



Ю.К. Цареградская*

УПРАВЛЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫМ ВНЕШНИМ ДОЛГОМ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ: ПОДХОДЫ И ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ

Аннотация. Статья посвящена исследованию актуальной проблемы, связанной с управлением государственным внешним долгом России. Автор обращает внимание на то, что в России нет целенаправленной системы по управлению государственным долгом на уровне отдельно взятого специального органа, что, возможно обусловлено, отсутствием подобной практики и в Советском Союзе. Особое внимание обращается на тот факт, что на современном этапе начато создание системы по управлению государственным долгом посредством создания ОАО «Российское финансовое агентство» (РФА, которое будет осуществлять от имени Российской Федерации внутренние и внешние государственные заимствования, то есть размещать государственные ценные бумаги, а также проводить операции с данными ценными бумагами на вторичном рынке с целью оптимизации структуры государственного долгового портфеля.

Ключевые слова: юриспруденция, финансовое право, внешний долг, бюджет, управление, государство, система, государственный долг, финансы, долговая политика.

Задолженность, накопленная субъектами хозяйствования и органами государственной власти, перед нерезидентами — ключевой фактор политического, экономического и правового развития России в XXI в. В настоящее время внешняя задолженность оказывает негативное воздействие на развитие всех сфер общественной жизни России по нескольким направлениям:

- усиливается зависимость России от иностранных государств, предоставивших кредиты, при принятии решений в области экономической политики;
- происходит сокращение объема денежных средств, которые могут быть направлены на инвестирование, что ограничивает экономический рост или вовсе приводит к стагнации;
- ослабляется мотивация к достижению лучших макроэкономических показателей, которые повлекут за собой требования о своевременном погашении долга в полном объеме;
- сокращается объем средств, которые могут быть направлены на развитие социальной сферы, тем самым усиливается социальная напряженность в обществе;

– дестабилизируется денежно-кредитная ситуация, происходит ослабление позиций России на мировых рынках товаров и капиталов.

Совокупность указанных качественных показателей даёт основания характеризовать экономическую систему страны как долговую, что означает взаимосвязь принятия большинства экономических решений на государственном уровне с возможностями по погашению и обслуживанию внешнего долга¹. Именно поэтому построение грамотной, научно обоснованной стратегии и тактики управления внешней задолженностью и их увязка с другими направлениями экономической политики государства является на современном этапе задачей исключительной важности.

Сложившаяся ситуация соответствует современным тенденциям, которые свидетельствуют о том, что мировая экономика дефицитна и имеет ярко выраженные долговые черты. Подавляющее число государств испытывает недо-

¹ Антропов Д. Внешний долг – угроза национальной безопасности // Обозреватель. 2002. №3–4. С. 96.

© Цареградская Юлия Константиновна

* Кандидат экономических наук, старший научный сотрудник Центра по обеспечению деятельности учебно-методического отдела по юридическому образованию Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)
[uliacar2008@rambler.ru]

123995, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9.



статок собственных финансовых ресурсов для осуществления внутренних платежей, покрытия дефицита государственного бюджета, проведения социально-экономической политики и выполнения обязательств по уже осуществленным внешним заимствованиям. В разных странах соотношение привлеченных и предоставленных средств неодинаково, однако практически везде, в том числе и в России, сложилась экономическая система, во многом основанная на внешних заимствованиях². Вероятно, зависимость России в данной сфере будет и дальше усиливаться по мере усиления процессов глобализации и либерализации на финансовых рынках.

В данном контексте вопрос управления долговыми обязательствами государства в России не теряет своей актуальности, особенно при возникающих периодически финансовых кризисах. По сути, в системе государственных финансов этой проблемой комплексно не занимались на уровне государственной власти. Теоретически, если бы в СССР существовала система управления долгом, она могла быть унаследована и Россией к такому выводу приходят специалисты, изучающие вопросы функционирования внешнего государственного долга³. Но дело в том, что консервативная политика Советского Союза в части привлечения займов, предусматривавшая, с одной стороны, финансовую независимость от западных стран, а с другой — приоритет предоставления кредитов на основе политической лояльности, делала по большому счету ненужным выделение особой функции управления госдолгом. Кредиты, предоставлявшиеся Союзом, погашались (или не погашались), в основном, на основе политического решения, а не экономической целесообразности. В то же время те немногочисленные займы, которые все-таки брались, например, для обеспечения внешнеторговых сделок, обслуживались и погашались точно в срок. Проблема с советским долгом 80-х — начала 90-х гг. заключалась в том, что беря в долг (причем зачастую на достаточно короткий срок), никто не задумывался о том, что эти долги придется отдавать — сказывался давний приоритет политики над экономикой, который, еще частично, присутствует и сегодня в Российской Федерации.

