**Введение**

С экономической точки зрения государственный долг представляет собой задолженность государственных органов как результат формирования дополнительных ресурсов государства, направленных на разрешение противоречий между экономическими и социальными потребностями общества на основе займов денежных средств у частных лиц, институтов негосударственного сектора и иностранных государств. С материальной точки зрения государственный долг представляет собой общую сумму задолженности государства по непогашенным долговым обязательствам и невыплаченным по ним процентам [10].

Бюджетный кодекс Российской Федерации предусматривает разделение государственного долга на внутренний и внешний. Внутренний долг включает в себя обязательства Правительства Российской Федерации в российских рублях, а внешний – обязательства в иностранной валюте.

Государственный внешний долг (ГВД) является неотъемлемым элементом экономической жизни современной России. Наличие внешнего долга не является показателем, характеризующим экономическую политику государства однозначно отрицательно. Государственные заимствования и управление ими являются неотъемлемыми инструментами макроэкономической политики.

Специфика долговых отношений, которые складываются в процессе привлечения, размещения государством дополнительных финансовых ресурсов физических лиц и организаций на принципах добровольности, срочности, возвратности и возмездности для покрытия дефицита бюджета, а также отношения по погашению государственных долговых обязательств заключается в том, что государство в этих отношениях всегда выступает в роли заемщика (должника) и / или гаранта [14].

Зачастую, на практике, при упоминании государственного или национального долга смешиваются понятия государственного внешнего и государственного внутреннего долга, а также корпоративного долга национальных компаний перед иностранными кредиторами. Государственный внешний долг является лишь одной из составляющих государственного долга, также как государственный долг является частью национального долга.

Данная работа посвящена анализу и перспективам государственной политики в сфере управления именно ГВД. Вместе с тем, рассматривать ГВД вне связи с внутренней и корпоративной составляющей национального внешнего долга. В обычной жизни можно часто встретиться с различными мнениями относительно долговой политики государства. Как правило, большинство из них носят негативный характер. Критикуется как политика в сфере получения и обслуживания, так и предоставления внешних кредитов и займов. В наши задачи не входит давать качественную оценку всей долговой политики государства. Задачей работы является анализ общего состояния государственного внешнего долга и ближайших перспектив изменения ситуации в этой сфере с точки зрения РФ, как государства-заемщика.

Для этого была проанализирована ситуация изменения объема и условий обслуживания ГВД в период с 1992 г. Основной упор был сделан на анализ ситуации в 2004–2009 годах. Несмотря на то, что 2009 г. еще не завершен, уже можно говорить об основных показателях, характеризующих ГВД за этот год [18, 20, 22].

Учитывая, что в настоящее время нет возможности проводить адекватный анализ макроэкономических показателей на длительную перспективу, то горизонт прогнозирования ограничен 2010–2012 годами, т.е. периодом на который принимается государственный бюджет РФ. В настоящее время перед Российской Федерацией стоит ряд задач в сфере управления ГВД [10]:

– сокращение объемов (недопущения необоснованного роста) внешних долговых обязательств и, соответственно, стоимости их обслуживания;

– оптимизация структуры внешнего долга, увеличение доли его рыночной составляющей;

– оптимизация графика платежей по внешнему долгу, устранение пиков платежей;

– рефинансирование внешнего долга за счет внутренних заимствований без существенного ухудшения структуры долга по срокам платежей;

– повышение эффективности использования заемных средств.

Нельзя не сказать несколько слов относительно членства России в международных финансово-кредитных организациях.

В настоящее время Россия является не только заемщиком, но и кредитором по отношению к другим государствам и является членом ряда международных финансово-кредитных организаций (МВФ, Парижский клуб кредиторов и др). Это позволяет оптимизировать как условия получения займов, так и эффективнее защищать собственные интересы в качестве кредитора. Вместе с тем, в мире наблюдается общая тенденция относительно странового распределения займов. Как правило, займы «перетекают» от наиболее экономически развитых стран к наименее развитым. Так общий долг стран-заемщиков перед СССР был сопоставим с долгом самого СССР перед его кредиторами, однако, большинство стран-заемщиков имели крайне низкий уровень развития экономики и «проблемные» политические режимы, не позволившие в итоге рассчитывать на возврат займов [11]. Разумеется, выдача проблемных займов практикуется не только нашим государством. Выдача и погашение внешних долгов для каждого государства вопрос даже более политический, чем экономический. Основных предпосылок для этого, на наш взгляд, четыре:

– во-первых, если состояние бюджета государства-заемщика напрямую связано с получением внешних займов, это говорит о крайней степени неблагополучия экономики и можно рассчитывать на получение кредитов только от кредиторов для которых политические мотивы важнее перспективы возврата долга;

– во-вторых, получение процентов по внешним займам еще ни для одной страны не было значимым источником пополнения собственного бюджета;

– в-третьих, для государства экономика которого относительно стабильна, получение внешних займов, только один из возможных способов привлечения финансовых ресурсов, и не может кардинально влиять на макроэкономические показатели;

– займы всегда являются инструментом взаимного влияния, причем не только в реальном экономическом смысле, но и как инструмент политического PR.

Тем не менее, для любого государства-кредитора вопрос соотношения «хороших» и «плохих» долгов, и вообще управление внешним долгом является важнейшим вопросом в сфере макроэкономической политики.

**1. Государственный внешний валютный долг РФ в 1992–2000 годах и формирование системы управления государственным долгом**

При анализе состояния государственного внешнего долга необходимо учитывать такой немаловажный фактор, как решение Российской Федерации взять на себя ответственность за весь внешний долг бывшего СССР, при условии перехода к ней прав на внешние активы. Российская Федерация стала правопреемником бывшего СССР после его распада, то есть взяла на себя активы и обязательства по внешнему долгу. Это решение позволило России сохранить за собой место в ООН и Совете Безопасности, сохранить позиции на внешних финансовых рынках и доверие потенциальных партнеров [10].

Такое решение не раз подвергалось критике с различных сторон. Основным доводом критиков было то, что такое опрометчивое решение о принятии на себя долгов бывшего СССР было поспешно принято без учета валютной задолженности самой России иностранным кредиторам. Фактически Россия стала вкладывать в зарубежную экономику валютные ресурсы, в то время как своя собственная экономика попала в депрессию на долгие годы.

На основании Меморандума от 28 октября 1991 года «О взаимопонимании относительно долга иностранным кредиторам СССР и его правопреемников», а также Договора от 4 декабря 1991 года «О правопреемстве в отношении внешнего государственного долга и активов Союза ССР», подписанных всеми государствами – бывшими союзными республиками, кроме прибалтийских, в период 1992–1994 годов Россией были заключены двусторонние соглашения, предполагающие принятие Российской Федерацией обязательств этих государств в части внешнего долга, в обмен на их отказ от причитающейся им доли зарубежных активов («соглашения о нулевом варианте») [8].

Правительством бывшего СССР активно привлекались как связанные банковские кредиты, предназначенные для финансирования закупок импортного оборудования, продовольствия, продуктов питания, медикаментов и других товаров, необходимых для обеспечения жизнедеятельности населения страны, так и свободные средства для покрытия текущих потребностей бюджета в форме финансовых кредитов и внешних облигационных займов. В этот период задолженность по банковским кредитам выросла на 81%, по финансовым кредитам – на 176%, а задолженность по внешним облигационным займам увеличилась в 6 раз. До начала 90-х годов платежи в погашение задолженности осуществлялись в соответствии с оригинальными графиками, позднее, в конце 1991 года, в связи с нарастанием кризисных процессов в экономике страны по решению Межгосударственного совета по наблюдению за обслуживанием долга и использованию активов, платежи в погашение внешней задолженности бывшего СССР были приостановлены. К началу 90-х годов сформировался основной объем официальной задолженности, гарантированной правительствам иностранных государств, в том числе задолженность перед странами-кредиторами Парижского клуба, бывшими социалистическими странами, а также группой официальных кредиторов, не являющихся членами Парижского клуба – Кувейт, ОАЭ, Оман, Турция, Южная Корея, Уругвай. По состоянию на 1 января 1992 года задолженность перед правительствами иностранных государств составила 61,8 млрд. долларов США (таблицы 1, 2) [18].

В 1990 г. задолженность росла не по дням, а по часам: в июне до 36,5 млрд. долларов, в июле – до 52, а в сентябре – до 64 млрд. долларов. В эти годы «падают» поставки нефти за рубеж со 144 млн. тонн до 127,3 млн. тонн, резко снизились поставки экспортных товаров в связи с общим падением производства, поэтому краткосрочные кредиты стало трудно возвращать, выплачивать среднесрочные и долгосрочные кредиты и проценты по ним. Россия оказывается в роли неисправного должника, и иностранные государства и банки стараются вернуть ранее выданные кредиты и не выдавать новые. Стала проблема с валютным обеспечением реформ.

В период с 1985 по 1992 год на основании кредитов, предоставленных по схеме банк-банку, а также коммерческих контрактов советских внешнеторговых организаций сложилась неофициальная часть государственного внешнего долга бывшего СССР – задолженность перед коммерческими банками и фирмами. На начало 1992 года этот вид задолженности составил 34,8 млрд. долларов США [10].

Неофициальные кредиты по схеме банк-банку предоставлялись на основе межбанковских соглашений, где формулировался порядок учета, использования и погашения привлеченных средств. Задолженность по коммерческим контрактам внешнеторговых организаций учитывалась по формам расчетов – аккредитивы, инкассо, а в случае предоставления коммерческого кредита – на основе учета векселей и тратт, оформленных в соответствии с международными правилами [10].

Таблица 1. Показатели размера внешнего долга СССР

|  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| (на начало года, млрд. долларов США) | | | | | | | |
| Внешний долг бывшего СССР | 1985 г. | 1986 г. | 1987 г. | 1988 г. | 1989 г. | 1990 г. | 1991 г. |
| 31,30 | 33,50 | 38,50 | 41,50 | 45,40 | 64,80 | 70,30 |

Таблица 2. Показатели структуры внешнего долга СССР

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| (на начало года, млрд. долларов США) | | | | | | | | |
| Год | Банковские кредиты | Финансовые кредиты | Внешние облигационные займы | Краткосрочные кредиты | Кредиты поставщиков | Клиринги | Социалистические страны | Всего |
| 1985 г. | 9,5 | 6,9 | 0,0 | 4,7 | 8,9 | 0,0 | 1,3 | 31,3 |
| 1986 г. | 9,9 | 7,8 | 0,0 | 5,5 | 9,0 | 0,0 | 1,3 | 33,5 |
| 1987 г. | 11,6 | 11,2 | 0,0 | 6,6 | 8,0 | 0,0 | 1,2 | 38,6 |
| 1988 г. | 12,8 | 12,7 | 0,0 | 7,7 | 6,6 | 0,0 | 1,7 | 41,5 |
| 1989 г. | 11,5 | 14,2 | 0,3 | 11 | 5,4 | 0,0 | 3,0 | 45,4 |
| 1990 г. | 13,3 | 14,8 | 1,5 | 17,1 | 7,8 | 0,2 | 10,1 | 64,8 |
| 1991 г. | 17,2 | 19,1 | 1,8 | 6,9 | 10,5 | 0,5 | 14,3 | 70,3 |

В начале 1991 г. валютный долг бывшего СССР составил 60 млрд. долларов, но выплаты по межгосударственным кредитам все же производились. Для этих и других целей государство требовало продажи ему 40% всей заработанной предприятиями валюты. Но большие просрочки выплат по кредитам составляли выплаты по соглашениям, заключенным между инофирмами и советскими тогда еще предприятиями, поскольку при заключении кредитных соглашений зарубежные партнеры рассчитывали на автоматическую гарантию государства, которой по существу не было в действительности. На конец 1991 г. общий внешний долг СССР оценивался в 70,2 млрд. долларов. Количество зарабатываемой валюты едва хватало для оплаты процентов за кредит. К этому времени было заключено более чем 360 индивидуальных соглашений. Самыми крупными кредиторами оказались Германия, Италия, Япония, Южная Корея, США, Швеция, Бельгия, Финляндия, Швейцария, Великобритания, Голландия, Австрия, Франция и другие. Одна Германия заняла 21,9 млрд. долларов [12].

СССР кредиты выдавались в счет поставок нефти, газа, золота, бриллиантов, природных алмазов и других природных ресурсов. В эти годы из СССР стали выделяться самостоятельные республики, и кредиторам потребовалась более веская гарантия на выданные ими кредиты, поэтому страны «семерки» и другие стали требовать солидарной ответственности по кредитам, выданным СССР, в то время как самостоятельные государства стали брать валютные кредиты минуя Россию, которая по-прежнему поставляла в эти республики бывшего СССР энергоресурсы, поэтому предоставляла возможность рассчитываться за валютные кредиты новым государствам самостоятельно без солидарной ответственности России. Так, например, к началу ноября 1991 г. в СССР было ввезено 37 млн. т зерна. Из них 30 млн. т по заказу СССР и 7 млн./ т по заказу республик. Практически все зерно было закуплено в кредит. Лишь республиканские заказы наряду с кредитом частично оплачивались либо наличными, либо бартером. За счет импортного зерна обеспечивались не только страждущие выйти из состава СССР республики, но и новорожденные прибалтийские государства, которые должны были расплачиваться отдельно [12].

С особой остротой проявилась проблема «плохих» долгов уже перед самим СССР. Еще в 1989 г. СССР предоставил социалистическим странам кредитов на сумму 5,54 млрд. долларов США. При этом долги СССР увеличились с 1,8 млрд. долларов в 1971 г. до 48 млрд. долларов в 1989 г., хотя еще год назад, то есть в 1988 г. задолженность СССР не превышала 25,6 млрд. долларов. На 1 ноября 1989 г. задолженность зарубежных государств Советскому Союзу составила 85,8 млрд. рублей, со сроками погашения в 1990 г. – 7,2 млрд. руб., в 13 пятилетке – 39,4 млрд. руб. и за пределами 13 пятилетки – 34,5 млрд. руб. Всего должников оказалось 49 стран («Известия», №61 за 2 марта 1990 г. с. 3). Очевидно, что эти долги оказались фактически, «потерянными» [15].

