

Управление и прогнозирование государственного долга в среднесрочной перспективе (сценарный подход)

Жигаев А.Ю.

В данной работе рассматриваются проблемы управления и прогнозирования государственного долга Российской Федерации с учетом ситуации, сложившейся после августовского (1998 г.) финансового кризиса. Приведены три сценарных прогноза дальнейшего развития долговой ситуации в ближайшие годы в зависимости от степени стабилизации политико-экономического положения в стране. Сценарные прогнозы сделаны с помощью имитационной математической модели динамики государственного долга, реализующей сценарный подход к решению задач управления и прогнозирования. С помощью предложенной математической модели найден сценарий, реализация которого позволит в обозримой перспективе привести долговую ситуацию в России в соответствие Европейским стандартам.

Введение

В настоящее время Российская Федерация испытывает существенные трудности в области государственного долга и бюджетного дефицита. Похожие проблемы характерны для подавляющего большинства других стран. В США, например, по итогам 1994 г. государственный долг составлял 52% ВВП. Можно назвать всего несколько экономически развитых государств, в которых бы проблема накопленной задолженности не стояла чрезвычайно остро. К их числу относятся Норвегия и Великобритания, где отношение государственного долга к ВВП составляло в 1992 г. 23,7% и 34,1%, соответственно.

Для стран с развитой экономикой рыночного типа различие между внутренней и внешней задолженностью не имеют существенного значения. Политика заимствований на внешних и внутренних финансовых рынках направлена на повышение бюджетной эффективности новых займов и использование более широкого круга инструментов для управления общей величиной задолженности. К данной группе стран можно отнести США, Германию, Великобританию, Францию и др.

Современные развивающиеся страны можно охарактеризовать как государства с невысоким уровнем экономического развития, активными инфляционными процессами, низким уровнем развития внутренних финансовых рынков, трудностями с торговым и платежным балансами и т.д. В таких странах, как правило,

Жигаев А.Ю. - сотрудник Научно-исследовательского института Банка России.

доминирует проблема накопленной внешней задолженности. К этой группе стран можно причислить Мексику, Бразилию, Аргентину и ряд других государств [2].

Для стран Центральной и Восточной Европы, экономика которых находится в процессе реформирования, а внутренние финансовые рынки переживают стадию становления, проблемы внутреннего и внешнего долга, как правило, носят относительно независимый характер, хотя следует отметить, что и та и другая проблемы стоят достаточно остро. В зависимости от особенностей экономического развития и направленности реформ страны этой группы могут в отдаленной перспективе присоединиться либо к первой, либо ко второй группе стран.

В отношении Российской Федерации ранее просматривалась тенденция дрейфа в направлении первой из названных выше групп. Об этом, в частности, свидетельствовало стирание различий между внутренним и внешним государственным долгом по такому ключевому инструменту его обслуживания как ГКО-ОФЗ, обусловленное допуском нерезидентов на данный рынок. Однако после августовского финансового кризиса прошлого года наметившаяся тенденция оказалась размытой. В результате девальвации отечественной валюты существенно обострилась проблема обслуживания внешнего долга.

Для оптимизации наращивания государственного долга в странах с развитой экономикой используются специальные методики управления параметрами бюджета и государственной задолженности, разработанные на основе различных экономико-математических методов. Если обратить внимание на экономическое содержание подобных методик, то можно отметить, что их квинтэссенция состоит в сравнении объема имеющейся накопленной задолженности с возможностями экономики и государства обслуживать долг. Важнейшим макроэкономическим критерием для определения максимально допустимых размеров заимствований для покрытия дефицита государственного бюджета служит установка на соответствие размера накопленного государственного долга возможностям обслуживать задолженность как в текущий момент времени, так и в кратко-, средне- и долгосрочной перспективе. Новые заимствования не должны приводить к непосильному долговому бремени. В краткосрочном аспекте особое внимание уделяется воздействию эмиссии внутренних государственных займов на равновесие на денежном рынке. Оцениваются негативные последствия воздействия долгового финансирования на финансовые потоки в экономике, в частности - на инвестиции в реальный сектор. Особое внимание уделяется оценке возможностей обслуживать государственный долг, номинированный в иностранной валюте. Помимо макроэкономических критериев, при определении допустимых размеров наращивания государственного долга принимаются во внимание соображения справедливости по отношению к будущим поколениям граждан государства. Техническая сторона реализации методик контроля над процессом накопления государственной задолженности, реализованных в развитых европейских странах, сильно привязана к статистике государственных финансов, специфике государственного управления и особенностям национальной экономики.

Успешное применение современных технологий в области управления государственным долгом возможно только после стабилизации долговой ситуации, устранения устойчивого первичного дефицита бюджета, достижения умеренных темпов роста государственной задолженности.

Крайне важным аспектом прогнозирования и управления государственным долгом является методика оценки дефицита бюджета. Методология исчисления

бюджетного дефицита оказывает существенное влияние на конечные выводы о размерах бюджетной задолженности и ее последствиях. Остановимся на некоторых наиболее существенных моментах проблемы определения бюджетного дефицита для России.

Первая проблема связана с необходимостью четкого разграничения первичного и вторичного дефицита. Вторая проблема - методология отнесения отдельных видов доходных поступлений к разделу "Доходы бюджета" (как правило "неналоговые доходы") или к разделу "Источники финансирования дефицита бюджета". Третья - проблема оценки вторичных расходов бюджета, то есть отражения в бюджетном учете расходов на обслуживание государственного долга.