Несмотря на сохраняющиеся трудности с выходом на внешние рынки капитала, одной из основных целей управления структурой долга должен стать контроль за графиком долговых платежей, с тем чтобы, с одной стороны, в нем отсутствовали периоды пиковых нагрузок, а с другой — чтобы основные выплаты по долгам

приходились на период ожидаемого роста экономики. При этом ключевым моментом является непрерывность управления, в частности, для того чтобы политика заимствований могла корректироваться в зависимости от текущего состояния экономики и наиболее достоверных краткосрочных прогнозов. Вообще говоря, основным результатом управления госдолгом должна стать замена дорогих заемных средств более дешевыми, но при этом не стоит забывать и то, что кредиты представляют собой лишь средство достижения экономического благосостояния, не являясь самоцелью. Жить исключительно за счет заемных средств невозможно, однако, суверенные заимствования играют исключительно важную роль в обеспечении экономического роста, что ставит задачу построения оптимальной системы управления госдолгом в разряд первоначальных⁴. Тем более эта задача актуализируется современной экономической ситуацией, связанной с функционированием государственного внешнего долга РФ, что подтверждается статистическими данными. ЦБ РФ приводит детализированное аналитическое представление внешнего долга РФ, в котором имеются данные по внешнему долгу государственного сектора в расширенном определении и внешнему долгу частного сектора (см. таблицу 1)⁵. Внешний долг государственного сектора в расширенном определении охватывает внешнюю задолженность органов государственного управления, органов денежно-кредитного регулирования, а также тех банков и небанковских корпораций, 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. Долговые обязательства перед нерезидентами остальных резидентов, не подпадающих под данное определение, классифицируются ЦБ РФ как внешний долг частного сектора.

Если обратиться к иным источникам, в частности, к материалам Счетной Палаты, то увидим, что по данным отчета об исполнении федерального бюджета за 2011 г. Счетной Палаты РФ, совокупный внешний долг РФ за 2011 г. увеличился на 56,4 млрд долларов США, или на 11,5%, и на 1 января 2012 г. составил 545,35 млрд долларов США (29,3% ВВП). При этом внешний долг органов государственного управления увеличился на 0,2 млрд долларов, или на 0,6%, банков — на 18,6 млрд долларов, или на 12,9%, прочих секторов — на 38,4 млрд долларов, или на 12,9%, а

² Там же. С. 94.

³ См.: Лудинова Ю.В. Государственные гарантии в системе управления государственным долгом Российской Федерации: дис. ... канд. экон. наук. СПб., 2004. С. 10.

⁴ См.: Вавилов А.П. Государственный долг: уроки кризиса и принципы управления. М., 2001. С. 258.

⁵ См.: Российские реформы в цифрах и фактах. URL: <http://kaivg.narod.ru> (последнее посещение — 05 октября 2012 г.).

Таблица 1

Изменение величины внешнего долга РФ и его составляющих

Показатель	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Внешний долг, всего	257,2	313,2	463,9	480,5	467,2	488,9	545,2
В том числе:							
Органы государственного управления	71,1	44,7	37,4	29,5	31,3	34,5	33,2
Органы денежно-кредитного регулирования*	10,95	3,93	1,91	2,76	14,63	12,04	11,21
Банки,**	50,1	101,2	163,7	166,3	127,2	144,2	162,9
в т.ч. кредиты	34,5	67,8	113,2	124,7	89,3	90,0	-
Прочие секторы (предприятия, организации)	124,96	163,4	261,0	282,0	294,1	298,2	337,9
В том числе:							
– долговые обязательства перед прямыми инвесторами и предприятиями прямого инвестирования	12,2	21,1	24,9	30,9	45,7	63,2	85,2
– кредиты	98,7	117,4	205,9	236,1	232,1	218,6	233,8

* Задолженность органов денежно-кредитного регулирования охватывает задолженность Банка России, а также органов государственного управления в части кредитов МВФ.

** Включаются обязательства кредитных организаций, в том числе Внешэкономбанка. Внешняя задолженность, учитываемая Внешэкономбанком как агентом Правительства России, отражается в обязательствах органов государственного управления.

