

Роль неформальных финансовых институтов в обслуживании внешней государственной задолженности России.¹

Система мировых финансовых институтов не ограничивается Всемирным банком, МВФ и региональными банками. Стратегия этих учреждений не смогла открыть путь для решения проблем задолженности и обеспечения экономического роста развивающихся стран. Важнейшая роль в выстраивании баланса в системе международных экономических отношений принадлежит неформальным институтам - Парижскому и Лондонскому клубам – из-за их деятельности в сфере решения проблем внешней задолженности.

Парижский клуб был образован в 1956 г. из представителей ряда западно - европейских стран-кредиторов Аргентины, собравшихся в Париже для выработки единой позиции по урегулированию внешней задолженности латиноамериканской страны. Инициатором создания Парижского клуба выступила Франция. В начале 80-х годов разразился кризис внешней задолженности развивающихся стран, и регулярные заседания Парижского клуба стали основной формой координации единых позиций на двусторонних переговорах со странами-должниками.

В рабочих заседаниях Парижского клуба принимают участие представители таких международных организаций, как МВФ, МБРР, ОЭСР, ЮНКТАД и др.

С 1956 по 2011 гг. в рамках Парижского клуба было достигнуто 422 соглашения с 88 различными странами-должниками. Общая сумма урегулированного внешнего государственного долга различных стран составила 553 млрд.долл.²

Важнейшее отличие Парижского клуба от Лондонского клуба состоит в том, что первый занимается урегулированием государственного долга стран-заёмщиков перед странами-кредиторами, в то время как Лондонский клуб рассматривает вопросы урегулирования долга перед частными банками-кредиторами.

Членство в Парижском клубе предполагает постоянный обмен информацией между кредиторами о задолженности и ходе ее погашения.

Несмотря на то, что Парижский клуб не имеет строго формализованного статуса, у него нет штаб-квартиры, секретариата, а, главное, нет устава, то он есть является неформальной организацией, его деятельность базируется на определённых правилах и принципах.

В своей работе Парижский клуб руководствуется тремя основными принципами:

- 1) наличие непосредственной угрозы прекращения платежей;
- 2) обусловленность реструктуризации долга обязательством должника проводить определенную экономическую политику;
- 3) равномерное распределение бремени невыплаченных долгов среди кредиторов.

Первые два принципа — это условия, которые страна-должник обязана выполнить, прежде чем вопрос о пересмотре старых условий погашения кредита может быть рассмотрен Парижским клубом. Третий принцип относится к позиции кредиторов и не является обязательным: он гласит, что в распределении между собой бремени проблем, связанных с пересмотром условий погашения кредитов, кредиторы должны действовать сообща и координировать свои действия и требования.

Россия начала консультации о присоединении к Парижскому клубу в качестве страны-кредитора в 1995 г., переговоры на высшем уровне были проведены в 1997 г. на встрече руководителей стран «Большой восьмерки» в Денвере (США).

Вступление России в Парижский клуб кредиторов открыло новую эру в урегулировании задолженности иностранных государств. К положительным последствиям

¹ Материал подготовлен в рамках исследовательского проекта «Неформальные институты в глобальной системе регулирования» № 10-04-0016 по конкурсу Научного Фонда НИУ ВШЭ.

² <http://www.clubdeparis.org/sections/donnees-chiffrees/chiffres-cles>

можно отнести следующее: 1) современная политика управления внешними долгами, которыми руководствуется клуб кредиторов, позволяет России цивилизованным способом решить вопросы, связанные с внешним долгом; 2) Россия получила официальную возможность регулировать часть своих долгов и активов (25 стран-должников имеют соглашения с Парижским клубом, среди которых такие крупные должники, как Алжир, Вьетнам, Йемен, Мозамбик и Эфиопия; 3) вступление в клуб позволило достичь договоренности о пересчете задолженности иностранных государств в СКВ по благоприятному для России официальному курсу (0,6 руб. за 1 долл. США); 4) погашение долга в рамках клуба обычно происходит только в денежной форме, причем в СКВ, товарные поставки в счет долга исключены. Практика клуба допускает использование форм, отличных от наличных платежей, в размере не более 30% от суммы задолженности; 5) страны-должники, заключившие базовые соглашения с Парижским клубом, погашают задолженность перед членами клуба в первую очередь; 6) членство в клубе позволило России использовать различные механизмы давления на должников с целью обслуживания и погашения их долгов перед Россией; 7) вступление в клуб позволило заключать двусторонние соглашения на условиях клуба и с должниками Российской Федерации, не имеющими базовых соглашений с Парижским клубом кредиторов; 8) членство в клубе позволяет надеяться на облегчение положения Российской Федерации как должника в отношении долгов этому клубу.

