

ПРОБЛЕМЫ ВНЕШНЕГО ДОЛГА РОССИИ



ПЕРВЫЙ ЗАМЕСТИТЕЛЬ ПРЕДСЕДАТЕЛЯ ПРАВИТЕЛЬСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ –
МИНИСТР ФИНАНСОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
Михаил Михайлович Касьянов

Сегодня проблемы платежей России по внешним долгам волнуют не только специалистов. Они стали «горячей» темой всех видов средств массовой информации – печати, радио, телевидения.

Действительно, на пороге XXI века в России сложилась тяжелая ситуация с внешними долгами. Общий размер нашей внешней задолженности, включая долги бывшего Советского Союза, составляют сегодня сумму порядка 155 миллиардов долларов, 105 миллиардов из которых – советские.

Эта задолженность образовалась следующим образом.

До 1987 года Советский Союз жил в строгом плановом режиме, в том числе и в отношении погашения внешнего долга. СССР регулярно гасил предыдущий долг, проценты по нему и брал новые кредиты. В результате ежегодные внешние заимствования составляли примерно одну и ту же сумму порядка 15 млрд. долларов.

В то время это, по всей видимости, была достаточно разумная политика. Но дело в том, что она опиралась на принципиально иную экономическую систему. До 1992 года рубль не был валютой в полном смысле слова, а являлся лишь неким средством учета и внутренних взаиморасчетов. Международные платежи производились за счет валютной выручки, получаемой главным образом от экспорта энергоносителей. Так как рубль был неконвертируем, выручка так и оставалась в иностранной валюте.

Начиная примерно с 1987 года, в связи с падением цен на нефть, сократившихся валютных поступлений стало не хватать. В экономике обозначились признаки серьезного спада, возникли перебои с поставками товаров народного потребления, в связи с чем понадобилось введение различного рода распределительных систем: карточек, талонов и т.п.

В целях поддержания привычных для населения стандартов потребления в период перестройки осуществлялись закупки не только машин и оборудования, но и товаров народ-

ного потребления, в том числе продовольствия. Кроме денежных кредитов, брались и товарные. Таким образом, ежегодно в огромных масштабах закупались за рубежом зерно, мясо, овощи, консервы, промышленные товары массового спроса.

Как мы видим, основная масса «советского» внешнего долга возникла в связи с интенсивными заимствованиями в 1987–1991 годах, то есть в течение последних лет существования СССР. Руководители страны того периода считали, что переживаемые трудности носят временный характер, что «товарные интервенции» помогут легче их пережить и ускорят наступление финансово-экономической стабилизации. Такую политику государства поддерживали даже известные экономисты, создавая положительное общественное мнение на этот счет. В результате к 1991 году внешний долг СССР составлял уже 95 миллиардов долларов. Затем произошел полный обвал рубля, Внешнеэкономбанк СССР объявил мораторий на платежи. По сути это был дефолт.

В ходе переговоров, начавшихся в ноябре 1991 года, руководители бывших республик СССР, ставших к тому времени суверенными государствами, в итоге согласились с тем, что Россия, экономический потенциал которой составлял 62% потенциала СССР, становится правопреемником Советского Союза и к ней переходят активы и пассивы некогда единого государства. Таким образом, к России должна была перейти вся зарубежная собственность СССР, она получила право взыскания с должников СССР, но вместе с тем – и обязанность расплачиваться по всем долгам бывшего Советского Союза.

В настоящее время в силу сложного финансово-экономического положения Россия в состоянии лишь частично оплачивать проценты по долгу СССР. В результате за счет капитализации объем этого долга неуклонно накапливается и, как уже сказано, увеличился от 95 миллиардов долларов в 1992 году до 105 миллиардов долларов в настоящее время. Объем долга возрастет к концу 2000 года – до 177,6 млрд. долларов.

До августовского кризиса 1998 года объем всего нашего внешнего долга был ненамного меньше, чем сейчас. Но тогда ежегодные платежи по долгу составляли менее 10 процентов от объема экспорта, и это был один из лучших показателей среди стран с «переходной» экономикой. Более того, после реструктуризации долга СССР структура задолженности была вполне приемлемой. График плавно нарастающих платежей по реструктурированному «советскому» долгу соответствовал прогнозу развития экономической ситуации в России. В 1996–1997 годах предполагалось, что начиная с 1998 года начнется устойчивый подъем экономики, и правительство планировало осуществлять ежегодные платежи по долгу в объеме, примерно соответствующем 2,5% ВВП.

Но вместо ожидаемого подъема положение в экономике начало ухудшаться и, дабы удержать ситуацию, государством – почти по изложенному выше советскому сценарию, только в меньших масштабах – были осуществлены массивные заимствования. За полгода до кризиса национальный долг увеличился примерно на 11 миллиардов долларов. Эти деньги тратились на погашение государственных рублевых облигаций, реоформление части внутреннего долга в еврооблигации. Но главным образом за счет этого достигалось поддержание завышенного курса рубля.

Как и во времена «советского застоя», считалось, что переживаемые трудности – временные, и если любыми способами удержать ситуацию, то дальше все наладится. Такая возможность в принципе существовала. Однако до конца реализовать ее руководство страны не сумело, и грянул августовский кризис, резко осложнивший и ситуацию с обслуживанием долгов.

После драматической девальвации рубля был зафиксирован резкий спад уровня валового внутреннего продукта. В реальном выражении сократились доходы местных и федерального бюджетов, доходы населения. И хотя долг в абсолютном выражении вырос незначительно, на самом деле он стал для нас неизмеримо обременительнее, и в результате можно сказать, что сегодня у России чрезмерный внешний долг. Если бы мы платили по долгам, то на эти цели нужно было бы тратить до 30% всей экспортной выручки страны.