внешний долг органов денежно-кредитного регулирования уменьшился на 0,8 млрд долларов, или на 6,7% (см. таблицу 2)⁶.

Статьей 1 Федерального закона от 13 декабря 2010 г. №357-ФЗ (с изменениями) установлен верхний предел государственного внешнего долга на 1 января 2012 г. в сумме 40,8 млрд долларов США⁷. Согласно отчету, объем государственного внешнего долга РФ в рублевом эквиваленте на 1 января 2011 г. составил 1 217 762,4 млн рублей (39 956,9 млн долларов США), или 2,7% ВВП за 2010 г. (45 172,7 млрд рублей), уменьшился за 2011 г. на 65 098,0 млн рублей, или на 5,3%, и на 1 января 2012 г. составил 1 152 664,4 млн рублей (35 801,4 млн долларов США), или 2,1% ВВП (54 585,6 млрд рублей).

В 2011 г. изменилась и структура государственного внешнего долга РФ (в долларовом выражении): доля рыночного долга (государствен-

ные ценные бумаги РФ, указанные в иностранной валюте) увеличилась с 80,7% до 81,6% при одновременном уменьшении доли нерыночного долга (кредиты правительств иностранных государств, МФО, иностранных коммерческих банков и фирм) с 17% до 15,6%; доля нерыночного долга по государственным гарантиям в иностранной валюте увеличилась с 2,3% до 2,8% (см. таблицу 3)⁸.

Объем государственного внешнего долга РФ в долларовом эквиваленте уменьшился на общую сумму 4 155,5 млн долларов США, или на 10,4%, в том числе по государственным ценным бумагам, указанным в иностранной валюте, — на 3023,7 млн долларов США, или на 9,4%, кредитам правительств иностранных государств, иностранных коммерческих банков и фирм, займам МФО — на 1 227,6 млн долларов США, или на 18%, с одновременным увеличением долга по государственным гарантиям в иностранной валюте на 95,8 млн долларов США, или на 10,5%.

Исходя из такой динамики развития государственного внешнего долга, становится понятным

⁶ Заключение Счетной палаты РФ на отчет об исполнении федерального бюджета за 2011 г., URL: <http://www.ach.gov.ru/ru/expert/follow-up/?id=897> (последнее посещение – 10 октября 2012 г.).

⁷ Федеральный закон РФ от 13 декабря 2010 г. №357-ФЗ «О федеральном бюджете на 2011 г. и на плановый период 2012 и 2013 гг.» // Российская газета. 2010. 17 декабря.

⁸ Заключение Счетной палаты РФ на отчет об исполнении федерального бюджета за 2011 г., URL: <http://www.ach.gov.ru/ru/expert/follow-up/?id=897> (последнее посещение – 10 октября 2012 г.).





Таблица 2

Изменения совокупного внешнего долга РФ в 2011 г.

Показатели	01.01.2011	01.04.2010	01.06.2011	01.10.2011	01.01.2012	Изменение за 2011 год	
						Сумма	%
Совокупный внешний долг РФ — всего	488,9	509,6	538,9	527,8	545,3	56,4	11,5
Органы государственного управления	34,5	35,3	35,1	33,3	34,7	0,2	0,6
Федеральные органы управления	32,2	32,8	32,6	31,1	33,6	1,4	4,3
Субъекты Российской Федерации	2,3	2,5	2,5	2,2	1,1	-1,2	-52,2
Органы денежно-кредитного регулирования	12,0	12,5	12,8	11,9	11,2	-0,8	-6,7
Банки	144,2	149,1	159,0	157,3	162,8	18,6	12,9
Прочие секторы	298,2	312,7	332,0	325,3	336,6	38,4	12,9

актуализация управления данным финансово-правовым институтом, тем более что положительный опыт подобного управления имеется в мировой практике. Специальные государственные органы по управлению долгом существуют во многих странах мира. Так, в Италии управлением внешним долгом занимается специально созданный Экспертный совет по внешнему долгу, голландское Правительство использует для управления всеми своими долгами Агентство Министерства финансов, в США этой проблемой занимается Бюро государственного долга в рамках Федерального казначейства. В Швеции фактическое управление правительственным долгом возложено на Национальное долговое управление (НДУ) — полунезависимую структуру в рамках Казначейства⁹.