Необходимо отметить, что членство России в клубе имеет и отрицательные стороны: 1) позиция стран-членов клуба основывается на бесперспективности возврата задолженности развивающихся стран в полном объеме. Вступив в клуб, Россия взяла на себя обязательства участвовать во всех мероприятиях Клуба по списанию странам, относящихся в категории «бедных». В группу беднейших стран входят многие должники Российской Федерации, такие как Йемен, Мадагаскар, Мозамбик, Никарагуа и Эфиопия; 2) все кредиторы должны находиться в равных условиях при получении долга, а это означает, что страна-должник будет платить или всем своим кредиторам или никому; 3) Парижский клуб кредиторов не признает задолженности по военным поставкам и оказанию услуг военными специалистами. На задолженность по этим позициям приходится наибольшая часть внешних активов Российской Федерации. Более 88% всей задолженности африканских стран перед СССР в 1991 г. приходилось на военные долги.

Лондонский клуб, официально известный под названием «Консультативный комитет коммерческих банков», представляет собой форум, в рамках которого происходит реструктуризация долгов, предоставленных коммерческими банками (без гарантий со стороны правительств стран-кредиторов). Как и в случае Парижского клуба, у него нет устава, а состав членов изменяется в меру необходимости. Общие и отличные характеристики Лондонского и Парижского клубов можно проследить с помощью Таблицы 1.

Таблица 1. Общие и отличительные характеристики Лондонского и Парижского клубов

Функциональный признак	Лондонский клуб	Парижский клуб
Цель деятельности	Решение финансовых проблем развивающихся стран в области обслуживания и погашения внешнего долга	
Статус организационная структура	Неформальные организации без официального мандата с непостоянным составом участников	
Процедурная организация деятельности	Основные подходы к оценке финансового поведения дебиторов и условий кредитования идентичные	
Периодичность	Жестко не регламентируется; заседания проводятся	

созывов заседаний	в случае текущей необходимости	
Начало деятельности	1976 г.	1956 г.
Сфера деятельности	Реструктуризация задолженности коммерческим структурам	Реструктуризация задолженности официальным (государственным) кредиторам
Начало программы реструктуризации	Определяется дебитором (дата, указанная в информационном сообщении должника об отказе от уплаты долгов)	Определяется кредитором (дата, после которой страны-кредиторы отказываются предоставлять должнику новые кредиты)
Представительств во интересов кредиторов	Интересы кредиторов представляет Банковский консультативный комитет (БКК) из числа наиболее заинтересованных банков	Интересы кредиторов представляют самые влиятельные банки независимо от их доли в долговом финансировании
Возможность пересмотра процентных платежей и основной суммы долга	Условия «старых» долгов не пересматриваются. Клуб согласовывает пакет мероприятий по реструктуризации задолженности, и банки становятся владельцами новых евробондов	Договоренности прошлых периодов могут быть пересмотрены
Необходимость поддержания дебиторов МВФ и другими финансовыми учреждениями	Не является обязательной	Реструктуризация задолженности объединяется с требованием подписания соглашения на выделение траншей МВФ и альтернативное кредитование из других источников

Основу организационной структуры Лондонского клуба составляет Банковский Консультационный Комитет (БКК) из представителей наиболее крупных банков. БКК является органом выработки общих принципов по урегулированию задолженности. На регулярных заседаниях Лондонского клуба принимаются решения по урегулированию проблем непогашения задолженности. На этих заседаниях заключаются соглашения со странами-должниками. Как правило, они включают в себя, с одной стороны, такие меры как реструктуризация задолженности, отсрочка погашения, предоставление возобновляемых кредитов, а с другой - жесткие меры по обеспечению возврата кредитов: установление графика выплат задолженности, немедленная уплата части задолженности и т.д. Лондонский клуб активно сотрудничает с Парижским клубом и Международным

валютным фондом, но это сотрудничество носит в первую очередь информационный характер, поскольку основной целью Лондонского клуба является возврат своих средств.