Все три отмеченные проблемы тесно связаны между собой и должны рассматриваться в непосредственном единстве. Так, соотношение первичного и вторичного дефицита в значительной мере будет определяться как методологией отнесения тех или иных поступлений к доходам бюджета или к источникам финансирования дефицита, так и методологией отражения в бюджетном учете расходов на обслуживание государственного долга.

Основными "проблемными" элементами, на которых необходимо остановиться в свете описанных выше проблем, являются следующие:

- отнесение к доходам бюджета статьи "Доходы от продажи имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности", как это имеет место в соответствии с действующей бюджетной классификацией;

- отнесение к доходам бюджета статьи "Доходы от реализации государственных запасов" в соответствии с утвержденной законом бюджетной классификацией;

- отнесение к доходам бюджета статьи "Доходы от продажи земли и нематериальных активов" в соответствии с бюджетной классификацией;

- отражение по статье «Обслуживание и погашение государственного долга» всей величины реальных расходов на обслуживание и погашение, как этого требует бюджетная классификация.

В зависимости от того, признаются ли такие статьи как устойчивые периодические доходы или нет, в значительной мере зависит их отнесение к доходам бюджета или к источникам финансирования дефицита. В соответствии с действующей бюджетной классификацией все три группы доходов отнесены к неналоговым доходам бюджета, то есть рассматриваются как постоянный фактор. Такой подход вызывает серьезные сомнения, поскольку предполагает фактически "неисчерпаемость" этих источников. Если рассматривать источники этой категории поступлений как временные или экстремальные, что, как правило, имеет место в бюджетных системах развитых стран, то они должны быть отнесены к источникам покрытия дефицита.

Изменение учета группы статей, связанных с доходами от реализации государственной собственности и запасов, не повлияет на сумму накопленного долга, поскольку общий дефицит бюджета от этого не изменится. В перспективе эти источники будут иссякать, поэтому потенциальная нагрузка на долговые источники покрытия дефицита будет иметь тенденцию к росту. С этой точки зрения крайне важно оценить реальную величину дефицита (в том числе и первичного), поскольку она определяет перспективы расширения заимствований для финансирования дефицита бюджета.

Следующей крайне серьезной проблемой определения реального дефицита бюджета является отражение в бюджетном учете расходов по обслуживанию государственного долга. В соответствии с действующей бюджетной классификацией статья "Обслуживание и погашение государственного долга" включает четыре позиции: (1) обслуживание государственного внутреннего долга; (2) погашение государственного внутреннего долга; (3) обслуживание государственного внешнего долга; (4) погашение государственного внешнего долга.

При этом предполагается, что расходы на погашение отражаются в полном объеме. Однако в официально публикуемых отчетах не указывалась общая величина указанных расходов. Так, если по облигациям государственного сберегательного займа и муниципальным ценным бумагам (включая ценные бумаги субъектов федерации) публикуется информация как о сумме привлечения средств, так и о погашении основной суммы задолженности, то по государственным краткосрочным обязательствам публиковалось лишь сальдо, отражающее сумму привлеченных в бюджет средств. Фактически основная сумма перераспределяемых через бюджетную систему ресурсов не отражается в бюджетном учете.

Не менее важным аспектом прогнозирования и управления в области бюджетного дефицита и государственного долга является политическая стабильность и сбалансированность макроэкономических характеристик. Надежность прогнозирования существенно снижается с ростом неопределенности воздействия внешних факторов на государственные финансы. В западных методиках прогнозирования и управления долгом получили широкое распространение методы математической статистики. Как известно, для их успешного применения необходима достоверная статистическая информация и уверенность в том, что устоявшиеся схемы функционирования экономики и государственного аппарата не претерпят принципиальных изменений в будущем.

Оптимальное управление государственным долгом сопряжено с разработкой концепции приемлемого уровня государственной задолженности. Для 11-ти европейских стран-членов зоны ЕВРО разработаны критерии, зафиксированные в Маастрихтском Договоре¹⁾. Любое европейское государство, желающее в перспективе вступить в Европейский Союз, ориентируется на целевые установки в плане ограничения государственной задолженности. Должна ли Россия следовать европейским нормам, или необходимо разработать собственные критерии приемлемого государственного долга? Этот вопрос остается открытым. Без его решения невозможно объективно оценить размеры допустимых новых заимствований для финансирования дефицита бюджета и, соответственно, допустимые пределы накопленного объема государственного долга. Концепция приемлемого государственного долга должна включать в себя понятие справедливого долгового бремени, которое перекладывается на будущие поколения граждан государства.

Большое значение для всего комплекса проблем, связанных с бюджетом и государственной задолженностью, имеет законодательная база, обеспечивающая правовую основу работы с государственным долгом. В том случае, когда законодатель-

¹⁾ Согласно Маастрихтским соглашениям, государства, вступающие в единую систему европейской валюты, должны достичь следующих финансовых показателей:

1. Новые заимствования, оцененные исходя из дефицита бюджета, не должны превышать 3% от ВВП в рыночных ценах.
2. Общий объем накопленной государственной задолженности ограничивается 60% от ВВП в рыночных ценах [1].

