга, законодательные и нормативно-правовые акты Российской Федерации, связанные с вопросами управления внешним долгом страны, материалы международных организаций (МВФ, МБ, Лондонский и Парижский клубы, ООН, ЮНКТАД), статистические данные Банка России, Министерства финансов России, Российского статистического агентства, ресурсы глобальной сети Интернет.

**Научная новизна**диссертационного исследования заключается в развитии теории управления внешним долгом, разработке и обосновании комплекса рекомендаций по совершенствованию системы управления государственным долгом, а также в расчёте сценариев изменения динамики долговых показателей страны.

Наиболее существенные научные результаты, полученные автором в ходе диссертационного исследования, заключаются в следующем:

уточнено и развито содержание экономической категории «государственный долг» как инструмента макроэкономической политики, показано его влияние на бюджетную политику, денежное обращение, платёжный баланс, кредитоспособность государства;

проведена периодизация развития рынка государственного внешнего долга в России, установлены этапы функционирования данного сектора, его специфические черты;

дана оценка современному состоянию России в системе мирового долга;

вскрыты особенности российской системы управления внешней задол-женнстью и предложена централизованная структура управления долговыми обязательствами;

рекомендованы конкретные методы урегулирования задолженности, используя которые, можно значительно снизить долговые показатели России;

осуществлены сценарные расчёты долговых показателей России на период до 2015 года, которые позволили выявить высокую чувствительность эффективности внешнедолговой стратегии к экзогенным производственным шокам;

выявлено отрицательное воздействие инфляции на динамику внешнего долга и низкая эффективность использования эмиссионных механизмов для снижения нагрузки на долговые инструменты, что может использоваться при выборе наиболее результативной стратегии управления внешним долгом.

Логика диссертационного исследования определяется поставленной целью и определяет структуру работы, состоящую из введения, трёх глав, заключения и списка использованных источников и литературы.

В первой главе диссертационного исследования рассмотрены макроэкономические аспекты проблемы внешней задолженности. При этом в первом параграфе уточнено и развито содержание экономической категории "государственный долг", рассмотрены его элементы и показано влияние на национальную экономику. Сюда входит мониторинг основных и дополнительных долговых индикаторов, оценка стратегической эффективности, уровней ликвидности и платёжеспособности страны.

Во втором параграфе дана оценка возникновения мировых финансовых кризисов и рассматриваются новейшие тенденции в системе мирового долга, то есть общая ситуация, в которой разворачивался современный кризис внешней задолженности и в которой должна формироваться новая внешнедолговая доктрина. Далее в работе раскрываются причины возникновения внешнего долга России, анализируется ситуация сложившаяся в экономике в начале 90-х годов.

Во второй главе исследуется система управления внешним долгом страны и нормализации общей обстановки в области внешнего долга. При этом в первом параграфе даётся глубокий анализ структуры внешнего долга и долговых показателей России на современном этапе. Анализ основан на цифровом наполнении некоторых показателей, которые изучались в первой главе. Кроме того, в данном параграфе дан сравнительный анализ основных параметров России и других стран. Тем самым определено место России в системе международной задолженности.

В следующем параграфе второй главы предложена стратегия управления государственным внешним долгом. В плане анализа российских долговых проблем значительный интерес представляет концепция "эффективного управления долгом". Данная концепция подразумевает не только разрешение текущих проблем в этой области, но и предотвращение возникновения аналогичных трудностей в будущем. Стратегия в области управления внешним долгом остаётся важнейшим направлением бюджетной политики. Для претворения в жизнь данной стратегии следует создать единую систему управления.

В третьем параграфе второй главы анализируется развитие институциональной структуры системы управления. Здесь уделяется особое место рекомендациям, выданным России экспертами ВБ и основанным на стандартных подходах, воплощённых в рассмотренной во 2-м параграфе работы концепции "эффективного управления долгом". Таким образом, достигается преемственность изложения между 1-м, 2-м и 3-м параграфами второй главы диссертационного исследования.