Фактически в России в эти годы не было надлежащей нормативно-правовой базы, на основе которой она могла бы погашать свои внешние долги и истребовать свои кредиты из других стран, которые еще в 1990 г. по депутатскому запросу Председателя Совета Министров СССР И.И. Рыжкова были определены заместителем министра финансов СССР Паньсковым В.Г. на 1 ноября 1989 г. относительно старых денег в сумме 85,8 млрд. руб. Причем этих денег хватило бы рассчитаться с большей частью долга и заплатить проценты по нему. Срок погашения кредитов, выданных более чем 50 социалистическим и развивающимся странам, подлежал погашению в 1990 г. в сумме 7,2 млрд. руб., в 1991–1996 г. в сумме 39,4 млрд. руб. и в 1997–2001 г. в сумме 34,5 млрд. руб. Некоторым странам задолженность в сумме 17,4 млрд. руб. была отсрочена только с 1986 по 1989 г. и списана на 1 ноября 1989 г. всего сумма 545,1 млн. руб.: Вьетнаму – 406,4 млн. руб.; Албании – 19,6 млн. руб.; Монголии – 57,2 млн. руб. Остальные деньги должны были быть возвращены, хотя есть проблемы по поставкам военной техники, которые как считают некоторые страны, например, Ангола, должна предоставляться бесплатно [10].

Солидарная ответственность по долгам после образования самостоятельных государств, вышедших из СССР, явно не получилась, поскольку существующая Венская Конвенция о правопреемстве государств в отношении договоров 1978 г. и Венская Конвенция о правопреемстве государств в отношении государственной собственности, государственных архивов и государственных долгов 1983 г. хотя и признаются формально многими государствами, но они еще не ратифицированы многими странами и не являются общеобязательными международными документами с точки зрения международного права, так как дают любому государству, даже и подписавшему эти конвенции, лазейку для ухода от солидарной ответственности по долгам, как это имело место при распаде СССР.

В апреле 1993 года внешние кредиторы официально признали Россию единственным государством, ответственным по всему внешнему долгу бывшего СССР. Вопрос полного правопреемства России по внешнему долгу бывшего СССР до конца не урегулирован только с Украиной и странами Балтии. В рамках СНГ остаются нерешенными вопросы задолженности, связанные с участием бывшего СССР в строительстве интеграционных объектов, в частности, по Криворожскому горно-обогатительному комбинату окисленных руд (КГОКОР, Украина) [11].

В итоге от бывшего СССР к России перешло более 80 млрд. долларов внешнего долга, за который нужно ежегодно отдавать порядка 10 млрд. долларов только одних процентов за этот кредит. Что же получается, чем больше иностранный кредит, тем больше процентов за него нужно платить, поэтому беря следующий кредит у той же или другой страны он идет не на развитие страны, а на погашение кредита основной суммы долга, на уплату процентов за пользование взятым валютным кредитом.

Видя такую ситуацию, Президиум Верховного Совета РФ принимает Постановление от 10 февраля 1992 г. №2326–1 о мерах по стабилизации финансового положения зарубежных банков с участием капитала бывшего СССР (ВСНД и ВС РФ 1992 г. №8. с. 377). Затем принимается Постановление Правительства РФ от 5 ноября 1992 г. №848 об использовании иностранных кредитов и о порядке расчетов по ним (СА 1992 г. №19. с. 1587) [22].

В 1993 г. принимается очень важный Указ Президента от 8 ноября 1993 г. №1849 «О порядке принятия решений по вопросам заключения международных договоров РФ о предоставлении и получении государственных займов и кредитов» (СА 1993 г. №45. С. 4336). Этот Указ важен тем, что до 1 января 1994 г. Правительство РФ должно было внести в Федеральное Собрание РФ предложение по установлению предельных размеров предоставляемых зарубежными странами внешних заимствований и предельных размеров кредитов, предоставляемых Россией другим зарубежным странам.

Постановлением Правительства РФ от 27 сентября 1994 г. №1107 «Об урегулировании коммерческой задолженности бывшего СССР перед иностранными кредиторами» было принято заявление Правительства РФ «О переоформлении коммерческой задолженности бывшего СССР перед иностранными кредиторами» (СЗ РФ 1994 г. №24. С. 2636). Этим заявлением были определены по сути дела общие условия переоформления коммерческой задолженности бывшего СССР на принципах равного отношения ко всем держателям долговых коммерческих обязательств бывшего СССР в разных странах. Провозглашалось, что коммерческая задолженность будет урегулироваться на условиях Соглашений о переоформлении официальной и банковской задолженности. Этим заявлением на Россию были переведены долги по краткосрочным контрактам в связи с поставкой товаров или оказанием услуг, заключенных до 4 января 1992 г., и среднесрочным – заключенным до 31 декабря 1991 г., а также по контрактам, заключенным до 28 октября 1991 г. независимо от того, в какую республику бывшего СССР был доставлен товар или оказаны услуги [22].

26 декабря 1994 г. за №76-ФЗ принимается закон «О государственных внешних заимствованиях Российской Федерации и государственных кредитах, предоставляемых Российской Федерацией иностранным государствам, их юридическим лицам и международным организациям» (СЗ РФ 1994 г. №35. с. 3656). Государственные внешние заимствования Российской Федерации формируют внешний долг России, а государственные кредиты Российской Федерации другим государствам формируют государственные внешние (зарубежные) активы России.

17 июня 1994 г. за №6-ФЗ был принят Федеральный закон РФ «О предельном размере государственных внешних заимствований Российской Федерации и о предельном размере государственных кредитов, предоставляемых Российской Федерацией иностранным государствам в 1994 г.» (СЗ РФ 1994 г. №8. с. 802).

Предельный размер государственных внешних заимствований Российской Федерации в 1994 г. был определен данным Законом в сумме 4,7 млрд. долларов, а предельный размер представляемых Российской Федерацией государственных кредитов иностранным государствам в 1994 г. был определен Законом в сумме 400 млн. долларов. Однако такие ограничения не последовали в следующие годы, что дало возможность получать и давать валютные кредиты по усмотрению Правительства.

Указом Президента РФ от 31 января 1996 г. №126 «О некоторых мерах по упорядочению работы с внешним и внутренним валютным долгом РФ» (СЗ РФ 1996 г. №6. с. 534) принимается решение о выпуске государственных облигаций для погашения внутреннего долга в иностранной валюте и для переоформления внутреннего валютного долга бывшего СССР. Этим же Указом предполагалось погашение облигациями начиная с 1996 г. валютной коммерческой задолженности России или расчеты по которым по состоянию на 1 января 1996 г. фактически прекращены (с учетом Указа от 12 августа 1996 г. №1156 (СЗ РФ 1996 г. №34. с. 4071) [11].

Принимается Постановление Правительства РФ от 7 февраля 1996 г. №113 «Об урегулировании задолженности бывшего СССР иностранным коммерческим банкам, объединенным в Лондонский клуб кредиторов» (СЗ РФ 1996 г. №7. С. 681). По этому Постановлению Правительство РФ открывает по соглашению с этим клубом доверительный счет, куда перечисляет 1,5 млрд. долларов для расчетов с банками-кредиторами после выверки задолженности с каждым кредитором и подписания с ним соответствующего документа.

Постановлением Правительства РФ от 23 января 1997 г. №71 «О привлечении финансовых ресурсов с международных рынков капитала в 1997 году» был предусмотрен выпуск внешних облигационных займов, уплата процентов по которым должна была производиться в валюте. Такими облигациями предполагалось рассчитываться по внешнему долгу («РГ» за 13 марта 1997 г. с. 4). Однако кредиторы не спешили погашать задолженность этими бумажками, и очередная затея Черномырдина фактически провалилась [22].

Наконец, Постановлением Правительства РФ от 4 марта 1997 г. №245 утверждается единая система управления государственным долгом России (СЗ РФ 1997 г. №10. с. 1184).

Этим Постановлением Правительства РФ создается в Минфине РФ единая система управления государственным долгом Российской Федерации для обеспечения снижения стоимости обслуживания государственных заимствований и принимается еще одно постановление от 7 декабря 1996 г. №1469, которым регулируется задолженность бывшего СССР перед странами – членами Парижского клуба и другими официальными кредиторами. Это Постановление работает в сочетании с вышеназванным по управлению внешним долгом России и рекомендует Минфину, МИД, МВЭС РФ повысить эффективность использования бюджетных средств, выделяемых на погашение и обслуживание внешнего долга.

Принимается Федеральный закон РФ от 21 июля 1997 г. №120-ФЗ «О налоге на покупку иностранных денежных знаков и платежных документов, выраженных в иностранной валюте» (СЗ РФ 1997 г. №30. С. 3592), который устанавливает налог в размере 0,5 от налогооблагаемой базы. Закон был введен для контроля движения валюты и применения к нарушителям санкций, предусмотренных налоговым законодательством, а также для увеличения сбора валюты для расчетов по внешним долгам России.

Вопросы увеличения сбора иностранной валюты и налогообложения, связанного с урегулированием задолженности бывшего СССР иностранным коммерческим банкам и финансовым институтам, объединенным в Лондонский клуб кредиторов, нашли свое отражение в Положении, которое было утверждено Минфином РФ и ГНИ РФ 3 октября 1997 г. №70н, №ВГ-6–06/707 (Регистрационный №1406 от 6 ноября 1997 г., опубликовано в «Бюллетене нормативных актов» 1997 г. №23, с. 17 и сл.) [22].

Постановлением Правительства РФ от 25 ноября 1998 г. №1385 «Об увеличении квоты Российской Федерации в Международном валютном фонде» («РГ» за 3 декабря 1998 г. с. 6) по предложению Минфина РФ и ЦБ РФ было увеличено на 1632,3 млн. специальных прав заимствования квоты Российской Федерации в МВФ в рамках одиннадцатого общего пересмотра квот членов МВФ в соответствии с решением Совета управляющих МВФ от 30 января 1998 г.

Интересно, что впервые Федеральным законом РФ от 4 февраля 1999 г. №21-ФЗ «О базовой стоимости необходимого социального набора» была установлена базовая стоимость необходимого социального набора в сумме 464 руб. СССР, которая установлена в соответствии с Законом «О порядке установления долговой стоимости единицы номинала целевого долгового обязательства Российской Федерации» («РГ» за 11 февраля 1999 г. с. 4).

На 1 января 2000 г. долги СССР составили: по кредитам Парижского клуба – 40 млрд. долларов США; по кредитам Лондонского клуба – 32 млрд. долларов; по облигациям внутреннего валютного займа (3–5 транши) – 7 млрд. долларов; странам СЭВ – 15 млрд. долларов; по межправительственным соглашениям – 4 млрд [10].

Долги России иностранным государствам составили на 1 января 2000 г.: по кредитам Международного валютного фонда – 15 млрд. долларов США; по еврооблигациям – 15 млрд. долларов; по кредитам Всемирного банка – 6 млрд. долларов США; по облигациям внутреннего валютного займа (6–7 транши) – 3,5 млрд. долларов; по товарным и целевым кредитам иностранных банков и фирм – 15 млрд. долларов. Всего (без учета процентов) – 153,5 млрд. долларов [18].

Постановлением Правительства РФ от 29 января 2000 г. №82 было утверждено Положение о переводе государственных ценных бумаг СССР и сертификатов Сберегательного банка СССР в целевые долговые обязательства Российской Федерации (СЗ РФ 2000 г. №6. с. 764). В государственные целевые долговые обязательства Российской Федерации в соответствии с Положением были переведены имеющиеся в наличии у граждан РФ облигации Государственного внутреннего выигрышного займа 1982 г.; государственные казначейские обязательства СССР, приобретенные до 1 января 1992 г.; сертификаты Сберегательного банка СССР, приобретенные до 1 января 1992 г., размещение которых производилось на территории РСФСР. Далее в положении изложен механизм перевода государственных ценных бумаг СССР и сертификатов Сбербанка СССР в целевые долговые обязательства Российской Федерации.

Постановление Правительства РФ от 23 июня 2000 г. №478 «Об урегулировании задолженности бывшего СССР перед иностранными коммерческими банками и финансовыми институтами, объединенными в Лондонский клуб кредиторов» (СЗ РФ 2000 г. №28. С. 2976) предусматривает право Минфина РФ осуществить обмен задолженности на облигации внешних облигационных займов с датами погашения задолженности в 2010 и 2030 г. общим объемом не более 30 млрд долларов США. Только в этом Постановлении Правительства РФ предусмотрен механизм урегулирования задолженности [11].

Федеральным законом РФ от 10 июля 2000 г. №94-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2000 год» (СЗ РФ 2000 г. №29, С. 3003), была утверждена Программа Государственных внешних заимствований Российской Федерации и предоставляемых Российской Федерации государственных кредитов на 2000 год» («РГ» за 18–20 июля 2000 г. с. 4). Установлен верхний предел государственного внешнего долга России на 1 января 2000 г., включая реструктуризацию задолженности Российской Федерации перед кредиторами, объединенными в Лондоский клуб кредиторов, в сумме до 158,0 млрд. долларов США, в том числе задолженность Правительства РФ Центральному банку РФ в сумме до 7,4 млрд. долларов США [13].

Приказом Минфина РФ от 18 июля 2000 г. №71н (регистрационный №2344 от 9 августа 2000 г.) «Об эмиссии облигаций внешних облигационных займов РФ с окончательными датами погашения в 2010 и 2030 г., выпускаемых в процессе реструктуризации задолженности бывшего СССР перед иностранными коммерческими банками и финансовыми институтами, объединенными в Лондонский клуб кредиторов» («РГ» за 23 августа 2000 г. С. 4) определен порядок эмиссии и обращения долгосрочных облигаций внешних облигационных займов Российской Федерации с окончательными датами погашения 31 марта 2010 г. и 31 марта 2030 г.

Минфин РФ объявил о завершении урегулирования предложений России об обмене обязательств Лондонскому клубу кредиторов на новые еврооблигации Российской Федерации со сроками погашения с 2007 г. по 2010 г. и новые еврооблигации со сроками погашения с 2007 по 2030 г. Облигации со сроком погашения в 2010 г. будут представлены для обмена задолженности на сумму 2,8 млрд. долларов США, а со сроком погашения в 2030 г. – на сумму 18,2 млрд. долларов США («РГ» за 29 августа 2000 г. с. 3).