ство допускает принятие ответственными государственными структурами совершенно неожиданных решений, прогнозирование на достаточно длительные периоды лишается всякого смысла. Отметим, что такая ситуация дает определенную свободу действий заемщику в краткосрочной перспективе. Однако, с другой стороны, утрачивается возможность привлечения долгосрочных инвестиций.

Сложившаяся специфика российской экономики и государственного управления вынуждает применять особые подходы к задаче управления государственным долгом по сравнению с теми, что используются в развитых странах. К таким “особым” подходам следует отнести имитационное моделирование динамики государственного долга. Практически значимым результатом имитационного моделирования является определение возможных сценариев дальнейшего развития долговой ситуации в зависимости от того, произойдут или нет некоторые ожидаемые события.

1. Имитационная математическая модель динамики государственного долга

Прогнозирование динамики экономических процессов в большинстве случаев осуществляется в условиях неопределенности воздействия внешних факторов на исследуемый объект. В случае, если внешние воздействия не существенны, их можно либо вовсе не учитывать, либо моделировать их воздействие методами математической статистики. Как правило, математическая статистика дает прогнозирование динамики в виде “наиболее вероятного” пути дальнейшего развития. С ростом потенциальной мощности воздействия внешних факторов практическая ценность подобных прогнозов снижается. Гипотетическое продолжение на будущие периоды времени сформировавшихся тенденций, в большинстве случаев, ничего не дает для решения задачи прогнозирования, поскольку нет никакой гарантии сохранения сложившейся динамики. Для достижения удовлетворительной надежности прогнозов требуется точная информация о том, как внешние факторы будут влиять на исследуемый процесс в будущем. В случае, если влияние внешних факторов поддается математическому моделированию, для прогнозирования целесообразно применять сценарный подход. Кратко укажем основные этапы реализации сценарного подхода к прогнозированию экономических процессов. На *первом* этапе выделяются следующие элементы: количественные характеристики динамики исследуемого процесса; количественные характеристики внешних факторов, определяющих динамику моделируемого экономического явления. Предлагаемый набор характеристик моделируемого экономического процесса должен позволять всесторонне анализировать динамику исследуемого объекта. В модели следует принимать во внимание наиболее значимые факторы, оказывающие непосредственное влияние на динамику изучаемого объекта. Большое количество учитываемых внешних факторов затруднит впоследствии анализ различных вариантов сценарных прогнозов. Количественные характеристики внешних факторов должны быть взаимно независимыми, т.е. гипотезы о значениях количественных характеристик того или иного фактора не должны зависеть от гипотез об остальных факторах. Если в ходе проектирования модели этого достичь не удастся, должна быть предложена специальная процедура проверки “совместимости” высказываемых гипотез. На *втором* этапе указываются уравнения динамики исследуемого экономического объекта. Эти уравнения выводятся из каких-то других известных и общепринятых экономических уравнений, либо ука-

зываются эмпирически. Приводимые уравнения должны быть достаточно надежными и простыми. Нежелательно применение методов математической статистики на данном этапе проектирования. От качества приводимых уравнений зависит успех применения сценарного подхода к прогнозированию, а статистические соотношения справедливы с определенной долей погрешности. На *третьем* этапе осуществляется сценарный прогноз динамики исследуемого экономического процесса. Выдвигаются гипотезы о предполагаемых значениях внешних факторов. В рамках выдвинутых гипотез осуществляется расчет динамики. В первую очередь осуществляются сценарные расчеты для наиболее характерных ситуаций. Вероятность того, что события будут развиваться именно по спрогнозированному сценарию, определяется надежностью высказываемых гипотез.

Снижение надежности высказываемых гипотез с ростом длительности рассматриваемого периода времени, на который осуществляется сценарный прогноз, приводит к тому, что сценарный подход к прогнозированию экономических процессов оказывается неэффективным в долгосрочной перспективе.

Перейдем к описанию имитационной математической модели динамики государственного долга.

Динамика развития долговой ситуации описывается шестью характеристиками: (1) накопленный внутренний государственный долг; (2) накопленный внешний государственный долг; (3) затраты на выплату процентов по внутреннему долгу; (4) затраты на погашение основной части задолженности по внутреннему долгу; (5) затраты на выплату процентов по внешнему долгу; (6) затраты на погашение основной части задолженности по внешнему долгу.

Модель включает в себя 15 параметров (внешних факторов), значения которых заранее неизвестны: (1) темпы прироста реального ВВП; (2) темпы инфляции в России; (3) темпы инфляции в США; (4) темпы прироста официального курса доллара к рублю вследствие воздействия неинфляционных факторов; (5) доходы федерального бюджета России; (6) первичные расходы федерального бюджета России; (7) недолговые источники финансирования дефицита федерального бюджета России; (8) доля необслуживаемого внутреннего долга в общей величине накопленного внутреннего долга; (9) доля необслуживаемого внешнего долга в общей величине накопленного внешнего долга; (10) средняя срочность внутреннего государственного долга России; (11) средняя срочность внешнего государственного долга России; (12) средняя реальная ставка обслуживания внутреннего государственного долга России; (13) средняя номинальная ставка обслуживания внешнего государственного долга России; (15) доля новых внутренних заимствований в общем объеме требующихся новых заимствований.