Чтобы оценить планы и реальные мероприятия российского правительства в этой области с рекомендациями Всемирного Банка проводится анализ фактической эволюции российской системы управления внешним долгом. Для этого осуществляется анализ нормативно-правовой базы управления внешним долгом, выявляются роль и функции таких органов, как Министерство финансов России, Центральный Банк, Внешэкономбанк и другие. В данном парагра-

фе автором предложена централизованная система управления государственным долгом.

Для лучшего определения места российской институциональной структуры управления внешним долгом привлекаются данные о видах и функциях исполнительных органов внешнедолговой политики в развитых зарубежных странах.

Дальнейшее изучение вопроса, связанного с развитием механизмов управления внешним долгом, предполагает рассмотрение в первом параграфе третьей главы конкретных методов и способов российского государства по преодолению "тяжёлых времён" в области обслуживания своих внешних обязательств. Автором анализируются такие стандартные процедуры как рефинансирование, повышение платежеспособности страны, сокращение оттока капитала, обмен долгов на долги третьим странам, реструктуризация и другие. Особое внимание уделено результатам "финансовой дипломатии" - переговорным процессам российской стороны с Парижским клубом, ВБ, МВФ, коммерческими банками. В работе прослеживается, как последовательное использование российской стороной всех методов погашения внешних долгов позволило ей достичь определённых положительных результатов и наметить долгосрочную перспективу урегулирования проблемы.

Логическим продолжением первого параграфа является второй параграф третьей главы. Он посвящен выяснению долгосрочных перспектив страны в деле ликвидации чрезмерной внешней задолженности. В этих целях разрабатываются сценарии возможного хода событий и оцениваются результаты каждого из них. Предложенные сценарии достаточно полно отражают существующие закономерности и возможности в динамике внешней задолженности России.

В заключение диссертации подводятся итоги и суммируются выводы, полученные в ходе исследования.

**Теоретическая и практическая значимость**работы состоит в том, что обоснованные в ней направления государственной политики управления суверенным долгом могут использоваться при разработке документов программного и прогнозного характера, определяющих ключевые направления стратегии управления внешним долгом страны. Теоретические разработки диссертационного исследования могут быть использованы в качестве учебного материала для высших учебных заведений при изучении финансовых дисциплин, курсах повышения квалификации, а также могут быть положены в основу дальнейших научных исследований и разработок.

**Апробация результатов работы.**Основные положения, научные выводы и результаты, полученные в ходе диссертационного исследования, прошли апробацию в виде публикаций в печати. Результаты работы докладывались и обсуждались на научных конференциях в Институте управления и экономики г. Санкт - Петербург, в Институте бизнеса и предпринимательства г. Смоленск, на методологических аспирантских семинарах. Результаты научных исследований внедрены в учебный процесс Института управления и экономики по дисциплинам: «Финансы», «Деньги, кредит, банки», «Государственные и муниципальные финансы».

**Публикации.**Основные положения диссертации отражены в 5-ти научных публикациях общим объёмом 1,2 печатных листа.

**Объём и структура работы.**Диссертация изложена на 169 страницах текста, включает 20 таблицы, 7 рисунков. Работа состоит из введения, трёх глав, заключения. Список литературы включает 136 наименования.

## Государственный внешний долг как инструмент макроэкономической политики

С возникновением государства возникли его расходы, которые необходимо финансировать. В связи с этим появились такие финансовые категории, как сборы, налоги, подати и, соответственно, расходы. Позже появилась категория бюджет государства в его современном понимании. По мере развития государства возрастали его функции и средства, необходимые для их реализации. Исчерпав возможности увеличения "налогового бремени", государство в качестве альтернативы начало прибегать к заимствованиям. Так возник и со временем трансформировался в хорошо известную нам категорию государственный долг.

Государственный долг образуется в результате осуществления государственными органами различных видов заимствований. В соответствии с Бюджетным кодексом РФ (ст.97, п.1) "государственным долгом являются долговые обязательства Российской Федерации перед физическими, юридическими лицами, иностранными государствами, международными организациями и иными субъектами международного права, включая обязательства по государственным гарантиям, предоставленным Российской Федерацией".