В России единого центра по управлению государственным долгом нет, несмотря на то, что разговоры о его создании ведутся уже несколько лет. Созданная в середине 1990-х гг. Комиссия по внешнему долгу и финансовым активам при Правительстве РФ, призванная проводить межведомственную экспертизу долгов, еще в 1997 г. провела последнее собрание, после этого

управление государственным долгом осталось в компетенции Министерства финансов, которое вынуждено, в основном, концентрироваться на решении оперативных задач, главным образом, связанных с распределением имеющихся финансовых средств. По этой причине политика заимствований, которая проводится Минфином, в большей мере подчиняется текущим потребностям, не обеспечивая в должной мере решение стратегических задач по управлению обязательствами государства.

Учитывая сложившиеся обстоятельства, в 2011 г. Президент РФ Дмитрий Медведев поручил Правительству ускорить создание органа по управлению госдолгом России, активами Резервного фонда и Фонда национального благосостояния, ответственным за исполнение поручения назначен Председатель Правительства РФ. Минфин и ранее отмечал необходимость создания агентства, которое будет управлять долгом России. Применительно к нашей стране речь идет об ОАО «Российское финансовое агентство» (РФА), политическое решение о создании которого было принято еще в 2008 г., а в августе 2011 г. в документе Минфина России «Основные направления государственной долговой политики Российской Федерации на 2012–2014 гг.» данному институту отводится роль «фронт-офиса», отвечающего за

⁹ Шохин С.О., Махмутова Э.Х. Управление государственным долгом // Финансы. 2002. №12. С. 27.

Таблица 3

**Объем и структура государственного внешнего долга РФ
в долларовом и рублевом эквивалентах за 2011 г.**

Виды государственного внешнего долга	Объем государственного внешнего долга РФ						Изменение за 2011г. (+,-)		
	На 1.01.2011г.			На 01.01.2012г.			млн дол. США	млн руб.	%
	млн дол. США	млн руб.	структура, %	млн дол. США	млн руб.	структура, %			
Государственный внешний долг РФ	39956,91	1 17762,39	100,0	35801,37	1152664,43	100,0	-4155,54	-65097,96	-5,3
в том числе:									
Кредиты правительств иностранных государств, иностранных коммерческих банков и фирм, МФО в иностранной валюте	6812,19	207614,28	17,0	5584,63	179803,26	15,6	-1227,56	-27811,02	-13,4
Государственные ценные бумаги РФ, выраженные в иностранной валюте	32231,46	982314,86	80,7	29207,82	940377,78	81,6	-3023,64	-41937,08	-4,3
Государственные гарантии в иностранной валюте	913,26	27833,24	2,3	1008,92	32483,39	2,8	95,66	4650,15	16,7

взаимодействие с инвесторами и другими участниками финансовых рынков¹⁰. Уставный капитал ОАО «Российское финансовое агентство» должен составить около 1,5 млрд руб. «Данный размер капитала позволит обществу с запасом соблюдать устанавливаемые ФСФР нормативы достаточности собственных средств», — утверждают чиновники Минфина в письме, направленном в Правительство¹¹.

Его деятельность, как предполагается, будет призвана формировать и поддерживать адекватное восприятие инвестиционным сообществом кредитного риска России. С другой стороны, в перспективе к РФА перейдут функции основно-

го консультанта Минфина России по вопросам оптимизации структуры и снижению расходов по погашению и обслуживанию государственного долга, минимизации процентных и валютных рисков федерального бюджета. Планируется, что РФА будет осуществлять от имени РФ внутренние и внешние государственные заимствования, то есть размещать государственные ценные бумаги, а также проводить операции с данными ценными бумагами на вторичном рынке с целью оптимизации структуры государственного долгового портфеля. По мере создания необходимых предпосылок и условий, РФА будет инвестировать часть средств российских суверенных фондов. Данная идея, связанная с созданием РФА, не имеет однозначной точки зрения, высказываются мнения о том, что управление госдолгом не может быть компетенцией сторонней структуры, а не Министерства финансов, несмотря на то, что были эксперименты в некоторых нефтяных арабских державах, но они не принесли ничего, кроме убытков. В Минфине России рассчитывают, что РФА поможет мини-

¹⁰ См.: «Основные направления государственной долговой политики Российской Федерации на 2012–2014 гг.», URL: <http://dfto.ru/www/images/defin/download/global/2011-08-24/Dolgovaya_politika_na_sayt_SSHA.pdf>(последнее посещение – 16 октября 2012 г.).