Динамика развития долговой ситуации зависит от значений неизвестных параметров. Их значения определяются политической и экономической ситуацией в стране в ближайшие годы. Сценарный прогноз в отношении долговой ситуации осуществляется следующим образом. Определяются возможные варианты развития экономической и политической ситуации в России. Для каждого варианта гипотетически определяются характерные значения параметров модели. Далее, путем подстановки значений параметров (в соответствии с высказанными гипотезами) в уравнения динамики долга, определяется сценарный прогноз развития долговой ситуации. В данной работе приведены три вероятных варианта развития страны, для каждого из которых рассчитана динамика государственного долга.

В математическую модель заложены следующие соотношения (уравнения динамики). Внутренний долг за год увеличивается на величину новых внутренних заимствований и уменьшается на величину погашения основной части задолженности по внутреннему долгу. Внешний долг за год увеличивается на величину новых внешних заимствований и уменьшается на величину погашения основной части задолженности по внешнему долгу.

Внутренний долг измеряется в рублях, внешний - в долларах США. Рублевая оценка накопленного объема внешнего долга осуществляется по официальному курсу доллара к рублю на конец года.

Общий дефицит федерального бюджета определяется как общие расходы федерального бюджета за вычетом доходов федерального бюджета. Общие расходы федерального бюджета состоят из первичных расходов федерального бюджета и расходов по обслуживанию внутреннего и внешнего государственного долга.

Общий дефицит федерального бюджета покрывается за счет долговых и недолговых источников.

Требующиеся новые заимствования определяются как общий дефицит федерального бюджета за вычетом недолговых источников финансирования.

Затраты на обслуживание долга определяются исходя из заданных средних срочностей и средних ставок обслуживания, размеров внутреннего и внешнего долга на начало года, долей необслуживаемого внутреннего и внешнего долга.

В федеральном бюджете затраты на обслуживание внешнего долга учитываются в рублях. Оценка необходимых затрат на обслуживание внешнего долга осуществляется по среднему за год официальному курсу доллара к рублю.

Часть внутреннего и часть внешнего долга не обслуживаются. В состав этих частей входят долги, в отношении которых идут переговоры о реструктуризации, а также кредиты с льготным периодом обслуживания. К необслуживаемому внешнему долгу относится долг бывшего СССР, принятый на себя Российской Федерацией.

В модели заложена связь инфляции в России со следующими параметрами: (1) динамикой официального курса доллара к рублю, (2) ставкой обслуживания внутреннего долга, (3) динамикой ВВП в рыночных ценах. В силу этого в список параметров модели включены соответствующие реальные величины (очищенные от инфляционной составляющей) [6].

В модели используются следующие начальные данные за 1998 г. Номинальный ВВП за 1998 г. - 2684,5 млрд. руб. Официальный курс доллара к рублю на конец года - 20 руб. 65 коп. за 1 долл. США. Накопленный объем внутреннего государственного долга на конец 1998 г. - 700 млрд. руб., накопленный объем внешнего государственного долга - 141,5 млрд. долл.

2. Сценарные прогнозы динамики государственного долга

В настоящее время политическая ситуация в стране оказывает огромное значение как на всю экономику в целом, так и на отдельные ее составляющие элементы, в частности - на государственный долг. Все сценарии, приводимые в данной работе, основываются на предположении о том, что ближайшие президентские выборы пройдут в 2000 г. Предполагается, что длительность следующего политического цикла составит 4 года, т.е. следующие президентские выборы состоятся в 2004 г. При этом считается, что политические риски, обусловленные президентски-

ми выборами как 2000 г., так и 2004 г., будут оказывать негативное влияние на экономику страны.

Во всех сценариях предполагается, что после президентских выборов в 2000 г. будет восстановлен рынок государственных облигаций. Правительство Российской Федерации возобновит практику заимствований на внутреннем финансовом рынке для финансирования дефицита федерального бюджета. Однако не во всех сценарных прогнозах предполагается динамичное использование внутреннего финансового рынка для покрытия общего дефицита федерального бюджета.

Предполагается, что Правительство Российской Федерации будет активно вести переговоры о реструктуризации внутреннего и внешнего государственного долга, в результате чего доля необслуживаемого долга будет постепенно снижаться.

Сценарий "Обострение экономического кризиса-2000"

В данном сценарии предполагается, что в год президентских выборов (2000 г.) произойдет достаточно резкое ухудшение политической обстановки в стране, вызванной острой борьбой за президентский пост. Экономика испытает потрясение, характеризующееся инфляцией в 6,7% в месяц, спадом производства в 6% и усилением девальвации рубля. Вклад неинфляционных факторов в рост официального курса доллара в 2000 г. оценивается в 1,5% годовых (в 1999 г. - 1% годовых). Экономический кризис будет сопровождаться кризисом в бюджетно-налоговой сфере, что выразится в первичном дефиците федерального бюджета в 1% от номинального ВВП. Бюджетный кризис будет сопровождаться трудностями в переговорах с иностранными кредиторами России и резким сокращением возможностей привлечения внешних займов. Международные финансовые организации сократят кредитование России, потенциал размещения займов на внешних финансовых рынках будет близок к нулю. Сужение доступных долговых источников финансирования общего дефицита федерального бюджета выльется в обострение проблемы обслуживания внешнего долга. Правительство РФ будет испытывать существенные трудности по обслуживанию внешних долгов, что выразится в увеличении доли необслуживаемого внешнего долга до 90% от общего объема внешнего долга. Доля новых внешних займов в общем объеме требующихся заимствований для финансирования дефицита в 2000 г. составит всего 5%. Предполагается, что в результате реструктуризации внутреннего долга в текущем году (1999 г.) доля необслуживаемого внутреннего долга снизится на 17,1 процентных пунктов.