Представители западной экономической мысли дают определения государственного долга посредством анализа дефицита государственного бюджета. С. Брю считает, что "государственный долг - это общая сумма всех положительных сальдо бюджетов федерального правительства, за вычетом всех дефицитов, которые имели место в стране". [21, с.365]

Финансово-кредитный словарь даёт следующее определение: "Государственный долг - сумма задолженности по выпущенным и непогашенным государственным займам (включая начисленные по ним проценты)"[103,с.314] Однако, учитывая современную российскую специфику, можно дать и расширенное понятие государственного долга. Так, современные специалисты в области финансов дают следующее определение: "Государственный долг -это вся сумма задолженности по обязательствам государства, проценты по ней, и неисполненные финансовые обязательства государства перед субъектами экономики (то есть, неоплаченный государственный заказ, задолженность по заработной плате перед бюджетниками и т.д., практически эта задолженность представляет собой некорректно оформленный государственный долг)" [99,с.123]

Мы предлагаем следующее определение данной экономической категории. Государственный долг - это экономические отношения по поводу привлечения государственных займов для целей развития экономики и решения социально-политических проблем. Основным заёмщиком в данных отношениях выступает государство.

Обеспечением государственного долга России служит всё имущество, составляющее государственную казну [БК ст.97, п.2]. Инструментом государственного долга являются долговые обязательства.

Долговые обязательства - это сложная категория, отличающаяся, во-первых, по форме образования и обслуживания; во-вторых, по объектам долговых отношений; в третьих, по срокам обязательств.

Основные формы долговых обязательств Российской Федерации следующие:

- кредитные соглашения и договора, заключенные от имени Российской Федерации с кредитными организациями, иностранными государствами и международными финансовыми организациями;

- государственные займы, осуществляемые путём выпуска ценных бумаг от имени Российской Федерации;

- договора о предоставлении РФ государственных гарантий; - соглашений и договоров, в том числе международных, заключённых от имени РФ, о пролонгации и реструктуризации долговых обязательств РФ прошлых лет [БК ст. 98, п. 1].

Во временном разрезе выделяют: краткосрочные (до 1 года); среднесрочные (от 1 года до 5 лет); долгосрочные (от 5 до 30 лет) обязательства [БК ст. 98, п.2].

В настоящих условиях государственный долг выдвинулся в центр экономических проблем страны, что требует самого пристального внимания к этой экономической категории и проблемам, с ней связанным.

## Анализ долговых показателей России

К долговой экономике Россия шла быстрыми темпами с просчётами в реформировании экономики: обвал цен, кризис неплатежей, инфляция, ликвидация оборотного капитала, спад производства, бюджетный дефицит. Влияние данных факторов привело к главному экономическому разлому - активному сужению воспроизводственного процесса, не соответствующему потребностям общества и экономики. Переломным стал 1995 год, когда российское правительство перешло к использованию внешних заимствований в качестве инструмента финансирования дефицита федерального бюджета. Уже на конец 1995 года внешняя задолженность составляла 103,3 млрд. долл. Долговая проблема стремительно обострялась. Несмотря на то, что прирост задолженности по данным за первое полугодие составлял менее 9 % в годовом исчислении (для сравнения - в 1994 году долги приросли на 46 %, а в 1993 - на 19,7 %), в целом в 1995 году по сравнению с 1992 г. удельный вес задолженности на душу населения возрос более чем на 90 %. На 1995 - 1997 гг. пришёлся пик погашения бывших союзных долгов (около 17-18 млрд. долл.), что заставило искать новых внешних заимствований. [95 с. 12-20]

Анализ количественных параметров задолженности - один из важнейших элементов разработки эффективной стратегии управления внешним долгом. Без такого анализа невозможна и постановка управленческих задач.

Анализ динамических рядов внешнего долга, возможен только начиная с 1993 г. - периода урегулирования вопросов преемственности внешней задолженности бывшего СССР. За 1993 - 1997 гг. внешний долг увеличился с 112,7 млрд. долл. до 127,4 млрд. долл. При этом основную его часть составляет задолженность, приходящаяся на бывший Советский Союз, размер которой находится на практически неизменном уровне. [92, с. 12-20].

## Роль финансовой дипломатии в реализации стратегии урегулирования внешнего долга

Главным механизмом урегулирования внешней задолженности, выступают отношения с клубами международных кредиторов.