Таким образом, к 2000 г. в РФ сложилась базовая система управления государственным внешним валютным долгом. В дальнейшем управление ГВД строилось исходя из 3-х основных предпосылок [9]:

1. В правовом аспекте – это применение норм Бюджетного Кодекса РФ (от 31 июля 1998 г. №145-ФЗ, принят ГД РФ 17.07.1998 г., одобрен СФ РФ 17.07.1998 г.);
2. В экономическом – преодоление последствий августовского кризиса 1998 г. Пик российского государственного долга пришёлся на 1998 год (146,4% ВВП). На 1 января 2000 года, внешний долг достиг 158,7 млрд. долларов (а суммарный внешний и внутренний государственный долг составлял 84% ВВП). Для сравнения, по данным S&P за 2005 г., государственный долг Германии составлял 68% ВВП, Франции – 66%, США – 53%, Великобритании – 43%, Норвегии – 36%, Австралии – 12%, Казахстана – 10%, Гонконга – 2%. Кризис 1998 года показал опасность высоких объемов задолженности и валютных рисков, связанных с осуществлением внешних заимствований. Начиная с 1999 года, Правительство Российской Федерации начало проводить политику постепенного сокращения внешнего долга Российской Федерации, замещения внешних заимствований внутренними, оптимизации структуры внешнего долга.
3. В общеполитическом – максимальное использование внешнеэкономической конъюнктуры (рост цен на энергоносители) для максимально быстрого погашения ГВД. В 2004–2008 годах президент Путин, учитывая рост доходов России от экспорта нефти, связанный со стремительным ростом мировых цен на это сырьё, поставил задачу максимально сократить масштабы внешнего государственного долга. В результате длительных переговоров, к концу августа 2006 г. Россия осуществила досрочные выплаты 22,5 млрд. долларов по кредитам Парижского клуба, после чего её государственный долг составил 53 млрд. (9% ВВП).

Более подробно эти тенденции будут рассмотрены в следующей главе.

**2. Управление внешним валютным долгом РФ и его динамика в 2000–2009 годах**

В первую очередь данный период характеризовался 2-мя основными процессами:

1. Сокращением общего объема внешнего валютного долга РФ;

2. Повышением роли «рыночных» инструментов и методов в управлении внешним Валютным долгом.

В рамках настоящей работы рассматривается, первую очередь, вопросы внешнего государственного долга, для объективной оценки функционирования экономики необходимо иметь представление об общей структуре национального внешнего долга. Наиболее существенные изменения в классификации произошли после введения в действие Бюджетного кодекса Российской Федерации [3]. В частности, как было указано ранее, с 1 января 2000 года в структуре внешнего долга не выделяется отдельно долг бывшего СССР, принятый Российской Федерацией. В целях сопоставимости показателей приводится укрупненная структура государственного внешнего долга Российской Федерации за период 1995–2003 годов (таблицы 3, 4):

С 1 января 2000 года в связи с изменением бюджетной классификации в структуре государственного внешнего долга не выделяются долговые обязательства бывшего СССР. Вместе с тем, учитывая, что именно эти обязательства изначально формировали внешний долг Российской Федерации, в данном анализе кратко рассмотрена история формирования этой части долга Российской Федерации по видам заимствований. С введением в действие Бюджетного кодекса Российской Федерации впервые на законодательном уровне было прописано понятие единой системы учета и регистрации государственных долговых обязательств [18].

Таблица 3. Внешний валютный долг РФ (на начало года, млрд. долларов США)

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Показатели** | **Годы** | | | | | | | | | |
| **1995 г.** | **1996 г.** | **1997 г.** | **1998 г.** | **1999 г.** | **2000 г.** | **2001 г.** | **2002 г.** | **2003 г.** | **2004 г.** |
| Задолженность по кредитам правительств иностранных государств | 75,0 | 68,6 | 69,8 | 63,5 | 66,9 | 60,8 | 63,6 | 56,8 | 52,4 | 54,7 |
| Задолженность по кредитам иностранных коммерческих банков и фирм (Лондонский клуб, коммерческая задолженность) | 39,5 | 40,4 | 39,8 | 36,2 | 48,4 | 35,0 | 5,9 | 6,0 | 3,4 | 3,8 |
| Задолженность по заимствованиям у международных финансовых организаций | 5,4 | 11,4 | 15,5 | 18,7 | 26,0 | 19,4 | 16,2 | 14,9 | 13,9 | 12,1 |
| Прочие виды задолженности (ценные бумаги, кредиты Банка России, коммерческая задолженность) | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 5,1 | 8,0 | 33,2 | 53,6 | 51,6 | 52,4 | 49,2 |
| Государственный внешний долг Российской Федерации – всего | 119,9 | 120,4 | 125,1 | 123,5 | 149,3 | 148,4 | 139,3 | 129,3 | 122,1 | 119,8 |

С 1 января 2000 года в связи с изменением бюджетной классификации в структуре государственного внешнего долга не выделяются долговые обязательства бывшего СССР. Вместе с тем, учитывая, что именно эти обязательства изначально формировали внешний долг Российской Федерации, в данном анализе кратко рассмотрена история формирования этой части долга Российской Федерации по видам заимствований. В статье 120 Бюджетного кодекса предусмотрено, что в России должна действовать единая система учета и регистрации государственных заимствований Российской Федерации [10].

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  |  |  |  |  | Приложение 2 | | | |
| **Состав государственного внешнего долга Российской Федерации** | | | | | | | | |
| **Категория долга**  **(млн. USD)** | **Отчетная дата** | | | | | | **Изменения** | |
| На 01 октября 2009 г. | На 01 января 2009 г. | На 01 января 2008 г. | На 01 января 2007 г. | На 01 января 2006 г. | На 01 января 2005 г. | 01.10.2009 г. в% к 01.01.2009 г. | 01.0.2009 г. в% к 01.01.2005 г. |
| Государственный внешний долг РФ, включая долги СССР, принятые РФ | 38070,1 | 40600 | 44900 | 52000 | 76500 | 114100 | 93,77 | 35,58 |
| Задолженность перед официальными кредиторами – членами Парижского Клуба, не являющаяся предметом реструктуризации | 1108,2 | 1400 | 1800 | 3100 | 25200 | 47500 | 79,16 | 2,95 |
| Задолженность перед официальными кредиторами – не членами Парижского Клуба | 1859,1 | 1900 | 2200 | 3300 | 3500 | 6400 | 97,85 | 29,69 |
| Задолженность перед официальными кредиторами – бывшими членами СЭВ | 1336 | 1400 | 1500 | 1900 | 2100 |  | 95,43 |  |
| Коммерческая задолженность бывшего СССР | 1214,4 | 1200 | 700 | 800 | 1100 | 2200 | 101,20 | 54,55 |
| Задолженность перед международными финансовыми организациями | 3929,9 | 4600 | 5000 | 5500 | 5700 | 9700 | 85,43 | 47,42 |
| Задолженность по еврооблигационным займам, в т. ч.: | 26239,6 | 27700 | 28600 | 31900 | 31500 | 35300 | 94,73 | 78,47 |
| внешний облигационный займ 2010 года | 328,2 |  |  |  |  |  |  |  |
| внешний облигационный займ 2030 года | 19945,1 |  |  |  |  |  |  |  |
| внешний облигационный займ 2018 года | 3466,4 |  |  |  |  |  |  |  |
| внешний облигационный займ 2028 года | 2499,9 |  |  |  |  |  |  |  |
| Задолженность по ОВГВЗ, в т. ч.: | 17780,5 | 1800 | 4500 | 4900 | 7100 | 7100 | 987,81 | 25,35 |
| ОВГВЗ VII серии | 1750 |  |  |  |  |  |  |  |
| Предоставление внешних гарантий РФ в иностранной валюте | 604,4 | 600 | 600 | 600 | 300 | 400 | 100,73 | 150,00 |
| Задолженность по кредитам Внешэкономбанкка, предоставленным за счет средств банка РФ |  |  |  |  |  | 5500 |  | 0,00 |

С введением в действие Бюджетного кодекса Российской Федерации впервые на законодательном уровне было прописано понятие единой системы учета и регистрации государственных долговых обязательств [3]. Однако, по сути, единой, целостной системы управления государственным долгом до настоящего времени не создано. В первую очередь существенным недостатком управления государственным долгом является отсутствие законодательно закрепленных целей государственных заимствований. Вне правового регулирования остается механизм проведения операций реструктуризации, обмена долговых обязательств на инвестиции, а также конверсии и консолидации займов. Практически отсутствует согласованность в политике управления активными и пассивными долгами [10].

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.

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

В перечне документов и материалов, установленном статьей 192 Бюджетного кодекса Российской Федерации для представления в Государственную Думу одновременно с проектом федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год, отсутствуют расчеты источников финансирования дефицита (профицита) федерального бюджета по видам заимствований (как по привлечению средств, так и по погашению основной суммы задолженности), что в определенных условиях может негативно отражаться на возможностях проведения анализа обоснованности проекта федерального бюджета на очередной финансовый год [3].

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 и долговую и бюджетную политику.

Поскольку денежно-кредитные операции нередко проводятся с использованием государственных долговых инструментов и их рынков, выбор денежно-кредитных инструментов и операционных процедур может повлиять на работу рынков государственных долговых инструментов и, потенциально, на финансовое положение дилеров на этих рынках. Аналогичным образом, для эффективного проведения денежно-кредитной политики необходимо хорошее понимание краткосрочных и долгосрочных финансовых потоков Правительства Российской Федерации. В этих целях на оперативном уровне между управляющими долгом и денежно-кредитными и бюджетно-налоговыми органами должен быть налажен обмен информацией о текущих и будущих потребностях Правительства Российской Федерации в ликвидных средствах. Вместе с тем обеспечение необходимой степени разграничения между управлением долгом и денежно-кредитной политикой может стать более трудной задачей, поскольку операции по управлению долгом могут оказать определенное воздействие на уровень процентных ставок и работу отечественного рынка капитала. Разрабатывая механизмы, необходимые для достижения такого разграничения, важно не упустить из виду вопросы последовательности их проведения. Ряд проблем, затрудняющих управление долгом, существует и в вопросах учета долговых обязательств, отражения данных операций по итогам исполнения федерального бюджета и составления проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год [10].

При составлении бюджета на очередной финансовый год в источниках внешнего финансирования и в расходах по обслуживанию государственного внешнего долга не предусматриваются возможные операции по реструктуризации внешнего долга, а также уменьшение расходов по погашению и обслуживанию внешних долговых обязательств на суммы финансирования погашения долга товарными поставками, которые должны быть осуществлены в очередном финансовом году и финансирование которых было произведено ранее. Погашение государственного внешнего долга экспортом происходит в ряде случаев без соблюдения первоначальных сроков поставок, оговоренных в соглашениях (иногда с задержкой на несколько лет). В результате зачастую вместо погашения долга происходит списание процентных платежей. В связи с этим при планировании бюджета точно оценить объемы списания внешней задолженности Российской Федерации в результате данных операций не представляется возможным.

Существенным для понимания технологии управления государственным долгом является применение бюджетной классификации. Так классификация источников внешнего финансирования дефицитов федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации не сопоставима с классификацией видов государственных внешних долгов Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, что затрудняет оценку соответствия операций с внешними долговыми обязательствами изменениям объемов и структуры государственного внешнего долга.

В соответствии со статьей 97 Бюджетного кодекса Российской Федерации государственным долгом Российской Федерации являются долговые обязательства Российской Федерации перед физическими и юридическими лицами, иностранными государствами, международными организациями и иными субъектами международного права, включая обязательства по государственным гарантиям, предоставленным Российской Федерацией [3].

В соответствии со статьей 98 Бюджетного кодекса Российской Федерации определено, что долговые обязательства Российской Федерации могут существовать в том числе в форме договоров о предоставлении Российской Федерацией государственных гарантий.

В соответствии со статьей 116 Бюджетного кодекса Российской Федерации общая сумма предоставленных государственных гарантий Российской Федерации для обеспечения обязательств в иностранной валюте включается в состав государственного внешнего долга Российской Федерации как вид долгового обязательства [3].

Требования Федерального закона от 15 августа 1996 года №115-ФЗ «О бюджетной классификации Российской Федерации», приказов Минфина России от 25 мая 1999 года №38н и от 11 декабря 2002 года №127н «Об утверждении указаний о порядке применения бюджетной классификации Российской Федерации» в части классификации видов государственных внешних долгов Российской Федерации и субъектов Российской Федерации не соответствуют требованиям Бюджетного кодекса Российской Федерации, приведенным выше.

Действующей бюджетной классификацией не выполняются требования Бюджетного кодекса Российской Федерации о выделении в качестве отдельного вида долговых обязательств государственных гарантий, относимых на государственный внешний долг Российской Федерации. Следует отметить, что Федеральный закон от 15 августа 1996 года №115-ФЗ «О бюджетной классификации Российской Федерации» включает изменения от 2 и 26 марта 1998 года, 5 августа 2000 года, 8 августа 2001 года, 7 мая 2002 года, 6 мая 2003 года. Таким образом, изменения в упомянутый закон вносились уже после введения в действие Бюджетного кодекса Российской Федерации (с 1 января 2000 года), но при этом отсутствовали необходимые изменения для приведения настоящего нормативного документа в соответствие с требованиями Бюджетного кодекса Российской Федерации [3, 6, 22].

Министерство финансов Российской Федерации при составлении отчетности об исполнении федерального бюджета выполняет требования Федерального закона «О бюджетной классификации Российской Федерации». Государственные гарантии не выделяются отдельной строкой, а фактически включаются в отчет [10]:

– по источникам внешнего финансирования дефицита федерального бюджета;

– по привлечению (использованию) и погашению кредитов международным финансовым организациям и правительствам иностранных государств;

– в структуру государственного внешнего долга – по задолженности международным финансовым организациям, официальным кредиторам – членам Парижского клуба кредиторов и официальным кредиторам – не членам Парижского клуба кредиторов.

При исполнении федерального бюджета в части источников финансирования дефицита бюджета возможны существенные отклонения от установленных в приложениях показателей за счет замены внешних заимствований внутренними, в результате чего происходит изменение структуры источников финансирования дефицита федерального бюджета. Вместе с тем ни в Бюджетном кодексе Российской Федерации, ни в законах о федеральном бюджете не отражен правовой статус приложений к указанным законам, одним из которых является программа государственных внутренних заимствований. Остается не ясным вопрос, являются ли приложения составной частью утверждаемого Федеральным Собранием Российской Федерации закона о федеральном бюджете или остаются отдельными документами, структурно выходящими за рамки бюджета, на которые делаются ссылки в текстовых статьях.

Рассматривая далее отдельные категории внешних долгов РФ мы будем вынуждены вернуться к периоду становления современной системы управления государственным долгом РФ, а также увязка с урегулированием долгов иностранных государств перед СССР и РФ [11].

Задолженность Российской Федерации по кредитам правительств иностранных государств в структуре государственного внешнего долга России занимает ведущее положение. Объем этой задолженности, учитываемой по структуре государственного внешнего долга Российской Федерации по состоянию на 1 января 2004 года, составил 54,7 млрд. долларов США, или 45,7% от общей суммы долга.

За период с 2000 по 2003 год объем этой задолженности, несмотря на значительные суммы, направленные на погашение обязательств, сократился всего на 6,1 млрд. долларов США, что связано с привлечением новых заимствований [10].