После негативных изменений в 2000 г. ситуация будет плавно улучшаться. Предполагается, что темпы падения НВВП стабилизируются в 2002 г. на уровне 1%, инфляция стабилизируется на уровне 60% в год. В 2002 г. будет устранен первичный дефицит, а в 2003 г. будет достигнут первичный профицит в 1% от НВВП. Снизится влияние неинфляционных факторов на процесс обесценения рубля. В 2004 г. экономика вновь испытает негативное влияние политических рисков. Гипотезы о значениях бюджетных и макроэкономических параметров сведены в таблицу 1.1, которая приведена в Приложении 1.

На протяжении всего рассматриваемого периода рост объема финансирования дефицита федерального бюджета из недолговых источников происходит в соответствии с темпом роста потребительских цен.

Предполагается, что доля необслуживаемого внутреннего государственного долга будет постоянно снижаться и в конце рассматриваемого периода составит

всего 30%. К концу рассматриваемого периода необслуживаемый внутренний долг в основном будет представлен долговыми обязательствами Правительства Российской Федерации, находящимися в собственности Банка России. Доля необслуживаемого внешнего долга также будет снижаться, причем этот процесс будет сопровождаться увеличением возможностей привлечения внешних займов. Предполагается, что восстановленный внутренний рынок государственных облигаций будет активно использоваться для финансирования дефицита федерального бюджета. Срочность размещаемых на внутреннем финансовом рынке государственных бумаг будет в пределах 3-5 лет, вследствие чего средняя срочность внутреннего долга будет постепенно снижаться.

Как будет развиваться долговая ситуация в данном случае?

В таблице 1.3 в Приложении 1 приведены результаты расчетов динамики важнейших абсолютных характеристик бюджета и государственного долга. В случае, если события будут развиваться по описанному сценарию, в 2000 г. будет наблюдаться снижение накопленного размера внешнего долга. Это объясняется перенесением основной тяжести по финансированию общего дефицита федерального бюджета на внутренние источники. Далее, по мере увеличения роли внешних займов в финансировании дефицита бюджета, внешний долг будет возрастать. К концу рассматриваемого периода он составит 142,6 млрд. долл. В данном сценарном прогнозе будет наблюдаться увеличение доли внешней задолженности. Если по итогам 1998 г. внутренний долг составлял 19,33% от общей величины государственного долга, то к концу 2004 г. он составит 8,89%. Несмотря на то, что более половины требующихся новых заимствований будут осуществляться внутри страны, в данном сценарном прогнозе на первый план выходит внешняя задолженность. Подобное соотношение между внутренним и внешним долгом характерно для экономически отсталых стран.

Таблица 1.

Расчет относительных характеристик федерального бюджета Российской Федерации и прямого государственного долга России (в процентах от НВП)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Общий дефицит федерального бюджета	2,4	6,1	6,4	7,6	8,6	10,5
Накопленный внутренний государственный долг на конец года	17,6	15,1	12,7	11,6	11,4	12,0
Накопленный внешний государственный долг на конец года	110,0	115,3	118,7	119,1	119,2	123,1
Новые внутренние займы	0,3	5,1	4,0	4,1	4,7	5,8
Новые внешние займы	1,4	0,3	1,7	2,7	3,1	3,9

В результате финансирования дефицита бюджета из внутренних долговых источников внутренний долг возрастет с 700 млрд. руб. в 1998 г. до 5546,3 млрд. руб. в 2004 г. Однако, вследствие высокой инфляции, ВВП в рыночных ценах будет расти более высокими темпами. В результате внутренний долг, оцененный в процентах от номинального ВВП, за 6 лет (1999-2004 гг.) снизится на 14 процентных пунктов. Внешний долг, напротив, растет быстрее номинального ВВП. В абсолютном выражении внешний долг вырос за 5 лет всего на 1,2 млрд. долл. (в результате привлечения новых внешних займов для финансирования дефицита бюджета). Однако в связи с постоянной девальвацией рубля, приводящей к увеличению рублевой оцен-

ки имеющегося внешнего долга, отношение накопленной внешней задолженности к НВВП увеличивается более чем на 14 процентных пунктов.

Благодаря 2-х процентному первичному профициту федерального бюджета в 1999 г., отношение общей задолженности (и внутренней, и внешней) к НВВП снизится на 7,3 процентных пункта. Затем это отношение будет возрастать. К концу рассматриваемого периода оно составит 135,1% от НВВП. Подобная динамика объясняется негативным состоянием федерального бюджета. В рамках высказанных гипотез на протяжении рассматриваемого периода в течение трех лет будет иметь место первичный дефицит федерального бюджета.

В данном сценарном прогнозе накопленный объем государственного долга, оцененный в процентах от НВВП, возрастает в те года, в которых предполагается первичный дефицит федерального бюджета (см. рис. 1).

Заметим, что в 2004 г. затраты на обслуживание долга Правительства РФ составят десятую часть номинального ВВП. Обслуживание внешнего долга к концу рассматриваемого периода составит 5,5% от НВВП.