Первое заседание Лондонского клуба состоялось в 1976 г. в контексте реоформления задолженности Заиру. В период, который предшествовал мексиканскому долговому кризису 1982 г., реоформление обычно охватывало просроченные платежи в счет погашения основной суммы долга без предоставления новых средств. После долгового кризиса в Мексике банки начали многочисленные чрезвычайные операции по реоформлению, во время которых к должникам применялись серьезные санкции. С 1985 г. банки осознали, что репрессивные мероприятия уменьшают вероятность платежей и, таким образом, только ухудшают положение. С этих пор условия реструктуризации были смягчены путем уменьшения спрэдов и удлинения как периода консолидации, так и периода погашения.

Дальнейший, еще более фундаментальный, шаг был сделан в 1989 г. в контексте плана Брейди, в котором признавалась необходимость облегчения совокупного долгового бремени с помощью мероприятий с сокращения долга и его обслуживание. «Облигации Брейди» - это ценные бумаги, которые выпускаются путем обмена займов коммерческих банков на новые облигации, обеспеченные залогом. Преимуществом плана Брейди было то, что при решении вопроса реструктуризации долга он предлагал так называемое «меню вариантов», что предоставляло кредиторам большую гибкость для эффективного управления своими портфелями суверенных долгов. Тем не менее не понятно, какие преимущества получает заемщик от сокращения долга и использования «меню вариантов». Изменение формы долга означает, что заемщик имеет меньше информации и меньше возможностей влиять на действия своих кредиторов.

Соглашения о реструктуризации долгов коммерческими банками под эгидой Лондонского клуба основаны на трех главных положениях:

Положение об общем доступе. При выплате задолженности не допускается дискриминация ни одного из кредиторов.

Положение о равноправии. Все займы рассматриваются на равноправной основе и зависят от фактического объема риска банка.

Положение об обязательной подписке. В случае досрочных платежей в счет погашения долга их распределение между кредиторами проводится на равной основе.

Лондонский клуб обычно проводит свои заседания по просьбе должника, которому или угрожает дефолт или который уже допустил неплатежи и находится под угрозой накопления долга. Должник, как правило, обращается в банк, от которого ожидает сочувственного отношения к своему запросу; в большинстве случаев это банк с максимальной суммой предоставленных кредитов. После этого составляется перечень всех кредиторов, и банки назначают координационный комитет из банков, на которые приходится максимальная сумма предоставленных кредитов. Этому комитету предоставляются полномочия действовать от лица всех банков-кредиторов.

Следующий шаг координационного комитета состоит в назначении разных подкомитетов. Важнейшим из них является экономический подкомитет, в обязанности которого входит оценка положения с задолженностью и общих экономических перспектив страны с целью информировать другие коммерческие банки-кредиторы о возможностях должника по погашению своих долговых обязательств.

Государственный внешний долг России.

Рассматривая состояние и структуру государственного долга, важно выделить и охарактеризовать основные этапы развития задолженности государства.

Изучение и анализ научных работ, посвященных вопросам управления долгом государства, позволяет выделить четыре периода развития российского внешнего долга, каждый из которых имеет свои особенности.

Первый период (1992–1998 гг.). Развитие российского внешнего долга в данный период характеризуется тем, что быстрые темпы нарастания внешнего долга за счет новых заимствований никак не соответствовали возможностям России по нормальному урегулированию и погашению задолженности. К концу периода общая сумма долга превысила 188 млрд. долл. США. Прирост в подавляющей массе пришелся на долю новых долгов (свыше 90 млрд. долл.), и долг бывшего СССР не сократился, а несколько возрос.

При эволюции взаимоотношений России и членов Парижского клуба в апреле 1993 г. стороны пришли к пониманию, что Российская Федерация является единственной страной-правопреемницей бывшего СССР и по долговым обязательствам перед членами Парижского клуба, и по финансовым активам Советского Союза в третьих странах. Договоренности, закрепленные в соответствующих заявлениях России и Парижского клуба, стали крупным событием в системе международных финансовых отношений, поскольку сняли опасения в отношении возможного банкротства бывшего СССР по государственному внешнему долгу.