К обязательствам Российской Федерации перед Парижским клубом кредиторов (далее – ПКК) относится задолженность по кредитам, предоставленным иностранными банками в рамках межправительственных соглашений под гарантии своих правительств или застрахованными правительственными страховыми организациями. Парижский клуб кредиторов, полноправным членом которого с сентября 1997 года является Россия, объединяет восемнадцать стран – крупнейших мировых кредиторов (число членов варьируется). Двойственное положение России заключается в том, что она выступает здесь в качестве должника одних стран и, одновременно, кредитора других.

Общий объем указанных долговых обязательств составлял 30,4 млрд. долларов США при условии принятия Россией на себя 100% погашения и обслуживания этого долга. В случае выполнения другими странами СНГ Договора о правопреемстве в отношении внешнего государственного долга и активов Союза ССР от 4 декабря 1991 года, предусматривающего долевую ответственность этих стран за погашение внешнего долга бывшего СССР, объем указанного финансирования в части, приходящейся на Россию (61%), составил бы 18,5 млрд. долларов США. Но даже эта цифра превышала реальные возможности России по погашению и обслуживанию внешнего долга.

Однако другие бывшие союзные республики фактически отказались от участия в погашении и обслуживании внешнего долга бывшего СССР. На практике это означало, что Россия в целях обеспечения нормальных экономических отношений с западными странами и возможности привлечения от них новых кредитов должна была погашать в полном объеме внешний долг бывшего СССР. Данный императив следует из того, что, несмотря на подписание Договора о правопреемстве от 4 декабря 1991 года, для внешних кредиторов сохранялся принцип солидарной ответственности, зафиксированный в Меморандуме о взаимопонимании от 28 октября 1991 года, дававший право кредитору обратиться к любому из государств, подписавших этот Меморандум, с требованием о погашении задолженности перед ним. Нерешенность вопроса о том, кто, в конечном счете, будет нести ответственность за погашение в полном объеме внешнего долга бывшего СССР, являлась главным препятствием для достижения договоренности с кредиторами об облегчении долгового бремени. Как показали предварительные консультации, западные кредиторы были склонны иметь дело с одним ответчиком по долгу, которого они видели в лице Российской Федерации [17]. Предложение Украины о раздельном погашении и обслуживании внешнего долга бывшего СССР Российской Федерацией и Украиной в долях, зафиксированных в Договоре о правопреемстве от 4 декабря 1991 года, вылившееся в проект соответствующего протокола, текст которого был запарафирован российской и украинской сторонами, было решительно отвергнуто Парижским клубом кредиторов. В качестве альтернативы кредиторы были согласны рассмотреть вариант, при котором Россия взяла бы на себя обязательство о погашении внешнего долга бывшего СССР в полном объеме, а с Украиной заключила бы специальное соглашение без участия кредиторов о разделе внешнего долга и активов бывшего СССР в соответствии с Договором о правопреемстве от 4 декабря 1991 года и порядке возмещения Украиной расходов Российской Федерации по оплате украинской доли внешнего долга. Украина этот вариант отклонила под предлогом того, что она не хотела бы выступать в роли должника перед Российской Федерацией. Россию он тоже не устраивал, поскольку, передав Украине ее долю во внешних активах бывшего СССР, она не получала никаких гарантий своевременного и полного выполнения Украиной своих обязательств по участию в погашении внешнего долга бывшего СССР. Кроме того, это создавало определенные трудности в переговорах с третьими странами, имевшими задолженность перед бывшим СССР по предоставленным им кредитам, по урегулированию этой задолженности.

Получив полномочия государств-субъектов бывшего СССР на решение проблемы внешнего долга бывшего СССР, Правительство Российской Федерации в конце 1992 года информировало кредиторов о том, что деятельность Межгосударственного Совета по наблюдению за обслуживанием долга и использованием активов Союза ССР приостановлена, а его функции переходят к Правительству Российской Федерации. Также была выражена надежда на заключение соглашения о реструктуризации внешней задолженности бывшего СССР [10].

На заседании Парижского клуба стран-кредиторов 2 апреля 1993 года Правительство Российской Федерации сделало заявление о признании внешних долгов бывшего СССР и подтвердило свое намерение погашать их в полном объеме. При этом задолженность бывшего СССР перед Парижским клубом составляла на начало 1993 года 30,5 млрд. долларов США. В заявлении было дано уточнение понятия внешнего долга бывшего СССР, ответственность за погашение которого берет на себя Россия.

В результате проведенной работы с кредиторами Правительству Российской Федерации удалось 2 апреля 1993 года подписать с Парижским клубом базовое соглашение о реструктуризации внешнего долга бывшего СССР, на основе которого с каждой из стран-членов Парижского клуба были подписаны соответствующие двусторонние соглашения об отсрочке.

Одним из условий двусторонних соглашений являлось обязательство о первоочередности оплаты процентов и штрафов за просрочку процентных платежей, а также положения «о равном подходе», означающим отказ России вести переговоры и заключать соглашения с другими кредиторами о погашении долга бывшего СССР на более выгодных для кредиторов условиях чем те, что были предусмотрены в соглашениях со странами-членами Парижского клуба.

2 апреля 1993 года Россия подписала со странами-членами Парижского клуба первое базовое соглашение о среднесрочной реструктуризации внешнего долга бывшего СССР. Реструктуризации подлежали платежи, срочные к погашению в 1992–1993 годах, с общим периодом рассрочки 10 лет [11].

Проблема реструктуризации платежей, приходившихся на 1994 год (оценочно – 17,5 млрд. долларов США), была урегулирована на основе Соглашения Российской Федерации с Парижским клубом кредиторов от 4 июня 1994 года, согласно которому соответствующие выплаты были рассрочены до 2010 года. Целью заключения указанного Соглашения (как и предыдущего) декларировалось облегчение исполнения обязательств по обслуживанию внешнего долга Российской Федерации.

По аналогичной схеме ежегодной консолидации долга была оформлена рассрочка платежей за 1995 год (на период до 2011 года). Договоренность об этом была зафиксирована в Соглашении Российской Федерации с Парижским клубом кредиторов от 3 июня 1995 года.

В рамках базового соглашения (1996 год) по долгосрочной реструктуризации официальной задолженности России заключены двусторонние межправительственные соглашения с 18 странами-членами Парижского клуба: Австрией, Австралией, Бельгией, Великобританией, Германией, Данией, Испанией, Италией, Канадой, Нидерландами, Норвегией, Португалией, США, Швейцарией, Швецией, Францией, Финляндией и Японией. Кроме того, подписано свыше 60 межбанковских соглашений о порядке учета и погашения задолженности. Согласно условиям указанной договоренности, совокупная задолженность России странам-членам Парижского клуба, подлежащая переоформлению на новых условиях, составляла около 33 млрд. долларов США и включала практически весь долг, реструктуризированный по ранее подписанным соглашениям. 45% этой суммы должны быть погашены до 2020 года включительно, а остальные 55%, в которые входит вся краткосрочная задолженность перед кредиторами Парижского клуба, – до 2016 года включительно. Отсроченный основной долг подлежал погашению нарастающими суммами, начиная с 2002 года. До августа 1998 года российская сторона полностью соблюдала условия Соглашения 1996 года. В частности, за январь-август 1998 года соответствующие выплаты составили 1,2 млрд. долларов США [18.19].

Выплаты по обслуживанию задолженности Российской Федерации перед странами-членами Парижского клуба после августа 1998 года были приостановлены, что привело к накоплению просроченных платежей на конец года на сумму около 0,8 млрд. долларов США. На саммите «большой семерки» в Германии (г. Кельн) в июне 1999 года было принято решение о предоставлении Российской Федерации фактически двухлетней отсрочки по просроченным платежам Парижскому клубу кредиторов и рассрочки указанных платежей на период до 2020 года. В развитие этого решения 1 августа 1999 года между Российской Федерацией и Парижским клубом был подписан Меморандум о реструктуризации платежей 1998–2000 годов.

Практическим итогом проведенных реструктуризаций задолженности бывшего СССР перед странами-членами Парижского клуба кредиторов стали как рассрочка платежей по погашению указанной задолженности на период до 2020 года, так и увеличение объема последней в результате капитализации консолидированных процентных платежей. Как следствие этого по сравнению с 1 января 1993 года задолженность по долгам бывшего СССР перед официальными кредиторами, принятая на себя Российской Федерацией, по состоянию на 1 января 2002 года увеличилась и составила с учетом проведенных расчетов 36,3 млрд. долларов США [18].

Более 98% (35,8 млрд. долларов США) задолженности бывшего СССР урегулировано на двусторонней основе со странами-членами Парижского клуба в рамках многосторонних соглашений о реструктуризации (IV и V консолидации).

Россия начала консультации о присоединении к Парижскому клубу в качестве страны-кредитора в 1995 году. Активизация переговоров произошла в 1997 году после обсуждения проблемы на высшем уровне президентами Российской Федерации и США, а также на встрече руководителей «большой восьмерки» в Денвере (США). В результате консультаций и переговоров был достигнут компромисс по условиям вступления России в Парижский клуб кредиторов. Российской стороне удалось добиться значительного смягчения первоначальных требований других членов Парижского клуба, сводившихся к полному списанию Россией задолженности развивающихся стран по специальным и льготным (по мировым стандартам) кредитам, что фактически означало бы ее отказ от 99% требований к странам-должникам.

Распоряжением Президента Российской Федерации от 16 сентября 1997 года №378-рп «О присоединении Российской Федерации к деятельности Парижского клуба кредиторов в качестве государства-участника» было признано целесообразным присоединение Российской Федерации к деятельности Парижского клуба кредиторов в качестве государства-участника. В соответствии с указанным распоряжением Правительству Российской Федерации поручалось обеспечить в 1997 году присоединение Российской Федерации к деятельности Парижского клуба кредиторов в качестве полноправного участника [10, 11].

Постановлением Правительства Российской Федерации от 16 сентября 1997 года №1179 «О подписании Меморандума о взаимопонимании по вопросу о присоединении Российской Федерации к деятельности Парижского клуба кредиторов в качестве государства-участника» было принято предложение Министерства финансов Российской Федерации, согласованное с Министерством иностранных дел Российской Федерации, Министерством внешних экономических связей и торговли Российской Федерации и Внешэкономбанком, о подписании Правительством Российской Федерации Меморандума о взаимопонимании по вопросу о присоединении Российской Федерации к деятельности Парижского клуба кредиторов в качестве государства-участника.

17 сентября 1997 года в Париже состоялось подписание Меморандума об основных условиях присоединения России к клубу кредиторов.

Вступление Российской Федерации в Парижский клуб кредиторов как полноправной страны-участницы означало, что требования Российской Федерации с этого времени получили равный статус с требованиями других кредиторов и не могут рассматриваться должниками как второстепенные. Одновременно у России появилась возможность использовать такой рычаг как политическое и экономическое воздействие на должников со стороны руководителей государств-лидеров мировой экономики и международных финансовых организаций.

Часть активов была пересчитана по финансовой методике Международного валютного фонда, которая учитывает средний уровень доходов государств, их валовой внутренний продукт на душу населения и другие критерии. В результате только начальное сокращение долговых требований Российской Федерации к странам-дебиторам, имеющим отношение к Парижскому клубу кредиторов, составило 25,609 млрд. долларов США.

Для сравнения достаточно отметить, что весь объем официальной задолженности бывшего СССР перед кредиторами – членами Парижского клуба (без кредитов, привлеченных после 1 января 1992 года), по состоянию на 1 января 2002 года составил 36,3 млрд. долларов США [10, 17].

В тоже время не вся задолженность РФ по межправительственным соглашениям регулируется отношениями внутри Парижского Клуба.

На начало 2009 г. задолженность пере странами – не членами Парижского Клуба составила 1,9 млрд. долл. или 4,68% от общей суммы долга. По состоянию на 1 января 2004 года задолженность перед странами кредиторами – не членами Парижского клуба кредиторов составило 3,6 млрд. долларов США, или 3,0% от общей суммы внешнего долга Российской Федерации на указанную дату. По сравнению с состоянием на 1 января 2000 года указанный вид долговых обязательств сократился на 0,1 млрд. долларов США.

Постановлением Правительства от 23 апреля 1993 года №364 «О порядке продолжения работы по реструктуризации внешней задолженности бывшего СССР» Министерству финансов Российской Федерации совместно с Внешэкономбанком было поручено представить в Правительственную комиссию по государственному внешнему долгу и активам бывшего СССР информацию о состоянии внешней задолженности бывшего СССР официальным кредиторам, не представленным в Парижском клубе кредиторов.

Новый долг Российской Федерации перед странами – не членами Парижского клуба кредиторов представлен задолженностью по соглашениям Внешэкономбанка с Экспортным кредитным банком Турции. Правительством Российской Федерации были предоставлены соответствующие платежные гарантии Экспортному кредитному банку Турции по выплате основного долга и процентов, начисленных на сумму задолженности по указанным кредитным соглашениям.

По состоянию на 1 января 2003 года задолженность Российской Федерации перед странами – не членами Парижского клуба кредиторов составила 3386,59 млн. долларов США и 135,69 клиринговых фунтов стерлингов (задолженность перед Египтом) по основному долгу и 536,75 млн. долларов США по начисленным процентам. При этом задолженность бывшего СССР составила 3279,29 млн. долларов США и 135,69 млн. клиринговых фунтов стерлингов по основному долгу и 526,31 млн. долларов США по начисленным процентам. Новый российский долг составил 107,3 млн. долларов США по основному долгу и 10,44 млн. долларов США по начисленным процентам [18].

Согласно пункту 5 постановления Правительства Российской Федерации от 7 декабря 1996 года №1460 «Об урегулировании задолженности бывшего СССР перед странами-членами Парижского клуба и другими официальными кредиторами», Министерство финансов Российской Федерации, Министерство внешних экономических связей Российской Федерации, Министерство иностранных дел Российской Федерации в ходе переговоров о подписании двусторонних соглашений о реструктуризации задолженности бывшего СССР принимали меры к достижению принципиальных договоренностей об использовании товарных схем погашения внешнего долга бывшего СССР.

Такие договоренности были достигнуты с Республикой Корея, Восточной Республикой Уругвай, Объединенными Арабскими Эмиратами.