Рис. 1. Динамика относительных характеристик бюджета и государственного долга в сценарии «Обострение экономического кризиса-2000»

В данном сценарии при высоком спаде производства, высокой инфляции и девальвации рубля, неудачной бюджетно-налоговой политике прироста накопленного объема долга и затрат по его обслуживанию являются умеренными. Катастрофического ухудшения характеристик долговой ситуации удалось избежать за счет высокой доли долга, не подвергающегося обслуживанию, и за счет благоприятных параметров внутреннего и внешнего долга – средних срочностей и средних ставок обслуживания. Однако за 6 лет складывается столь мощная негативная тенденция, переломить которую будет уже практически невозможно. Об этом свидетельствует, во-первых, устойчивый рост общего дефицита бюджета. Увеличившись за 5 лет на 8 процентных пунктов (см. таблицу 1), к концу рассматриваемого периода этот показатель составит 10,5% от НВВП. Во-вторых, беспрецедентно растут расходы по обслуживанию долга Правительства РФ. К концу рассматриваемого периода расходы по обслуживанию превысят три четверти доходов федерального бюджета и будут иметь устойчивую тенденцию к дальнейшему росту. По отношению к общим

расходам федерального бюджета, расходы по обслуживанию стабилизируются на уровне 42%. Отметим, что описанные изменения происходят на фоне высокой доли необслуживаемого внешнего долга (75%). Начиная с какого-то момента долг бывшего СССР придется обслуживать. Терпение внешних кредиторов не бесконечно.

Рост общего дефицита федерального бюджета приводит к увеличению требующихся новых заимствований для финансирования общего дефицита бюджета, которые к концу рассматриваемого периода возрастают почти до 10% от НВВП. Это поставит Россию в крайне шаткое положение. В любой момент Правительство РФ может столкнуться с недостатком доступных финансовых ресурсов для долгового финансирования дефицита. В этом высоковероятном случае Россию в ближайшие годы ожидает очередной дефолт со всеми вытекающими отсюда последствиями.

Сценарий “Развал бюджетно-налоговой системы”

Данный сценарный прогноз предусматривает фиаско бюджетно-налоговой системы, что выражается в устойчивом первичном дефиците федерального бюджета на уровне 1% от НВВП на протяжении всего рассматриваемого периода. Общая макроэкономическая ситуация в данном сценарии более благоприятная в сравнении с предыдущим сценарным прогнозом.

В данном сценарии предполагается, что президентские выборы в 2000 г. пройдут относительно ровно: спад экономики - 3%, инфляция - 30%, первичный дефицит - 1% от НВВП. Сценарием предполагается, что после президентских выборов макроэкономическая ситуация будет улучшаться, а во время следующих президентских выборов (2004 г.) снова наблюдается ухудшение по сравнению с предыдущим годом (2003 г.)

Предполагается, что переговоры о реструктуризации части внешних долгов будут успешными, в результате чего к концу рассматриваемого периода доля небслуживаемого внешнего долга будет доведена до 60% (в первом сценарном прогнозе - 75%). Средняя срочность внешнего долга увеличится до 15 лет.

Также как и в предыдущем сценарии, предполагается, что рынок государственных облигаций будет восстановлен и Правительство РФ возобновит практику финансирования общего дефицита федерального бюджета путем размещения долговых обязательств на внутреннем финансовом рынке. Предполагается, что доходность на восстановленном рынке государственных облигаций будет достаточно высокой. В связи с наличием первичного дефицита федерального бюджета Правительство РФ сможет привлекать займы с внутреннего финансового рынка только под достаточно большие проценты. В данном сценарии предполагается, что средняя реальная ставка обслуживания внутреннего долга к концу рассматриваемого периода возрастет до 13% (в предыдущем сценарии - 5%).

В случае, если высказанные предположения подтвердятся, внешний долг, оцененный в процентах от номинального ВВП, за 5 лет (2000-2004 гг.) увеличится на 15,3 процентных пункта, а внутренний - на 9,2 процентных пункта (см. табл. 2). Общий объем накопленного государственного долга по итогам 2004 г. составит 152,1% от НВВП (в первом сценарном прогнозе - 135,1% от НВВП).

В отличие от первого сценарного прогноза, в данном сценарии наблюдается тенденция увеличения доли внутренней задолженности в долговом портфеле Правительства РФ. Если в 1999 г. внутренний долг составит 13,78% от общей величины

прямого государственного долга, то к концу 2004 г. он составит 17,62%. Также как в первом сценарном прогнозе, внешний долг существенно превышает внутренний.

В связи с перенесением основной тяжести по финансированию общего дефицита федерального бюджета на внутренние источники в год президентских выборов (2000 г.) произойдет снижение накопленного размера внешнего долга по сравнению с предыдущим годом. Далее, по мере увеличения роли внешних займов в финансировании дефицита бюджета, внешний долг будет возрастать. За 6 лет внешний долг увеличится на 9,1 млрд. долл.

Таблица 2.