В 1996 г. достигнута договоренность о всеобъемлющей реструктуризации долга перед Парижским клубом в сумме около 33 млрд долл.³. Это событие имело большое значение для эволюции деятельности России и Парижского клуба. Сентябрь 1997 г. ознаменовал присоединение России к деятельности Парижского клуба в качестве его нового полноправного члена. В ходе переговоров, продолжавшихся более года, Секретариат Клуба совместно со всеми его членами и при активном участии России решил ряд уникальных по своему содержанию методологических проблем. В 1998 г. в отношениях между Россией и Клубом вообще сложилась беспрецедентная ситуация: членом Клуба оставалась страна, имевшая просроченные (неурегулированные) долговые обязательства перед своими партнерами по Клубу. Россия на протяжении почти 10 лет оставалась единственной в мире страной, которая одновременно являлась и членом Клуба, и его «клиентом».

В конце 1993 г. внешний долг России превышал ее международные валютные резервы в 13 раз, а пересчитанный в рубли по текущему валютному курсу составлял около 91% величины внутреннего валового продукта этого года. В конце 1998 г. внешний долг России в долларовом выражении превысил валютные резервы уже в 15 с лишним раз, тогда как в рублевом исчислении он составлял 48% ВВП.

В период с 1995 по 1998 г. Российская Федерация продолжает активно проводить внешние заимствования, направленные в основном на рефинансирование ранее взятых обязательств. В результате при практически неизменном объеме задолженности по основному долгу бывшего СССР общий объем внешнего долга Российской Федерации в этот период увеличился до 188,4 млрд. долл. США.

Кризис 1998 г. показал опасность высоких объемов задолженности и валютных рисков, связанных с осуществлением внешних заимствований. Начиная с 1993 г. Правительство Российской Федерации стало проводить политику постепенного сокращения внешнего долга. Происходит замещение внешних заимствований внутренними, оптимизация структуры внешнего долга (См. таблицу 2).

Таблица 2. Государственный внешний долг РФ

Дата	Сумма, млрд долл. США
25.12.1991,	95,0
31.12.1997	123,5
1.01.2000	158,7
1.01.2001	143,7
1.01.2002	133,5

³ *Сторчак С.А.* Роль России в эволюции Парижского клуба // *Финансы.* 2006. № 12. С. 7–14.

1.01.2003	125,7
1.01.2004	121,7
1.01.2005	114,1
1.01.2006	76,5
1.01.2007	52,0
1.01.2008	44,9
1.01.2009	40,6
1.01.2010	37,6
1.09.2011	36,88

Источник: данные Министерства финансов РФ.

Второй период (1999–2001 гг.) — период после валютно-финансового кризиса и дефолта, когда России как неплатежеспособной стране фактически перекрыли доступ к мировым кредитным ресурсам. Новые заимствования свелись к минимуму, а по прежним займам приходилось платить. Благодаря реструктуризации и частичному списанию долг бывшего СССР также сократился на 20 млрд. долл. (до 78 млрд.), так что общий внешний долг Российской Федерации снизился до 146 млрд. долл. (против прежнего максимума — на 42 млрд. долл., или на 22%).

Заметим, что это сокращение происходило на фоне существенного роста валютных резервов.

Улучшилось и соотношение долг/ВВП, хотя при продолжающемся падении валютного курса рубля величина внешнего долга в рублевом выражении не только не уменьшилась, но, напротив, возросла с 3,9 до 4,4 трлн деноминированных руб., т.е. на 11%. Рост ВВП с учетом инфляции был гораздо более значительным (в 3,4 раза), и в итоге указанное соотношение упало до 49%.

За *третий период (2002–2007 гг.)* долг бывшего СССР в результате регулярных выплат и досрочного списания уменьшился на 54 млрд. долл. до отметки ниже 25 млрд. (против максимального уровня — более чем в 4 раза), что составило лишь 5% общей суммы долга.