Финансирование и производство экспорта продукции военного назначения (далее – ПВН) в счет погашения задолженности перед иностранными государствами регулировалось постановлениями и распоряжениями Правительства Российской Федерации, на основании которых между Минфином России и специально уполномоченными спецпоставщиками заключались соответствующие соглашения о финансировании товарных поставок странам-кредиторам. Данными соглашениями определялись контрактная стоимость и график бюджетного финансирования ПВН, его размер в процентном отношении к контрактной стоимости, а также порядок расчетов и учета погашаемой задолженности. Исключением явились поставки в Корею продукции, не имеющей военного назначения, финансирование производства которой также регулировалось распоряжениями Правительства Российской Федерации.

Как было установлено проверкой Счетной палаты Российской Федерации, при осуществлении расчетов товарными поставками с Республикой Корея в ряде случаев были применены коэффициенты бюджетного финансирования большие, чем предусмотрены нормативными документами. В итоге общий ущерб, нанесенный федеральному бюджету в связи с необоснованным перерасходом средств по рассмотренным соглашениям за период их действия, составляет 6,3 млн. долларов США [14].

В нарушение условия соглашения о финансировании поставок Минфин России не взыскал штраф за нарушение сроков поставки продукции в Уругвай (сумма невостребованного штрафа на 1 июля 2003 года по расчету Счетной палаты Российской Федерации составила 1,7 млн. рублей).

В целом можно сказать, что данный вид задолженности занимает все меньшее значение для РФ.

Россия взяла на себя также обязательства по урегулированию задолженности бывшего СССР и перед бывшими социалистическими странами. Остатки задолженности предполагается гасить в основном товарными поставками. По состоянию на 1 января 2004 года объем задолженности перед странами – бывшими членами СЭВ составил 3,4 млрд. долларов США и по сравнению с состоянием на 1 января 2000 года сократился более чем в 4,2 раза. На начало 2009 г. размер его составил только 1,4 млрд. дол., а на 1 октября 2009 г. – 1,336 4 млрд. дол. Таким образом, можно утверждать, что долги перед странами СЭВ, фактически, не влияют на экономическую политику страны. Кроме осуществления денежных расчетов и погашения государственного внешнего долга товарными поставками, при погашении внешнего долга Российской Федерации перед бывшим странам-членам СЭВ активно использовались механизмы уступки прав и расчетов с дисконтированием задолженности. Такие схемы были реализованы с Чехией, Словакией и Венгрией на сумму погашения долга 3,3 млрд. долларов США. При этом расходы бюджета составили лишь 1,7 млрд. долларов США [10].

Задолженность по кредитам иностранных коммерческих банков и фирм включает в себя обязательства перед Лондонским клубом кредиторов, а также коммерческую задолженность.

Лондонский клуб объединяет около 1000 крупных зарубежных коммерческих банков. В отличие от Парижского клуба кредиторов Лондонский клуб занимается вопросами задолженности перед частными коммерческими банками, кредиты которых не находятся под защитой гарантии или страхования. Обязательства России перед этим клубом составляют межбанковские кредиты, предоставленные Внешэкономбанку в советское время, а также векселя, использовавшиеся во внешнеторговых расчетах и изначально предназначавшиеся для операций а-форфэ (покупка без права оборота). Именно на данном рынке производились достаточно активные спекулятивные операции. Они заключались в скупке российскими коммерческими банками задолженности по сниженным ценам и последующему резкому сбросу долгов [9].

Переговоры с Лондонским клубом были начаты еще в 1991 году. Через два года полномочия по обслуживанию внешнего долга и централизованных внешнеэкономических операций Российской Федерации были переданы Внешэкономбанку как специализированному государственному банку Российской Федерации, а еще через два года банк был определен официальным должником перед Лондонским клубом. В 1995 году во Франкфурте-на-Майне Правительство Российской Федерации и члены Банковского консультативного комитета клуба подписали Меморандум о согласованных принципах глобальной реструктуризации долга бывшего СССР на сумму 32,3 млрд. долларов США (основной долг – 24 млрд. долларов США и проценты – 8,3 млрд. долларов США) сроком на 25 лет с семилетним льготным периодом, в течение которого выплачиваются лишь проценты по льготной ставке. Решено было реструктурировать весь долг вне зависимости от даты погашения, и сделать разбивку по невыплаченным процентам: отдельно за 1991–1992 годы, за 1993–1995 годы, за 1996 и 1997 годы. В конце 1997 года Россия подписала с Лондонским клубом само соглашение о реструктуризации задолженности. К моменту завершения работы по реструктуризации долга были подписаны протоколы выверки задолженности с 423 отдельными кредиторами по более чем 27 тысячам заявленных позиций. В соответствии с достигнутыми договоренностями основной долг был реструктурирован путем переоформления в безбумажные процентные облигации (PRIN), а проценты частично были переоформлены в бумажные процентные облигации (IАN). Эмитентом этих облигаций являлся Внешэкономбанк [12, 14].

Они приравнены по статусу к долговым обязательствам государства, зарегистрированы на Люксембургской бирже. Обращение этих облигаций предусмотрено как в России, так и за ее пределами – в европейской клиринговой системе Euroclear. Агент по обслуживанию процентных облигаций – Chase Manhattan Bank, агент по завершению сделки и осуществлению первоначальных платежей по Лондонскому клубу – Deutsche Bank [10].

В связи с этим следует отметить, что долг России Лондонскому клубу кредиторов составлял по данным Внешэкономбанка в начале 2000 года 31,8 млрд. долларов США, в том числе 22,2 млрд. долларов США – по инструментам PRIN (основная сумма долга), 6,8 млрд. долларов США – по IAN (накопленные проценты) и 2,8 млрд. долларов США – по PDI (требования по просроченным процентам, рассчитанные по состоянию на 31 марта 2000 года). Россия предложила инвесторам обменять задолженность по PRIN на новые 30-летние еврооблигации со списанием 36,5% номинальной суммы долга, по IAN – на 30-летние еврооблигации со списанием 33% номинала. В первые шесть месяцев после выпуска по этим еврооблигациям выплачивался купонный доход в размере 2,25%, в последующие шесть месяцев – 2,5%, в течение последующих шести лет – 5% и, начиная с восьмого года обращения, до полного погашения – 7,5%. Льготный период составляет 7 лет. Вместо PDI кредиторам предлагались еврооблигации, погашаемые в течение 10 лет, с шестилетним льготным периодом и купонным доходом в размере 8,25% годовых. На дату юридического вступления в силу сделки по обмену произведен наличный платеж в сумме примерно 9,5% от номинала этих десятилетних облигаций. Проценты на облигации со сроком обращения до 2010 года и до 2030 года начисляются с 31 марта 2000 года.

Дополнительно следует отметить, что по итогам переговоров с Лондонским клубом было принято решение о списании на одну треть (до 21,2 млрд. долларов США) суммы кредитных обязательств России перед Клубом при одновременном смягчении условий выплат (по срокам, по процентным ставкам) по оставшимся обязательствам.

Инструменты Внешэкономбанка PRINs (22097,8 млн. долларов США) и IANs (6753,6 млн. долларов США) на общую сумму 28851,4 млн. долларов США были обменены на еврооблигации с датой погашения в 2030 году по номинальной стоимости на сумму 18336,2 млн. долларов США.

Задолженность по начисленным, но не выплаченным, процентам за период по 31 марта 2000 года на сумму 2820,0 млн. долларов США была обменена на еврооблигации с датой погашения в 2010 году по номинальной стоимости на сумму 2820,0 млн. долларов США [12].

В 2000 году задолженность Российской Федерации по долгам бывшего СССР была полностью переоформлена в еврооблигации Российской Федерации.

Объем коммерческой задолженности по состоянию на 1 января 2004 года учитывается по структуре государственного внешнего долга Российской Федерации в объеме 3,8 млрд. долларов США.

Под коммерческой задолженностью бывшего СССР понимаются следующие инструменты: коммерческие кредиты (контракты с рассрочкой платежа, краткосрочные и среднесрочные коммерческие кредиты, подтвержденные траттами и векселями, тратты и векселя с платежом по предъявлении), аккредитивы (отзывные и безотзывные, включая аккредитивы с рассрочкой платежа) и инкассо. В 1991 году негарантированная коммерческая задолженность СССР составляла более 6 млрд. долларов США.

В результате в настоящее время Россия имеет дело по урегулированию долговых обязательств бывшего СССР в основном с тремя группами кредиторов: официальные кредиторы (Парижский клуб), иностранные коммерческие банки (Лондонский клуб) и коммерческие фирмы и банки, не входящие в названные клубы. Задолженность перед коммерческими фирмами и банками, не входящими в названные клубы, определена как коммерческая задолженность бывшего СССР (формирование задолженности в разрезе Лондонского клуба и Парижского клуба кредиторов рассматривалась ранее).

Российское Правительство признало эту группу задолженности позже всех – в октябре 1994 года. Согласно международной практике негарантированная коммерческая задолженность регулируется в последнюю очередь – после «парижской» и «лондонской». Реально переговоры начались в декабре 1996 года, поэтому образовался большой временной интервал, в течение которого кредиторы были в полной неопределенности относительно реальности погашения им задолженности. Поскольку требования западной системы бухгалтерского учета не допускали «провисания» в течение такого длительного периода на балансе фирм просроченных обязательств, это вынуждало фирмы продавать задолженность по бросовым ценам (15–20% от номинала) или искать пути решения своих проблем в Правительстве Российской Федерации. Еще в 1994 году половина задолженности была передана в Парижский и Лондонский клубы. Оставшаяся часть была сгруппирована по страновым группам (клубам). На сегодняшний день их 14: датский (агент – EKF), бельгийский (OFN), французский (Eurobank), итальянский (Mediocredito Centrale), корейский (Seoul Club), финский (FIMET), шведский (STC Group), английский (Morgan Grenfell), австрийский (Prisma), голландский (FSNUC), японский (TCGJ), немецкий (Hermes) и чешско-словацкий (смешанная торговая палата «Восток»). Кроме того, осталось 9 индивидуальных японских кредиторов, крупнейшие из которых Marubeni Corp. и Nissho Iwai Corp [12, 14].

Общие принципы урегулирования коммерческой задолженности были определены постановлением Правительства Российской Федерации от 27 сентября 1994 года №1107, на основании которого 1 октября 1994 года было распространено Заявление Правительства Российской Федерации «О переоформлении коммерческой задолженности бывшего СССР перед иностранными кредиторами».

В соответствии с указанным Заявлением Правительства Российской Федерации в коммерческую задолженность бывшего СССР включаются:

– контракты с рассрочкой платежа;

– краткосрочные или среднесрочные коммерческие кредиты, подтвержденные траттами и векселями;

– тратты и векселя с платежом по предъявлении;

– отзывные и безотзывные аккредитивы, включая аккредитивы с рассрочкой платежа;

– инкассо;

– другие коммерческие обязательства, которые могут быть отнесены к урегулированию по решению Правительства Российской Федерации.

В декабре 2002 года Россия урегулировала подавляющую часть коммерческой задолженности бывшего СССР. Наименьший объем коммерческой задолженности на начало 2008 г. – 0,8 млрд. долл. В начале 2009 г. – 1,2 млрд. долл., т.е. в 1,5 раза больше. Тем не менее, общий объем её – незначительный.

Наибольший удельный вес в структуре государственного внешнего валютного долга занимает задолженность по государственным ценным бумагам (таблица 5). Это выражает стремление государства максимально использовать «рыночные» инструменты для управления внешним долгом [15].

Таблица 5. Задолженность по государственным ценным бумагам

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Категория долга**  **(млн. USD)** | **Отчетная дата** | | | | | |
| **На 01 октября 2009 г.** | **На 01 января 2009 г.** | **На 01 января 2008 г.** | **На 01 января 2007 г.** | **На 01 января 2006 г.** | **На 01 января 2005 г.** |
| Государственный внешний долг РФ, включая долги СССР, принятые РФ | 38070,1 | 40600 | 44900 | 52000 | 76500 | 114100 |
| Структура, % | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |
| Задолженность по еврооблигационным займам, в т. ч.: | 26239,6 | 27700 | 28600 | 31900 | 31500 | 35300 |
| Структура, % | 68,92 | 68,23 | 63,70 | 61,35 | 41,18 | 30,94 |
| Задолженность по ОВГВЗ, в т. ч.: | 17780,5 | 1800 | 4500 | 4900 | 7100 | 7100 |
| Структура, % | 46,70 | 4,43 | 10,02 | 9,42 | 9,28 | 6,22 |

Прежде всего, необходимо отметить резкий рост задолженности по ОВГВЗ в текущем 2009 г. Целесообразно ретроспективно рассмотреть формирование данной составляющей долга.

Доля государственных ценных бумаг в составе государственного внешнего долга Российской Федерации увеличилась за период с 1 января 1995 года по 1 января 2004 года с 18,1% до 35,9%. Задолженность по основной сумме государственного внешнего долга Российской Федерации, оформленного в государственные ценные бумаги, составляет 43 млрд. долларов США [15].

Облигации внутреннего государственного валютного займа (ОВГВЗ).

Согласно решению Межгосударственного совета по наблюдению за обслуживанием долга и использованием активов СССР, валютные расчеты Внешэкономбанком СССР были приостановлены, а в соответствии с постановлением Президиума Верховного Совета Российской Федерации от 13 января 1992 года №2172–1 «О Банке внешнеэкономической деятельности СССР» все остатки средств на счетах во Внешэкономбанке были заблокированы по состоянию на 1 января 1992 года.

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 7 декабря 1992 года №1565 и на основании постановления Правительства Российской Федерации от 15 марта 1993 года №222 в целях урегулирования внутреннего валютного долга был осуществлен выпуск облигаций внутреннего государственного валютного займа (ОВГВЗ) [17].

Облигации внутреннего государственного валютного займа – государственные ценные бумаги. Выпущены с целью переоформления задолженности бывшего СССР по средствам на счетах российских юридических лиц во Внешэкономбанке, заблокированных по состоянию на 1 января 1992 года. Эмитентом является Министерство финансов Российской Федерации. Облигации номинированы в долларах США. Номинал облигаций – одна, десять и сто тысяч долларов США. Купонная ставка – 3% годовых, начисляется ежегодно 14 мая. Сроки погашения – 1 год, 3 года, 6, 10 и 15 лет. Дата выпуска займа – 14 мая 1993 года. Дата дополнительного выпуска – 14 мая 1996 года.

В соответствии со сроками, предусмотренными при эмиссии ОВГВЗ, были погашены только 1 и 2 транши.

В 1999 году Правительство Российской Федерации, не являясь первоклассным заемщиком, очередной раз показала свою неспособность вовремя рассчитываться по обязательствам. Погашение основной суммы долга по ОВГВЗ III серии не состоялось. Минфином России ввиду отсутствия соответствующих средств в бюджете было предложено всем держателям облигаций согласиться на реструктуризацию этого долга (переоформление в ОГВЗ). При этом Минфин России перевел средства в оплату купонов по всем траншам ОВГВЗ.