**Расчет относительных характеристик федерального бюджета
Российской Федерации и прямого государственного долга России
(в процентах от НВП)**

	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Общий дефицит федерального бюджета	2,4	7,3	8,7	10,5	11,7	14,4
Накопленный внутренний государственный долг на конец года	17,6	18,1	19,7	22,2	24,3	26,8
Накопленный внешний государственный долг на конец года	110,0	112,8	114,7	117,1	120,1	125,3
Новые внутренние займы	0,3	4,6	4,8	5,4	5,5	6,8
Новые внешние займы	1,4	2,0	3,2	4,4	5,5	6,8

Отметим, что на прирост внешнего долга в абсолютном выражении большое влияние оказывает динамика официального курса доллара. В обоих сценариях предполагается примерно одинаковое влияние неинфляционных факторов на девальвацию отечественной валюты. Однако, если в первом сценарии инфляция предполагается в диапазоне 60-80%, то в данном сценарии - 10-30%. В связи с этим вклад инфляции и инфляционных факторов в девальвацию рубля в первом сценарии существенно выше, чем в данном. В результате в первом сценарии наблюдаются более высокие темпы обесценения отечественной валюты (см. таблицы 1.4 в Приложении 1 и 2.4 в Приложении 2).

В первом сценарном расчете общий дефицит бюджета, оцененный в рублях, выше по сравнению с данным сценарием (см. таблицы 1.3 в Приложении 1 и 2.3 в Приложении 2). Тем не менее, в первом сценарии за счет сравнительно высокого курса доллара, на его покрытие требуется меньше внешних займов, чем в данном сценарии.

В данном сценарном прогнозе наблюдается существенное увеличение затрат на обслуживание как внутреннего, так и внешнего долга Правительства РФ. Если в 1999 г. обслуживание государственного долга составит всего лишь 4% от номинального ВВП, то в 2004 г. они составят уже 13,4% от НВП (в первом сценарном прогнозе - 10% от НВП). За 5 лет обслуживание возрастает на 9,4 процентных пункта.

Катастрофически выглядит рост общего дефицита федерального бюджета. Если в 1999 г. прогнозируется общий дефицит в 2,4 % от НВП, то в 2004 г. он составит 14,4 % от НВП (в первом сценарном прогнозе - 10% от НВП).

В 2004 г. обслуживание государственного долга будет составлять более половины всех общих расходов федерального бюджета Российской Федерации. При этом будет наблюдаться тенденция к дальнейшему увеличению доли затрат по обслуживанию государственного долга в общих расходах федерального бюджета.

В 2003 г. доходы федерального бюджета едва покрывают затраты на обслуживание государственного долга, а в 2004 г. всех поступлений в федеральный бюджет уже не хватит на покрытие затрат по обслуживанию долга.

В первом сценарном прогнозе отмечалась опасность высокого уровня требующихся заимствований на покрытие дефицита федерального бюджета. В данном сценарии в этом плане ситуация еще хуже. Если в первом сценарии требующиеся новые заимствования в 2004 г. составляли 10% от НВВП, то в данном сценарии они составляют почти 14% от НВВП.

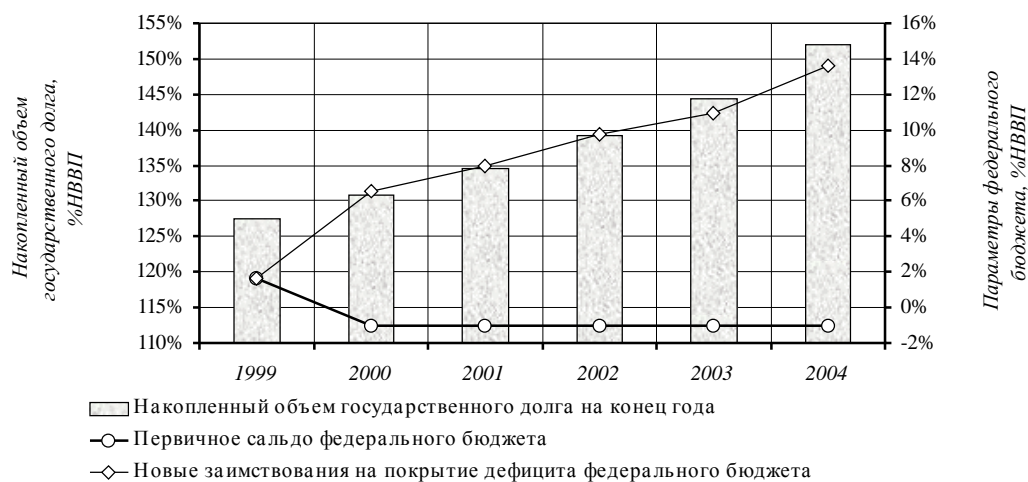


Рис. 2. Динамика относительных характеристик бюджета и государственного долга в сценарии «Развал бюджетно-налоговой системы»

Данный сценарный прогноз дает наглядное представление о том, что будет с государственным долгом и федеральным бюджетом, если в ближайшие годы не удастся устранить первичный дефицит. Для стабилизации долговой ситуации достижение положительного первичного профицита федерального бюджета важнее, чем достижение макроэкономической стабилизации.

Вполне очевидно, что при динамике государственного долга в соответствии с двумя приведенными выше сценарными прогнозами наше государство ожидает экономический коллапс. Представленная математическая модель динамики государственного долга не учитывает существование верхнего предела для возможного роста объема накопленного долга и затрат по его обслуживанию. Ясно, например, что затраты на обслуживание государственного долга не могут превышать доходы федерального бюджета. В этой ситуации неизбежен подрыв доверия кредиторов к любым государственным гарантиям.