В мае 2005 г. после интенсивных методологических изысканий и многочисленных неофициальных консультаций Россия и Парижский клуб договариваются о порядке и условиях досрочного погашения части (15 млрд. долл.) ранее реструктурированных долговых обязательств. Создаются реальные предпосылки для выхода России из числа стран — «клиентов» Клуба. В 2006 г. Россия досрочно перечисляет 11,1 млрд. долл. США и выкупает по рыночной цене оставшуюся часть реструктурированного долга на сумму 10,6 млрд. долл., после чего её государственный долг составил 53 млрд. долларов (9 % ВВП). Для сравнения, по данным МВФ за 2009 г., государственный долг Великобритании составлял 68,2 % ВВП, Германии — 72,5 %, Франции — 77,4%, Канады — 81,6 %, США — 83,2%, Италии — 115,8%, Японии — 217,6 %.⁴

Тем самым статус России как дебитора Парижского клуба был «аннулирован». Россия достигла цели, на продолжении долгого времени являвшейся важнейшей для национальных интересов.

Четвертый период (начиная с 2008 г.). Рассматривая динамику государственного внешнего долга России, можно отметить, что, с одной стороны, задолженность сокращается, поскольку власти стараются не прибегать к новым заимствованиям. Но, с другой стороны, интенсивно увеличивается задолженность банков и предприятий с государственным участием (государственный корпоративный долг), что предопределяет

⁴ IMF, World Economic Outlook Database, April 2010.

общую тенденцию роста ответственности российских властей перед зарубежными кредиторами, причем в значительных масштабах.

Проблема внешней задолженности бывшего СССР перестала играть главенствующую роль. Задолженность бывшего СССР на 1 января 2009 г. составляла 4,6 млрд. долл., а доля этой задолженности в общей сумме долга упала с 89 до 1%. В настоящее время проблема внешнего долга сосредоточена на новом российском долге, в котором основную долю составляет внешний корпоративный долг (см. Таблицу 3). Резкое увеличение корпоративного долга, формирующегося небольшим числом крупнейших предприятий и банков, может привести к нестабильности и краху корпоративных еврооблигаций, и финансовое положение крупнейших заемщиков резко ухудшится. Это требует выработки четкой политики в области управления государственным долгом России, которая должна быть ориентирована на достижение максимальной эффективности заимствований и снижение долговой нагрузки на экономику страны, что в конечном итоге должно привести к дальнейшему ускорению экономического развития Российской Федерации.

Таблица 3. Структура государственного внешнего долга по состоянию на 1 сентября 2011 года.

Наименование	Сумма, млн. долларов США	Эквивалент млн. евро
Государственный внешний долг Российской Федерации (включая обязательства бывшего СССР, принятые Российской Федерацией)	36 880,6	25 436,7
Задолженность перед официальными кредиторами — членами Парижского клуба	668,9	461,3
Задолженность перед официальными кредиторами — не членами Парижского клуба	1 484,1	1 023,6
Задолженность бывшим странам СЭВ	1 094,8	755,1
Коммерческая задолженность бывшего СССР	59,2	40,8
Задолженность перед международными финансовыми организациями	2 759,6	1 903,3
Задолженность по еврооблигационным займам	29 820,0	20 567,0
Задолженность по ОВГВЗ (облигации внутреннего государственного валютного займа)	24,6	17,0
Государственные гарантии Российской Федерации в иностранной валюте	969,4	668,6

Источник: составлено по данным Министерства финансов РФ

Таким образом, неформальные финансовые институты играют важную роль в решении вопросов задолженности развивающихся стран и стран с переходной экономикой перед развитыми государствами и их финансовыми институтами. Они, с одной стороны, функционируют параллельно таким международным финансовым организациям как МВФ и Всемирный банк, а с другой стороны, взаимодействуют с ними, т.к. страны-должники диверсифицируют направления заимствования. Взаимоотношения России с Парижским и Лондонским клубами претерпели существенную эволюцию. Если в конце 1990-х годов, при пиковых показателях внешнего долга, задолженность Лондонскому клубу составляла 32 млрд. долл., а Парижскому – превышала 40 млрд. долл., то в первое десятилетие XXI века наша страна полностью урегулировала взаимоотношения с Лондонским клубом, погасила долг Парижскому и входит в него в качестве страны-кредитора.