¹¹ Российское финансовое агентство получит все государственные накопления, включая Пенсионный фонд, URL: <<http://marker.ru/news/2678>>(последнее посещение – 16 октября 2012 г.).





мизировать процентные и валютные риски для государственного бюджета и сможет разместить государственные средства более эффективно, чем сам Минфин, однако, для подстраховки в договор с РФА планируют включить пункт об ответственности самого ОАО и его руководителей за возможные убытки. Впрочем, и этого, по мнению экспертов, мало, учитывая, что право размещать государственные средства РФА планирует передавать частным управляющим компаниям. По мнению экспертов из Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, необходимо установить дополнительные способы контроля со стороны государства за выбором субагентов¹².

Исходя из вышеизложенного, приходим к выводу о том, что вопрос о практической реализации управления госдолгом может решаться по-разному: от жесткого координирования различных ведомств, имеющих отношение к государственному долгу, в рамках существующей структуры органов власти, до выделения независимого подразделения, которому будет поручаться вся работа по управлению долгом. У каждого варианта есть свои положительные и отрицательные стороны, но работа любой системы управления должна основываться на непрерывном анализе конъюнктуры рынков капитала, использовании новейших приемов финансового инжиниринга и строгом учете всех финансовых потоков как прошлых и настоящих, так и будущих. Тот факт, что целенаправленная система управления госдолгом в России необходима, подтверждается и оценками зарубежных специалистов относительно экономической ситуации государства. «По всем

традиционным меркам Россия не должна была бы иметь проблемы с погашением внешнего долга», — писала газета «Уолл-стрит-джорнэл». Как заявил в ней один из видных экспертов в области финансов Ч. Блитцер: «...это первый случай, который я могу припомнить, чтобы страна, имеющая значительное положительное сальдо по текущим операциям, была бы неспособна обслуживать свои долги»¹³. Судя по публикациям в рассматриваемом номере «Уолл-стрит-джорнэл», западные аналитики довольно единодушны в том, что «...слабость государственных институтов и несоблюдение законов являются первопричинами неспособности России обратить излишек получаемых ею долларов в средство оплаты долгов»¹⁴. Поэтому система управления госдолгом должна повысить эффективность заимствований на внутреннем и внешнем рынке, оптимизировать структуру государственного долга, сократить риски, связанные с осуществлением госзаимов, развивать инструменты заимствований и управления долгом.

Для этого необходимо создать единую систему управления государственным долгом, однако приходится сталкиваться с проблемой выбора правильного варианта по управлению государственным долгом, который во многом будет зависеть от проводимой экономической политики в государстве. Соответственно, какой вариант будет наиболее оптимальным, покажет реальная действительность, поскольку один вариант управления в государстве уже был апробирован, остается проверить эффективность второго варианта управления госдолгом посредством специально для этого созданного органа власти.

Библиография:

1. Антропов Д. Внешний долг — угроза национальной безопасности // Обозреватель. 2002. №3–4. С. 94–98.
2. Вавилов А.П. Государственный долг: уроки кризиса и принципы управления. М., 2001. 304 с.
3. Лудинова Ю.В. Государственные гарантии в системе управления государственным долгом Российской Федерации: дис. ... канд. экон. наук: СПб, 2004. 145 с.
4. Шохин С.О., Махмутова Э.Х. Управление государственным долгом // Финансы. 2002. № 12. С. 26–27.

References (transliteration):

1. Antropov D. Vneshniy dolg — ugroza natsional'noy bezopasnosti // Obozrevatel'. 2002. №3–4. S. 94–98.
2. Vavilov A.P. Gosudarstvennyy dolg: uroki krizisa i printsipy upravleniya. M., 2001. 304 s.
3. Ludinova Yu.V. Gosudarstvennye garantii v sisteme upravleniya gosudarstvennym dolgom Rossiyskoy Federatsii: dis. ... kand. ekon. Nauk. SPb., 2004. 145 s.
4. Shokhin S.O., Makhmutova E.Kh. Upravlenie gosudarstvennym dolgom // Finansy. 2002. №12. S. 26–27.

Материал получен редакцией 19 октября 2012 г.

¹³ Цит. по: The Wall Street Journal Europe. 2000. Feb. 14.

¹⁴ См.: Там же.

¹² Там же.