Необходимо отметить, что ОВГВЗ 6 и 7 транши в размере 3,5 млрд. долларов США не были выпущены для погашения задолженности бывшего СССР, а размещались для привлечения в федеральный бюджет свободных ресурсов рынка для обеспечения расходной части бюджета.

За выпуск облигаций внутреннего валютного займа (ОВГВЗ) 6 и 7 серий 1996 года было получено лишь 15% (593,5 млн. долларов США) от номинала (3900 млн. долларов США). Приобретенные облигации этих серий использовались затем в зачетных операциях с бюджетом по номинальной стоимости.

По состоянию на 1 января 2004 года задолженность по ОВГВЗ и ОГВЗ составила 7,3 млрд. долларов США, или 6,1% от общего объема государственного внешнего долга Российской Федерации [9].

Данный вид долговых обязательств в структуре государственного внешнего долга Российской Федерации составлял по состоянию на 1 января 2004 года 29,8% (35,7 млрд. долларов США).

Еврооблигации – это ценные бумаги, эмитированные в валюте, отличной от национальной денежной единицы эмитента, имеющие средне- или долгосрочное обращение на территории иностранных государств, кроме страны эмитента.

Как правило, еврооблигации – это среднесрочные или долгосрочные ценные бумаги.

Рынок еврооблигаций в основном внебиржевой. Сделки заключаются с помощью телефона и телефакса. Одной из внебиржевых торгово-информационных систем является ТRАХ, основанная в 1989 году ISMA (Ассоциация участников международных рынков ценных бумаг). При этом существуют единые стандарты телексов, служащих в качестве договоров купли-продажи. Торговая система ТRАХ подключена в режиме реального времени к депозитарно-клиринговым системам, и подтверждения сделок, заключенных посредством ТRАХ, автоматически становятся основанием для депозитарных переводов [13].

Российская Федерация за период с 1996 года по 2009 год произвела 17 выпусков облигаций внешних облигационных займов Российской Федерации (ВОЗ) на общую сумму 37 млрд. долларов США.

Первые 8 выпусков ВОЗ, произведенные в период с 1996 года по июль 1998 года на сумму в эквиваленте 10 млрд. долларов США на основании постановлений Правительства Российской Федерации от 7 февраля 1996 года №112, от 23 января 1997 года №71, от 14 марта 1998 года №302 «О привлечении финансовых ресурсов с международных рынков капитала» [10].

Целью заимствований с помощью внешних облигационных займов Российской Федерации, как указано в постановлениях, являлось привлечение дополнительных финансовых ресурсов с международных рынков капитала для частичного финансирования дефицита федерального бюджета.

Поступившие на счета Минфина России валютные средства были израсходованы на погашение и обслуживание внешнего долга, на финансирование целевых программ, а также были конвертированы в рубли и направлены на покрытие дефицита федерального бюджета.

Единовременные возвраты основной суммы этих займов (в 2003, 2004, 2005, 2007 и 2028 годах), а также высокий купонный доход по облигациям (от 9,0% до 12,75%) значительно повысят нагрузку федерального бюджета на их обслуживание в эти годы.

При первичном размещении облигаций внешних облигационных займов, проданных за деньги, в зависимости от выпусков крупнейшими держателями облигаций являлись управляющие этими займами;

Два последующих выпуска ВОЗ были осуществлены с целью обмена Государственных краткосрочных обязательств (ГКО) на облигации внешних облигационных займов Российской Федерации на сумму 5,9 млрд. долларов США.

Сделки по досрочному обмену части Государственных краткосрочных обязательств (ГКО) на облигации ВОЗ c датами погашения в 2005 и 2018 годах (два выпуска ВОЗ от 24 июля 1998 года) были проведены на основании постановления Правительства Российской Федерации от 20 июля 1998 года №843 «О мерах по стабилизации ситуации на рынках государственных долговых обязательств Российской Федерации». Обмену подлежали 16,5% ГКО от находившихся в обращении на российском рынке ценных бумаг. Объемы облигаций ВОЗ с датой погашения в 2005 году и с датой погашения в 2018 году составили по 50%, к общему их выпуску [9].

В сделках обмена ГКО на ВОЗ принимали участие как юридические, так и физические лица (резиденты и нерезиденты).

На дату расчетов, обмениваемые ГКО погашались в рублях по цене их обмена, эта сумма зачислялась на счет Банка России, конвертировалась в доллары США и перечислялась на счет Минфина России для оплаты за еврооблигации. Минфин России обеспечивал выпуск облигаций ВОЗ (глобальных облигаций) и подтверждал права их держателей путем зачисления на счета «депо» в «Депозитарной трастовой компании» (DТС), «Евроклир» или «Седел».

Таким образом, ГКО по номиналу в сумме 27,5 млрд. рублей были обменены на облигации ВОЗ в рублевом эквиваленте на сумму 36,9 млрд. рублей (что, соответственно, составляло 4,4 млрд. долларов США и 5,9 млрд. долларов США).

Ставки купонного дохода облигаций ВОЗ, подлежащих обмену на ГКО, составляли: с погашением в 2005 году – 8,75%, а с погашением в 2018 году – 11 процентов [12].

В связи с операцией обмена ГКО на облигации ВОЗ расходы федерального бюджета по выплате купонного дохода по ВОЗ должны будут составить сумму 9,7 млрд. долларов США (кроме погашения основного долга на сумму 5,9 млрд. долларов США).

В результате обмена ГКО на облигации ВОЗ внутренний государственный долг на 1 января 1999 года сократился на сумму 4,4 млрд. долларов США. Внешний государственный долг на эту дату возрос на сумму 5,9 млрд. долларов США. Общий государственный долг увеличился на сумму 1,5 млрд. долларов США.

Выбор времени для проведения сделок по обмену ГКО на ВОЗ в июле 1998 года (накануне финансового кризиса августа 1998 года) можно оценить как крайне неблагоприятное для бюджета Российской Федерации. Кроме расходов при обмене ГКО на ВОЗ, связанных с высоким дисконтом (26,1% к номиналу), федеральный бюджет взял на себя убытки владельцев ГКО, связанные с падением курса рубля против верхней границы валютного коридора [19].

Если операции по обмену ГКО на ВОЗ были бы проведены после установления нового стабильного курса рубля к доллару США (в декабре 1998 года – январе 1999 года), то расходы бюджета были бы в несколько раз меньше.

В 2000–2001 годах проведены два выпуска облигаций внешних облигационных займов для урегулирования внешней задолженности бывшего СССР перед кредиторами Лондонского клуба на сумму 21,1 млрд. долларов США.

Нормативным актом, регламентирующим обмен этот задолженности, было постановление Правительства Российской Федерации от 23 июня 2000 года №478 «Об урегулировании задолженности бывшего СССР перед иностранными коммерческими банками и финансовыми институтами, объединенными в Лондонский клуб кредиторов».

В развитие постановления Минфином России издан приказ от 18 июля 2000 года №71-н «Об эмиссии облигаций внешних облигационных займов Российской Федерации с окончательными датами погашения в 2010 и 2030 годах, выпускаемых в процессе реструктуризации задолженности бывшего СССР перед иностранными коммерческими банками и финансовыми институтами, объединенными в Лондонский клуб кредиторов» [15].

В результате обмена собственный внешний долг Российской Федерации увеличился на 21156,2 млн. долларов США, а внешний долг бывшего СССР сократился на сумму 22097,8 млн. долларов США.

Кроме того, в настоящее время Минфин России и Внешэкономбанк заканчивает работу по подготовке к обмену на облигации внешних облигационных займов Российской Федерации той части задолженности бывшего СССР (коммерческой), которая не вошла в состав задолженности перед Парижским и Лондонским клубами кредиторов [9, 10].

В основном внешняя коммерческая задолженность бывшего СССР представляет собой неоплаченную часть ввезенных в 1990–1991 годах товаров (ширпотреба, оборудования, комплектующих и т.д.).

На основании постановления Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2001 года №931 «Об урегулировании коммерческой задолженности бывшего СССР перед иностранными коммерческими кредиторами» предполагается обменять данную коммерческую задолженность на облигации ВОЗ со сроком погашения в 2010 году в сумме 158,24 млн. долларов США и со сроком погашения в 2030 году ориентировочно в сумме 1039,27 млн. долларов США. Купонный доход на облигации ВОЗ со сроком погашения в 2010 году установлен в размере 8,25% и на облигации ВОЗ со сроком погашения в 2030 году в размере от 2 до 7,5%. Таким образом, суммарные расходы по выплате купонного дохода на конечную дату выплаты будут составлять около 2073,46 млн. долларов США [10].

Кредиты международных финансовых организаций. Внешняя задолженность Российской Федерации в части международных финансовых организаций (далее – МФО) включает в себя государственные долговые обязательства перед следующими организациями:

– Международный валютный фонд (МВФ);

– Международный банк реконструкции и развития (МБРР);

– Европейский банк реконструкции и развития (ЕБРР).

Данные организации относятся к специализированным учреждениям ООН так называемой Бреттон-Вудской группы. Они были созданы в 1944 году. Россия вступила в Международный валютный фонд и Всемирный банк в 1992 году.

В соответствии с пунктом 1 постановления Правительства Российской Федерации от 19 марта 1992 года №173 «О порядке организации работы, связанной с привлечением и использованием иностранных кредитов» (с изменениями от 27 декабря 1994 года) установлено, что к кредитам в иностранной валюте, формирующим внешнюю задолженность Российской Федерации, относятся, в частности, кредиты международных финансовых организаций. Согласно пункту 8 названного выше постановления Внешэкономбанку поручено, в частности, организовать учет получения, использования и погашения иностранных кредитов СССР [10].

Основными типами займов являются (финансовые) бюджетозамещающие, инвестиционные (нефинансовые) и авансовые.

Финансовые займы предназначены для покрытия дефицита бюджетов государств-членов в ответ на обязательства последних осуществлять согласованные, например, с МБРР, экономические реформы. Обычно заемные средства выделяются в виде серии траншей по мере выполнения странами этапов этих реформ. Средства займов могут использоваться также для финансирования импорта по упрощенной схеме.

Инвестиционные займы, обычно менее крупные, чем финансовые, предоставляются для финансирования проектов в таких областях как энергетика, транспорт, коммунальное хозяйство, дорожное строительство, образование, здравоохранение, требующих закупок особых товаров и услуг.

Авансовые займы используются для финансирования консультационно-технической и другой помощи в подготовке новых проектов и выделяются в тех случаях, если страна не может сама финансировать эти работы.

Задолженность по кредитам МФО по состоянию на 1 января 2004 года составила 12,1 млрд. долларов США, или 10,1% от общего объема государственного внешнего долга Российской Федерации [11].

За период 1992–2003 годов, с момента вступления Российской Федерации в МВФ, Россия заключила с Международным валютным фондом 9 соглашений, средства от которых были направлены на финансирование дефицита федерального бюджета. С учетом внесенных изменений в соглашения, в Россию поступило и использовано на указанный период 12 траншей МВФ на сумму 15597 млн. СДР, что примерно эквивалентно 21 млрд. долларов США. За этот период основной долг перед МВФ погашен на сумму около 11832 млн. СДР.

За период с 1994 по 2003 год Россия заключила с Европейским банком реконструкции и развития 8 проектов на сумму 440 млн. долларов США (с учетом реструктуризации). Непогашенная задолженность перед ЕБРР на 1 января 2004 года составляет около 0,4 млрд. долларов США.

Особое место среди заимствований у МФО занимают займы МБРР [18].

В общей сложности объем займов МБРР (финансовых и инвестиционных) для Российской Федерации, получивших одобрение Советом директоров Всемирного банка по состоянию на 2003 год составил 13404,4 млн. долларов США, предназначенных для финансирования 58 проектов.

По состоянию на 1 января 2004 года Правительство Российской Федерации привлекло в общей сложности 53 займа МБРР, в том числе 44 инвестиционных займа и 9 финансовых займов на общую сумму 12459 млн. долларов США без учета сокращений. Из этой суммы 6320 млн. долларов США были предоставлены в виде финансовых займов. Средний размер финансовых займов составлял сумму эквивалентную 580 млн. долларов США, в то время как средний размер инвестиционного займа (с учетом сокращений) – 105 млн. долларов США.

В общей сложности Российская Федерация привлекла 9 бюджетозамещающих (финансовых) займов Международного банка реконструкции и развития в объеме 5220 млн. долларов США [10].

Анализ использования финансовых займов МБРР с момента вступления Российской Федерации в 1992 году в эту международную финансовую организацию до 2004 года показывает, что возможности использования этих кредитных ресурсов не были использованы в полной мере. Это было обусловлено, в частности, отсутствием в Российской Федерации четкой системы организации работы с займами МБРР, которая заметно отставала от процесса привлечения этих кредитов, зачастую не учитывала специфики организации работы Банка и накапливаемого опыта сотрудничества с ним.

Начиная с 2005 г. наблюдается тенденция постепенного снижения задолженности перед МФО. Общее снижение составило более 50%, что, в целом, говорит о том, что РФ, меньше нуждается в услугах данных организаций в качестве заемщика.

Таким образом, можно утверждать, что в 2000–2009 годах РФ реализовывала политику максимального форсированного погашения внешних долгов. Общий долг РФ сократился за 5 лет на 64,42% или более чем на 76 млрд. долл. [11].

Вместе с тем, ближайшая перспектива (прежде всего, на 2010–1012 годы) может показать, что Россия может столкнуться с существенными трудностями, связанными с ростом внешнего валютного долга и расходов на его обслуживание.

**3. Перспективы формирования и обслуживания внешнего валютного долга РФ в 2010 г. – 2012 г.**

Основные направления долговой политики на 2010–2012 годы представлены в составе Основных направлений бюджетной и налоговой политики на 2010 год и плановый период 2011 и 2012 годов (далее – основные направления бюджетной политики), согласно которому политика в области государственного долга Российской Федерации на 2010–2012 годы будет направлена [15]:

– на обеспечение сбалансированности федерального бюджета при сохранении достигнутой в последние годы высокой степени долговой устойчивости;

– на развитие национального рынка государственных ценных бумаг;

– на активное использование инструмента выдачи государственных гарантий Российской Федерации.