Главная причина кризиса и его тяжелых последствий заключается в том, что отдельные экономические решения, в принципе нужные и правильные, были приняты с большим опозданием. Девальвацию разумнее было провести плавно, начиная с марта, а не в августе – одним махом, поскольку разрыв между поддерживаемым курсом рубля и реальными возможностями экономики быстрыми темпами стал накапливаться уже с марта. Тогда же началось массовое бегство капитала, вложенного



в рублевые государственные облигации. Кроме того, нельзя было в августе, при обвальной девальвации рубля, одновременно объявлять дефолт по долгу, деноминированному в национальной валюте, и трехмесячный мораторий на осуществление банками международных капитальных операций.

Долг государства в национальной валюте может регулироваться путем изменения курса этой валюты. Но если мы девальвировали рубль, то надо было обслуживать свои рублевые обязательства. Это был бы цивилизованный и понятный всем способ решения проблемы. Многие страны так поступали и поступают. Нельзя было прекращать погашать облигации в одностороннем порядке. Можно и нужно было просто объявить о добровольном реоформлении этого долга, выйдя к инвесторам с предложением обменять «короткие» бумаги на более «длинные».

Предоставленная банкам возможность не осуществлять платежи иностранным кредиторам – так называемый «мораторий» – была с удовлетворением воспринята многими из них как приказ, что породило острую проблему неплатежей, уже международных. В результате произошел практически полный разрыв отношений российского банковского сектора с зарубежными партнерами. Разумеется, вынужденная отсрочка платежей по долгам – это одно из возможных решений, которое может принять должник в кризисной ситуации. Но существовали более мягкие, более разумные решения.

Проблема внешнего долга чрезмерно актуальна сегодня для нашего государства и общества и по другой причине. То и дело раздаются призывы прекратить внешние заимствования и проводить политику сокращения внешнего долга. А некоторые политики идут еще дальше – предлагают и вовсе отказаться от всех платежей, фактически объявив Россию банкротом.

Это не те рекомендации, которых мы должны придерживаться. Отказаться от внешних заимствований – значит, рассчитывать на другие источники валюты, реальнее всего – на золотовалютные резервы Центрального банка Российской Федерации. Мы уже шли на такую меру вынужденно, когда после дефолта долгое время денег нам просто никто не давал, – с сентября 1998 по июль 1999 года Минфин занял у Центробанка 6,8 миллиарда долларов (эти деньги, кстати, мы уже начали постепенно возвращать Центральному банку).

Если продолжать практику регулярных заимствований у Центробанка, то последствия могут быть очень неприятными. Ускоренными темпами пойдет так называемый процесс декапитализации ЦБ, что ослабит возможность властей удерживать курс национальной валюты. Это может привести к еще большей неоправданной девальвации рубля и в итоге – к скатыванию в гиперинфляцию. Наша задача – действовать так, чтобы этого не произошло.

Насчет же того, чтобы отказаться от платежей по долгам, тем более не может быть и речи. Встать на такую позицию – значит заведомо пойти на разрыв отношений с международным финансовым сообществом. Перед нами попросту опустят финансовый занавес. Неизбежно возникнут проблемы и в торговле, и во всех видах международной деятельности государства и российских компаний. Зачем же усугублять положение, ставя страну в полную международную изоляцию и срывая только-только наметившееся восстановление доверия после событий августа 1998 года.

По нашим данным, а они совпадают с данными Международного валютного фонда, Россия в последние годы выплачивает в счет погашения долга в среднем 14,7% доходов своего консолидированного бюджета и занимает по размерам выплат лишь 40-е место среди 86 стран. Это значит, что у 39 государств показатели обслуживания внешнего долга еще выше. Среди них и такие страны, где экономическая ситуация на сегодняшний день гораздо хуже, чем в России. Бразилия, например, тратит на платежи по долгу почти 90% расходов консолидированного бюджета, Индия – 35, Кения – 27. Если мы хотим, чтобы нас уважали, считали нас цивилизованной нацией, шли на партнерские взаимовыгодные отношения сотрудничества с нами, мы обязательно должны платить по долгам.

И мы оплачиваем все, что заняли после 1 января 1992 года – у МВФ, Мирового банка, частных инвесторов. То есть Россия обслуживает «свою» часть долга, что позволит государству снова стать надежным заемщиком. Сегодня проводится политика, которая со временем помогла бы нашей стране, российским регионам, предприятиям и банкам вернуться на рынок капиталов полноправным партнером.

Вместе с тем мы хотим, чтобы долговое бремя не мешало России проводить экономические реформы и решать острые социальные проблемы. Для этого ставим целью привести ежегод-



ные платежи по долгу СССР в соответствие с реальными возможностями нашей экономики. Мы просим иностранных кредиторов списать часть этого долга и еще раз отсрочить оставшуюся часть.

Пока позиции сторон еще далеки от полного согласия. Однако важно, что они хотя и медленно, но все же сближаются. Так, вместо предусмотренных графиком ежегодных уплат в объеме 17 миллиардов долларов в 1999 году будут осуществлены платежи в объеме примерно 9,5 млрд. долларов (8,3 миллиарда – по новым российским долгам и 1,2 – по долгу СССР), в 2000 году – 10,2 миллиарда долларов. Мы уверены, что, проводя серьезные экономические реформы, будем встречать все большее понимание наших проблем со стороны зарубежных кредиторов. Ведь реально все заинтересованы в том, чтобы Россия, великая держава, как можно быстрее прочно стала на рельсы подлинно рыночной экономики, заняла в мировом экономическом пространстве подобающее ей место.