Большую часть внешнего долга России в зависимости от природы его происхождения можно разделить на три группы: кредиты Парижского, Лондонского и Токийского клубов. Совокупный долг им без процентов составляет около 80 млрд. долл.

Для урегулирования данной внешней задолженности необходима выработка концепции развития внешнего долга, включающая определение возможностей его обслуживания, реструктуризации, а также выбор перспективных направлений использования новых внешних заимствований.

Отношения России с Лондонским клубом. В конце 1997 г. Россия вступила в Лондонский клуб - международное объединение представителей более 600 крупнейших частных коммерческих банков, сформировавшееся в 80-е годы. Цели этой организации - разрешение проблем в связи с неспособностью развивающихся стран регулярно погашать платежи по внешней задолженности. Лондонский клуб в основном кредитовал развивающиеся и социалистические страны. Россия в списке должников занимает четвертое место после Бразилии, Мексики, Аргентины.

В отличие от Парижского, Лондонский клуб занимается вопросами задолженности перед частными коммерческими банками, кредиты которых не находятся под защитой государственных гарантий или страхования. В 90-е годы Лондонский клуб осуществил реструктуризацию внешней задолженности Польши, Болгарии, Румынии, Венгрии, Бразилии. В 1994 г. на сессии МВФ в Мадриде было решено, что должником Лондонского клуба со стороны России будет выступать Внешэкономбанк. Поэтому формально долги бывшего СССР являлись долговыми обязательствами Внешэкономбанка РФ, они не имели статуса суверенного государственного российского долга и поэтому обеспечивались лишь активами Внешэкономбанка.

Такая особенность статуса долговых обязательств бывшего СССР предоставляла российской стороне значительное преимущество в переговорах с кредиторами. В принципе, при неудачном исходе переговоров мог быть поставлен вопрос о банкротстве Внешэкономбанка РФ, и в этом случае вопрос об ответственности России по долгам бывшего СССР был бы снят.[15 с.25]

В 1995 г. во Франкфурте-на-Майне правительство РФ и члены Банковского консультативного комитета подписали меморандум о согласованных принципах глобальной реструктуризации долга бывшего СССР на сумму -32,3 млрд. долл. (основной долг - 24 млрд. долл. и проценты - 8,3 млрд. долл.) сроком на 25 лет с семилетним льготным периодом, в течение которого должны были выплачиваться лишь проценты по льготной ставке. [65 с. 10 -15]

Было решено реструктурировать весь долг вне зависимости от даты погашения и сделать разбивку по невыплаченным процентам: отдельно за 1991-1992 гг., за 1993-1995 гг., 1996-1997 гг. В сентябре 1997 г. была завершена выверка задолженности - при участии аудиторской фирмы Ernst and Young подписаны протоколы выверки с 423 отдельными кредиторами. Одновременно была оформлена декларация Правительства РФ "О поддержке Внешэкономбанка в части выполнения им своих обязательств перед Лондонским клубом кредиторов".[65 с. 10-15]

Главным итогом работы по переоформлению задолженности РФ перед Лондонским клубом явилось подписание 6 октября 1997 г. между ВЭБ, с одной стороны, и Банковским консультативным комитетом Лондонского клуба -с другой стороны, пакета документов о долгосрочной реструктуризации (Договор о реструктуризации, Договор об обмене долговых обязательств, Договор финансового представительства, Акт об обязательствах и др.). Предусмотренная указанными документами, Сделка переоформления (агентом по ней выступал "Дойче Банк") была совершена 2 декабря 1997 г.[65 с. 10-15]

Основные результаты переоформления можно суммировать следующим образом: основная часть долга (24 млрд. долл.) переоформлена в синдицированный кредит сроком на 25 лет, агентом по которому выступил "Бэнк оф Америка". Под него были выпущены долговые инструменты PRIN со сроком погашения до 2 декабря 2020 г. с амортизацией основной суммы и выплатой процентов дважды в год (июнь и декабрь) за исключением первых семи лет, в течение которых предусматривались только платежи по процентам. Указанные платежи базировались на ставке LIBOR+ 13/16% годовых..