Основные направления долговой политики на 2010–2012 годы в виде самостоятельного документа Минфином России не разрабатывались, поскольку это не предусмотрено постановлением Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2007 г. №1010 «О порядке составления проекта федерального бюджета и проектов бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период». Ранее необходимость разработки и рассмотрения долговой политики на среднесрочную перспективу (наряду с основными направлениями налоговой, таможенно-тарифной и бюджетной политики) предусматривалась постановлением Правительства Российской Федерации от 6 марта 2005 г. №118 «Об утверждении Положения о разработке перспективного финансового плана Российской Федерации и проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год» (с изменениями) [22].

Объем государственного долга Российской Федерации в 2010 году по сравнению с 2009 годом увеличится на 40,2%, к концу 2012 года – более чем в 2 раза и составит 15,4% ВВП.

Объем государственного внутреннего долга увеличится в 2010 году по сравнению с 2009 годом на 31,2%, к концу 2012 года в 1,7 раза и составит 8,1% ВВП. Объем государственного внешнего долга в 2010 году по сравнению с 2009 годом в рублевом эквиваленте увеличится в 1,6 раза, к концу 2012 года – в 2,8 раза, в долларовом эквиваленте – в 1,5 раза и 2,4 раза соответственно.

С ростом объемов государственного долга увеличиваются расходы федерального бюджета на его обслуживание (процентные расходы), в 2010 году они будут выше в 1,5 раза, чем в 2009 году, в 2012 году – в 2,8 раза (таблица 6) [10].

Возросшие объемы заимствований увеличат нагрузку на федеральный бюджет. В 2011–2012 годах может произойти превышение предельного значения (10%) показателя ликвидности бюджета, характеризующее отношение расходов по обслуживанию и погашению долга к доходам федерального бюджета. Объем консолидированного внешнего долга Российской Федерации (перед нерезидентами) в 2009 году превышает объем международных резервов Российской Федерации [19].

Таблица 6. Динамика государственного долга Российской Федерации (далее – государственный долг) в 2008–2012 годах (в абсолютных размерах и относительно ВВП)

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Показатели | На 1 января 2008 года | На 1 января 2009 года | На 1 января 2010 года | На 1 января 2011 года | На 1 января 2012 года | На 1 января 2013 года | Изменение 2012 г. к 2009 г. | |
|  | Отчет 2007 г. | Отчет 2008 г. | Закон №204-ФЗ (с изм.) | Проект | Проект | Проект | Сумма | % |
| Государственный долг Российской Федерации, млрд. рублей | 2 402,8 | 2 692,0 | 3 923,4 | 5 499,2 | 7 026,8 | 8 275,4 | 4 352,0 | 210,9 |
| % к ВВП | 7,3 | 6,5 | 9,7 | 12,7 | 14,6 | 15,4 |  |  |
| Государственный внутренний долг, млрд. рублей | 1 301,2 | 1 499,8 | 2 515,3 | 3 301,8 | 4 109,7 | 4 344,3 | 1 829,0 | 172,7 |
| %к ВВП | 4,0 | 3,6 | 6,2 | 7,6 | 8,5 | 8,1 |  |  |
| Государственный внешний долг, млрд. рублей | 1 101,6 | 1 192,2 | 1 408,1 | 2 197,4 | 2 917,1 | 3 931,1 | 2 523,0 | 279,2 |
| % к ВВП | 3,3 | 2,9 | 3,5 | 4,9 | 6,1 | 7,3 |  |  |

Анализ показывает, что объем государственного долгав 2010 году составит 5 499,2 млрд. рублей, что на 1 575,8 млрд. рублей, или в 1,4 раза, больше показателя, утвержденного на 2009 год. Предусматривается некоторое снижение темпов роста объемов государственного долга (с 40,2% в 2010 году до 17,8% в 2012 году), а его объем в 2012 году по сравнению с 2009 годом увеличится в 2,1 раза.

Структура государственного долга в 2010–2012 годах несколько изменится: доля внутреннего долга сократится с 64,1% в начале 2010 года до 52,5% в конце 2012 года, соответственно доля государственного внешнего долга вырастет с 35,9% до 47,5%.

Существенно возрастает долговая нагрузка на федеральный бюджет: показатель отношения объема государственного долга к ВВП увеличится с 9,7% в 2009 году до 15,4% на конец 2012 года [14].

В целях определения безопасных уровней объемов и структуры государственного долга в мировой практике широко используется ряд показателей, имеющих определенные пороговые значения. Основой оценки долговой устойчивости служит комплексный анализ изменения основных показателей, характеризующих объем и структуру государственного долга, платежей по его обслуживанию и погашению, доходов и расходов федерального бюджета, ВВП.

Основные показатели, характеризующие степень долговой устойчивости, использующиеся в международной практике, применительно к Российской Федерации в 2007–2012 годах, представлены в следующей таблице.

Таблица 7. Прогнозные значения макроэкономических показателей, характеризующих состояние внешнего долга РФ в 2010 2012 годах[[1]](#footnote-1)

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Показатели** | **Годы** | | | | | |
| **2007 г.** | **2008 г.** | **2009 г.** | **2010 г.** | **2011 г.** | **2012 г.** |
| Государственный долг в% к ВВП. предельное значение – 60 – 80% к ВВП | 7,3 | 6,5 | 9,9 | 12,6 | 14,5 | 15,0 |
| Расходы по обслуживанию госдолга в% к расходам бюджета\*. Предельное значение – 20 – 30% к расходам бюджета | 2,4 | 2,0 | 2,0 | 3,0 | 4,8 | 5,8 |
| Отношение государственного внешнего долга к объему экспортной выручки в%\*\*. Предельное значение – 220%; умеренное – менее 220%, но выше 132%; небольшое – менее 132% | 11,4 | 7,8 | 13,6 | 18,8 | 23,9 | 28,8 |
| Отношение объема платежей по обслуживанию и погашению государственного внешнего долга к объему экспортной выручки в%\*\*. Предельное значение – превышение расчетной суммы годовых платежей 25% экспорта товаров и услуг | 2,7 | 1,5 | 2,2 | 1,9 | 2,6 | 2,3 |
| Отношение объема накопленных международных резервов к объему платежей по погашению и обслуживанию внешнего долга, в%\*\*\*. Предельное значение – 100% | 45,6 раза | 54,0 раза | 57,8 раза | 59,7 раза | 42,9 раза | 43,5 раза |
| Отношение расходов по обслуживанию и погашению долга к доходам федерального бюджета (ликвидность бюджета). Предельное значение – 10% | 5,8 | 4,5 | 6,4 | 10,0 | 11,0 | 14,6 |
| Государственный долг в% к доходам федерального бюджета. Предельное значение 250% | 30,9 | 29,0 | 60,4 | 78,3 | 94,0 | 99,4 |
| Превышение (+) доходов бюджета над непроцентными расходами (долговая емкость) \*\*\*\* | 1 937,6 | 1 858,3 | -3 014,8 | -2 632,9 | -1 483,5 | -1 050,3 |
| Долговая емкость с учетом нефтегазовых фондов-значение > 0 | 5 787,0 | 8 470,4 | 1 609,8 | -96,6 | 304,2 | 4,6 |
| Государственный долг на душу населения (тыс. рублей)\*\*\*\*\* | 16,9 | 19,0 | 28,8 | 38,9 | 50,4 | 58,5 |

Данные по расходам на обслуживание государственного долга в 2011–2012 годах приведены согласно информации, содержащейся в Проекте основных направлений бюджетной политики и основных характеристик федерального бюджета на 2010 год и плановый период 2011 и 2012 годов [22].

Данные по объему экспортной выручки по экспорту товаров приведены на основе информации, содержащейся в Прогнозе социально-экономического развития Российской Федерации на 2010 год и плановый период 2011 и 2012 годов, подготовленном Минэкономразвития России. При этом за объем выручки от экспорта услуг в 2009–2012 годах расчетно-принята величина в размере 10% экспорта товаров.

Данные по объему международных резервов приведены на основе информации, содержащейся в проекте Основных направлений денежно-кредитной политики на 2010 год и период 2011 и 2012 годов, одобренной Советом директоров Банка России 14 сентября 2009 года. При этом данные по объему международных резервов на 2010–2012 годы взяты согласно I (пессимистическому) варианту Прогноза показателей денежной программы на 2010–2012 годы [17].

Долговая емкость бюджета в общем случае теоретически определяется как превышение доходов бюджета над его текущими расходами без учета расходов на обслуживание существующих долговых обязательств. При определении долговой емкости также может учитываться объем резервов, которые при определенных условиях могут быть использованы для погашения и обслуживания государственного долга.

Приведены оценочные данные по численности населения в 2009–2012 годах.

Приведенные данные свидетельствует о значительном возрастании долговой нагрузки и определенном снижении долговой устойчивости.В течение 2007–2012 годов отмечается устойчивый рост показателя, характеризующего отношение государственного долга к ВВП (с 7,3% в 2007 году до 15,0% в 2012 году). Это, в свою очередь, является причиной роста величины расходов на обслуживание государственного долга в общем объеме расходов федерального бюджета с 2,4% в 2007 году до 5,8% в 2012 году, или на 3,4 процентного пункта. Кроме того, в связи с ростом государственного долга и увеличением общего объема расходов федерального бюджета на погашение и обслуживание долговых обязательств в 2011–2012 годах наблюдается превышение предельного значения (10%) показателя ликвидности бюджета, характеризующего отношение расходов по обслуживанию и погашению долга к доходам федерального бюджета. В 2007–2012 годах отмечается его рост с 5,8% в 2007 году до 14,6% в 2012 году [10].

В 2009–2012 годах резко сокращается долговая емкость (с учетом средств, аккумулированных в нефтегазовых фондах) вплоть до отрицательного значения в 2010 году (–) 96,6 млрд. рублей, что отражает наличие проблем в осуществлении долгового финансирования и формировании доходной части федерального бюджета. При этом следует отметить, что значительное увеличение долгового финансирования наряду с тенденцией сокращения численности населения приведет к значительному (в 3,4 раза) увеличению объема государственного долга на душу населения (с 16,9 тыс. рублей в 2007 году до 58,5 тыс. рублей в 2012 году) [11].

В то же время планируемое постепенное уменьшение в 2009–2012 годах отношения дефицита федерального бюджета к ВВП (с 8,3% в 2009 году до 3% в 2012 году) обусловливает снижение в перспективе долговой нагрузки на федеральный бюджет и, соответственно, повышение долговой устойчивости. Кроме того, такой показатель, как отношение государственного долга к доходам федерального бюджета к концу 2012 года, предусмотрен практически в 2,5 раза ниже принятого в мировой практике порогового значения (99,4%), что также положительно характеризует ситуацию, складывающуюся в долговой сфере.

В настоящее время ведущие международные рейтинговые агентства оценивают способность Российской Федерации выполнять свои обязательства в полном объеме как достаточную. Вместе с тем агентства Standard & Poor's и Fitch Ratings понизили суверенный рейтинг Российской Федерации соответственно с ВВВ+ до ВВВ- и с ВВВ+ до ВВВ (стабильный) [11].

Расходы федерального бюджета на обслуживание государственного долга (процентные расходы) на 2010 год предусматриваются в сумме 304,0 млрд. рублей. По сравнению с отчетом 2008 года они увеличиваются на 150,7 млрд. рублей, или в 2 раза, по сравнению с утвержденными показателями на 2009 год – на 101,2 млрд. рублей, или в 1,5 раза.

Доля расходов по обслуживанию государственного долга в общем объеме расходов федерального бюджета в 2010 году вырастет до 3,1% по сравнению с 2% в 2008 году. При этом индекс долговой устойчивости федерального бюджета (не более 6%) не превышается.

Основными направлениями бюджетной политики на 2011–2012 годы прогнозируется рост процентных расходов в 2012 году до 561,0 млрд. рублей, что в 2,5 раза больше, чем утверждено на 2009 год. Относительно ВВП процентные расходы увеличатся с 0,5% в 2009 году до 1% в 2012 году, их доля в общих расходах федерального бюджета вырастет с 2,1% до 5,8% соответственно [10].

Таблица 8. Динамика расходов на обслуживание государственного долга в абсолютных размерах и относительно ВВП в 2008–2012 годах

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Показатели | 2008 г. | 2009 г. | | 2010 г. | | 2011 г. | | 2012 г. | | Темп роста 2012 г. к 2009 г., % (гр. 9/ гр. 3)\*100 |
|  | Факт | Закон №204-ФЗ  (с изменениями) | Оценка | Проект | Изменение  (+), (–) (гр. 5-гр. З) | Основные направления бюджетной политики | Изменение  (+), (–) (гр. 7 – гр. 5) | Основные направления бюджетной политики | Изменение  (+), (–) (гр. 9 – гр. 7) |  |
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 | 11 |
| Расходы на обслуживание государственного долга Российской Федерации | 153,3 | 202,8 | 202,8 | 304,0 | 101,2 | 450,6 | 146,6 | 561,0 | 110,4 | 276,6 |
| % ВВП | 0,4 | 0,5 | 0,5 | 0,7 | 0,2 | 0,9 | 0,2 | 1,0 | 0,2 | 208,2 |
| % к расходам федерального бюджета | 2,0 | 2,1 | 2,0 | 3,1 | 1,0 | 4,8 | 1,7 | 5,8 | 1,0 | 281,3 |

Верхний предел государственного внешнего долга Российской Федерации по состоянию на 1 января 2011 года установлен законопроектом о Бюджете в размере 63,3 млрд. долларов США, или 45,2 млрд. евро (на 1 января 2010 года – 42,8 млрд. долл. США, или 31,2 млрд. евро), на 1 января 2012 года – 83,4 млрд. долларов США, или 59,6 млрд. евро, на 1 января 2013 года – 104,3 млрд. долларов США, или 74,5 млрд. евро. Таким образом, внешний долг по состоянию на 1 января 2013 года увеличится по сравнению с 2009 годом на 61,5 млрд. долларов США, или на 43,3 млрд. евро, или в 2,4 раза [11].

Увеличение величины внешнего долга в плановом периоде обусловлено заимствованиями на внешних финансовых рынках путем размещения государственных ценных бумаг (еврооблигационных займов), а также увеличением объемов предоставляемых гарантий в иностранной валюте.

Абсолютный размер внешнего долга в рублевом эквиваленте, установленный на 1 января 2010 года в сумме 1 408,1 млрд. рублей, увеличится на начало 2011 года на 789,3 млрд. рублей, или на 56,1%, и составит 2 197,4 млрд. рублей; за 2011–2012 годы – на 1 733,7 млрд. рублей, или на 78,9%, и составит к началу 2013 года 3 931,1 млрд. рублей, что в 2,8 раза превысит показатель, определенный на 1 января 2010 года [10].

Анализ показывает, что в 2010–2012 годах увеличится доля задолженности по государственным ценным бумагам, номинированным в иностранной валюте, в связи с увеличением заимствований на международных финансовых рынках, а также доля задолженности по гарантиям Российской Федерации в иностранной валюте в связи с предоставлением указанных гарантий для поддержки экспорта российской промышленной продукции. Доля задолженности по кредитам правительств иностранных государств и МФО снизится в связи с завершением погашения задолженности по ранее привлеченным кредитам. При этом привлечение новых кредитов не планируется [10].

Проектом бюджета проектом предусматривается рост расходов на обслуживание внешнего долга, которые в 2010 году составят 110,0 млрд. рублей, или 3,2 млрд. долларов США, что на 8,7 млрд. рублей (0,2 млрд. долларов США) больше по сравнению с 2009 годом. По расчетам Счетной палаты, указанные расходы увеличатся и составят в 2011 году 159,0 млрд. рублей (4,6 млрд. долларов США), что на 49,0 млрд. рублей, или на 44,5%, больше по сравнению с предыдущим годом, и в 2012 году – 209,0 млрд. рублей (5,7 млрд. долларов США), или больше соответственно на 50,0 млрд. рублей, или на 31,4%.

Рост расходов в 2012 году по сравнению с 2009 г. составит 107,7 млрд. рублей (в 2,6 раза). Рост расходов на обслуживание внешнего долга в 2010–2012 годах обусловлен прежде всего увеличением объемов заимствований (выпуск и размещение еврооблигационных займов Российской Федерации на международных финансовых рынках), ослаблением курса рубля по отношению к доллару США и евро, а также повышением прогнозируемых значений плавающих процентных ставок по обслуживанию кредитов в течение планового периода [14].

Дополнительные расходы федерального бюджета на обслуживание планируемых объемов заимствований в виде еврооблигаций составят в 2010 году 24,1 млрд. рублей (0,7 млрд. долларов США), в 2011 году – 74,7 млрд. рублей (2,1 млрд. долларов США) и в 2012 году – 126,3 млрд. рублей (3,5 млрд. долларов США). Расчет процентных расходов по обслуживанию новых еврооблигационных займов производился исходя из прогноза заимствований в 2010 году в сумме 17,8 млрд. долларов США, в 2011 году – 20,7 млрд. долларов США и в 2012 году – 20,0 млрд. долларов США, 10-летнего срока размещения при процентной ставке 8% в 2010 году, 7% – в 2011 году и 6% – в 2012 году, а также роста курса доллара США по отношению к рублю. В процентных расходах расходы на обслуживание ценных бумаг, номинированных в иностранной валюте, составляют более 90%, что отражено в следующей таблице [10].

Таблица 10. Прогноз состояния внешнего долга РФ в 2010–2012 годах

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Виды долговых обязательств | Процентные расходы, млн. долларов США | | |
|  | 2010 год проект | 2011 год проект | 2012 год проект |
| **Всего** | **3 243,9** | **4 558,5** | **5 742,2** |
| в том числе: |  |  |  |
| ценные бумаги, номинированные в иностранной валюте | **3 006,1** | **4 295,8** | **5 488,0** |
| доля расходов по обслуживанию ценных бумаг в процентных расходах по внешнему долгу (%) | 92,7 | 94,2 | 95,6 |
| из них: |  |  |  |
| еврооблигации | 2 905,0 | 4 246,7 | 5 474,5 |
| ОВГВЗ | 101,1 | 49,1 | 13,5 |
| **кредиты иностранных государств, включая целевые иностранные кредиты (заимствования), МФО, иных субъектов меяедународного права, иностранных юридических лиц – всего** | **237,8** | **262,8** | **254,2** |
| из них: |  |  |  |
| МФО | 169,3 | 189,5 | 182,7 |
| доля расходов по обслуживанию МФО в процентных расходах по внешнему долгу (%) | 5,2 | 4,2 | **3,2** |
| кредиты правительств иностранных государств | 68,5 | 73,3 | 71,5 |
| доля расходов по обслуживанию кредитов правительств иностранных государств в процентных расходах по внешнему долгу (%) | 2,1 | 1,6 | **1,2** |

Консолидированный внешний долг Российской Федерации, по данным Банка России, за 2008 год увеличился на 12,5 млрд. долларов США, или на 2,3%, и на 1 января 2009 года составил 483,5 млрд. долларов США, или 34,2% ВВП, за I квартал 2009 года сократился на 32,7 млрд. долларов США, или на 6,8%, и составил на 1 апреля 2009 года 450,8 млрд. долларов США, или 37,8% ВВП, за II квартал 2009 года увеличился на 24,3 млрд. долларов США и составил на 1 июля 2009 года 475,1 млрд. долларов США, или 37,85% ВВП

Необходимо отметить, что объем консолидированного внешнего долга Российской Федерации на 1 января 2009 года превысил объем международных резервов Российской Федерации на 56,4 млрд. долларов США, или 11,7%, на 1 апреля 2009 года – на 66,9 млрд. долларов США, или на 14,8%, на 1 июля 2009 года – на 62,5 млрд. долларов США, или на 13,2% [12].

Анализ показывает, что за 2008 год и первое полугодие 2009 года сократился внешний долг органов государственного управления: новый российский долг сократился на 6,8 млрд. долларов США, долг бывшего СССР – на 2,7 млрд. долл. США, долг субъектов Российской Федерации – на 0,2 млрд. долл. США. В общем объеме консолидированного внешнего долга велика доля задолженности государственного сектора в расширенном определении или задолженности компаний и банков, в которых органы государственного управления и денежно-кредитного регулирования напрямую или опосредованно владеют 50 и более процентами участия в капитале или контролируют их иным способом. Однако с начала 2008 года по апрель 2009 года эта доля сократилась с 40,5% до 32,7% [12].

**Заключение**

Управление государственным долгом – это процесс разработки и выполнения стратегии управления задолженностью органов государственного управления, которая позволяет привлекать необходимую сумму финансирования, выполнять целевые установки Правительства Российской Федерации в отношении степени риска и затрат, а также решать любые другие задачи, поставленные Правительством Российской Федерации в области управления государственным долгом.

Исходя из более широкого, макроэкономического контекста проведения государственной политики, Правительство Российской Федерации должно стремиться к обеспечению экономической приемлемости или устойчивости и обоснованности уровня и темпов роста (снижения) государственного долга и возможности его рефинансирования и обслуживания при самых разных обстоятельствах не отступая от целевых установок в отношении стоимости и степени риска, а также удержания задолженности государственного сектора на экономически приемлемом уровне и принятия внушающей доверия стратегии мер по сокращению чрезмерной задолженности. Примерами показателей, свидетельствующих о приемлемости уровня долга, служат коэффициенты обслуживания долга и отношения государственного долга к ВВП. Российская экономика испытывает острую необходимость в инвестициях. Это обусловлено в первую очередь тем, что в настоящее время, по самым оптимистическим оценкам, износ основных производственных фондов по стране приближается к 80 процентам [15].

Государственные заимствования могли бы частично решить эту проблему, однако это требует значительного увеличения объема долговых обязательств, что до настоящего времени, учитывая состояние государственного долга и невысокие темпы роста ВВП, представлялось достаточно рискованным.

Следует отметить, что в условиях относительно 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 обслуживание, 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 к оптимальному управлению государственными финансовыми активами и пассивами, включая внешние займы субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, формирование комплексной программы погашения и обслуживания государственного долга на каждый год и долгосрочную перспективу [11].

В настоящее время Правительством Российской Федерации проводится политика, направленная на сокращение общего объема государственного долга. Вместе с тем общее сокращение долговых обязательств происходит при сокращении внешних долговых обязательств и увеличении внутренних долговых обязательств. Это имеет под собой определенные основания, поскольку внутренний долг для государства менее рискованный и не зависит от курсовых колебаний. Указанные факторы, а также объективная необходимость присутствия Российской Федерации на мировых финансовых рынках могут потребовать пересмотра политики фактического отказа от осуществления новых внешних заимствований и корректировки баланса источников финансирования дефицита в сторону внешних заимствований рыночного характера при условии сопоставимости стоимости обслуживания таковых со стоимостью обслуживания внутренних заимствований.

Постепенное увеличение внутренней составляющей в объеме государственных долговых обязательств Российской Федерации и постепенное уменьшение государственного долга, в условиях роста ВВП и доходов федерального бюджета способствует снижению удельного веса процентных расходов в общем объеме расходов федерального бюджета.

Для соблюдения безопасного уровня консолидированного внешнего долга Российской Федерации целесообразно определить функции органов исполнительной власти и денежно-кредитного регулирования (Минфин России, Минэкономразвития России, Росстат, Банк России) по сбору и анализу данных по консолидированному внешнему долгу, в особенности внешнему долгу организаций с преобладающим участием государства в уставном капитале, и по принятию в случае необходимости соответствующих мер по устранению негативных тенденций, совершенствовать систему внутреннего кредитования корпоративного сектора.

В качестве первоочередных задач по расширению аудита эффективности государственного долга можно выделить необходимость разработки соответствующей информационно-аналитической базы и в рамках ее определение показателей (параметров), определяющих процесс государственных заимствований, состояния и динамики государственного долга в контексте бюджетной, денежно-кредитной, инвестиционной и экономической политики Российской Федерации, необходимость формирования системы критериев, позволяющих на базе вышеупомянутого набора параметров проводить качественную и количественную оценку эволюции государственного долга, моделировать тенденции изменения государственного долга в зависимости от выбранной тактики и стратегии развития страны.

В целом это не простой вопрос. Основной трудностью при разработке системы оценки качества принятия решений в области управления государственным долгом является ярко выраженный макроэкономический результат последствий принятия подобных решений и их зависимость от внешних и внутренних политических и экономических факторов. В силу невозможности эконометрическими методами в достаточной мере оценить последствия принимаемых решений в области бюджетного дефицита или профицита и государственного долга, они начинают носить политический характер и плохо поддаются формальным оценкам. На это нам указывает и зарубежный опыт. Например, Управление Главного Аудитора Канады в рамках «аудита эффективности» вообще не оценивает качество принятия решений в управлении государственным долгом, считая это политическим вопросом, целиком находящимся в компетенции правительства.

Одной из актуальных проблем является контроль и анализ целесообразности привлечения и эффективности использования внешних заимствований, в том числе средств займов международных финансовых организаций (Международного банка реконструкции и развития, Европейского банка реконструкции и развития, Европейского инвестиционного банка, Северного инвестиционного банка) [15].

Как показывают проведенные Счетной палатой Российской Федерации контрольные мероприятия, с одной стороны, происходит сокращение объемов средств, привлекаемых по действующим займам, с другой стороны, привлекается большое количество новых кредитов. В основном привлекаемые займы ориентированны на управление средствами в государственном секторе. Значительная доля расходов в них предусматривается на консультационные услуги. При этом продолжает сохраняться практика распыления кредитных ресурсов на большое число разрозненных проектов, недостаточно увязанных между собой.

Проведенные проверки показали, что имеет место бессистемное использование кредитов и недостаточно эффективное освоение инвестиционных средств.

Необходимо отметить, что процесс привлечения займов международных финансовых организаций и кредитов правительств иностранных государств перегружен всевозможными согласованиями и занимает порой несколько лет. Так, согласование условий займов у международных финансовых организаций может занимать от 3 до 4 лет, а вопросы согласования привлечения кредитов правительств иностранных государств могут растянуться до 8 лет. В результате в программу внешних заимствований в число конечных получателей средств иногда включаются организации, которые уже прекратили осуществление хозяйственной деятельности и ликвидированы.

Повышение эффективности финансового контроля в сфере управления государственным долгом неразрывно связано с необходимостью формирования единой системы государственного финансового контроля. Данный вопрос становится вопросом принципиальным не только для нас, но и для всей системы государственного управления, так как эффективный и действенный государственный контроль является необходимым условием сильной власти, важнейшим фактором результативности государственного механизма, создает направления законодательной работы и условия ее совершенствования.

**Список использованных источников**

Литературные источники:

1. Конституция РФ.
2. Федеральный конституционный Закон от 17 декабря 1997 года №2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации».
3. Бюджетный Кодекс Российской Федерации. Федеральный закон №145-ФЗ от 31.07.98 г.
4. Федеральный закон «О государственном внутреннем долге Российской Федерации» от 13 ноября 1992 года №3877–1
5. Федеральный закон «О государственных внешних заимствованиях Российской Федерации и государственных кредитах, предоставляемых Российской Федерацией иностранным государствам, их юридическим лицам и международным организациям» от 17 декабря 1994 года №76-ФЗ.
6. Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2008 год и на плановый период 2009 и 2010 годов» от 24.07.07 г. №198-ФЗ.
7. Приказ Минфина России от 23 августа 2006 г. №107н.
8. Заключение Счетной палаты Российской Федерации на проект федерального закона «О федеральном бюджете на 2008 год и на период до 2010 года».
9. Аналитическая записка «Анализ системы управления государственным долгом Российской Федерации». Бюллетень Счетной палаты Российской Федерации №6 (102) / 2006 г.
10. Аналитическая записка по вопросу формирования и использования показателей, характеризующих состояние государственного внешнего долга Российской Федерации. Бюллетень Счетной палаты Российской Федерации №1 (121) / 2008 г.
11. Иванова Е.Е. Управление внешним долгом Российской Федерации. Правовые аспекты.
12. Бабич А.М., Павлова Л.Н. Государственные и муниципальные финансы: Учебник для вузов. – М.: ЮНИТИ, 2002 г. – 687 с.
13. Шохин С.О. Все зависит от того, как считать // Финансовый контроль. 2003 г. №2, с. 35.
14. Ковалишин Е. Государственный долг: Некоторые вопросы методологии // Финансовый контроль. 2003 г. №2. с. 20.
15. Государственные и муниципальные финансы / под ред. доктора экономических наук проф. Поляка Г.Б., Юнити, М. 2007 г., 319 с.
16. Финансы. Денежное обращение. Кредит / под ред. доктора экономических наук проф. Поляка Г.Б. – М., ЮНИТИ-ДАНА, 2007 г., 639 с.
17. Годин А.М., Горегляд В.П., Подпорина И.В. Бюджетная система Российской Федерации: учебник, М., «Дашков и К», 2007 г., с. 151

Электронные ресурсы

18. www.cbr.ru – официальный сайт ЦБ РФ

19. www.gks.ru – официальный сайт Росстата

20. www.gov.ru – сервер органов государственной власти Российской Федерации

21.www.government.ru – сайт Правительства Российской Федерации

22. Справочно-правовая система «Гарант»

1. На основании заключения Счетной палаты РФ на проект Федерального Бюджета [22] [↑](#footnote-ref-1)