Европейский союз установил допустимый предел для накопленного государственного долга - 60% от номинального ВВП. Говоря о возможности применения к России европейских стандартов, следует отметить следующее. Чем хуже состояние экономики того или иного государства, чем глубже бюджетный кризис, чем слабее государственное управление, тем меньше допустимый предел накопленного долга, определяемый из соображений государственной безопасности. Допустимый предел государственной задолженности - это абстрактная характеристика, которая чаще

всего не принимается во внимание ответственными государственными структурами. Мировая практика показывает, что во время экономического кризиса накопленный объем государственного долга увеличивается. В случае, если фактический уровень государственной задолженности превышает допустимый уровень достаточно длительный период времени, государство входит в состояние перманентного бюджетного кризиса, который негативно отражается на всей экономике государства. По мере углубления кризиса имеет место снижение допустимого уровня задолженности и, как правило, рост фактического объема накопленного долга. С ростом разрыва между накопленным государственным долгом и допустимым уровнем возрастает цена ликвидации кризиса.

Экономика нашего государства находится сейчас на стадии глубокого экономического спада, сопровождающегося перманентным политическим кризисом. Возможности России по обслуживанию долга существенно ниже возможностей развитых европейских государств, имеющих сбалансированную экономику и эффективную систему государственного управления. Если развитые европейские страны ориентируются на уровень накопленного государственного долга в 60% от ВВП, то, вероятно, России следует ориентироваться на еще более жесткие целевые установки в плане ограничения государственной задолженности. С моей точки зрения, накопленный государственный долг Российской Федерации превышает предельно допустимый как минимум в два раза, и этот разрыв увеличивается из года в год. Неоспоримым доказательством служит огромная доля необслуживаемого долга, свидетельствующая о том, что имеющееся долговое бремя является непосильным для нашей страны. Россия очень близка к полному банкротству. Дальнейшее ухудшение долговой ситуации неминуемо приведет к активизации деструктивных процессов как в экономике, так и в системе государственного управления страной.

Отметим, что даже достижение устойчивого профицита федерального бюджета не гарантирует изменения негативной динамики государственного долга [3]. Можно привести сценарий, в котором на фоне первичного профицита федерального бюджета наблюдается наращивание прямого государственного долга и увеличение общего дефицита федерального бюджета. Такая ситуация возможна в случае слишком высоких ставок обслуживания внутреннего и внешнего долга, которые приведут к большим затратам по обслуживанию задолженности, высокому общему дефициту бюджета и значительным новым заимствованиям, в результате которых накопленный объем долга будет увеличиваться. Последнее послужит основанием для увеличения затрат по обслуживанию долга в последующие годы. Тем не менее, достижение первичного профицита является необходимым (но не достаточным) условием для снижения накопленного объема государственного долга.

Сценарий “Усиление роли государства в экономике”

Данный сценарий предусматривает существенные перемены как в экономике, так и в бюджетно-налоговой сфере, обусловленные активизацией влияния государства в финансово-экономической сфере.

В данном сценарии предполагается достаточно быстрая ликвидация экономического спада. В год президентских выборов (2000 г.) спад экономики удастся ограничить двумя процентами. В первый год нового политического цикла спад ликвидируется, а на следующий год уже наблюдается двухпроцентный рост экономики России. Рост экономики набирает темп, однако, новые президентские вы-

боры несколько снижают позитивную динамику. Столь высокие темпы роста экономики связываются, прежде всего, с активизацией процесса легализации теневой экономики. Предполагается, что система государственного управления во главе с новым президентом России создаст, с одной стороны, приемлемые условия для ведения легального бизнеса в стране, а с другой стороны, усилит давление на теневой сектор. По данным совместных исследований Научно-исследовательского института Банка России и Центра социального прогнозирования и маркетинга темп прироста объема продукции малых предприятий по основному виду деятельности в 1997 г. составил 26,9%, а темп прироста выручки от реализации товаров (продукции) малых предприятий в этом же году составил 34,7%. При этом, согласно мнению опрошенных руководителей, доля незарегистрированных малых предприятий составляет по России примерно 30% от их общего числа (около 250 тысяч), а зарегистрированные малые предприятия занижают реальный оборот в среднем на 40%. Эти факты дают представление о потенциале роста экономики, связанного с легализацией теневых секторов.

Предполагается, что будет проводиться профессиональная антиинфляционная политика, позволяющая снизить инфляцию без побочных эффектов, таких как рост взаимных неплатежей, снижение скорости обращения денег, увеличение денежных суррогатов, распространение бартерных операций и т.д. Отметим, что в истории России есть уникальный пример удачно реализованной антиинфляционной политики, проведенной министром финансов царской России С.Ю. Витте в конце XIX века.

В данном сценарном прогнозе предполагается, что инфляция в России будет выше, чем инфляция в США. Поэтому под воздействием инфляционных факторов рубль будет обесцениваться по отношению к доллару. Однако в силу позитивных перемен в нашей экономике воздействие неинфляционных факторов на курс отечественной валюты будет положительным, начиная с 2001 г. (см. таблицу 3.1 в Приложении 3).

Предполагаемые позитивные изменения в бюджетно-налоговой сфере характеризуются 2-3-х процентным первичным профицитом федерального бюджета и постоянно возрастающим уровнем доходов и расходов федерального бюджета, оцененных в процентах от НВВП. Предполагается, что к концу рассматриваемого периода 22% валового внутреннего продукта будет перераспределяться государством. Отметим, что в административно-командной экономике Советского Союза в 30-х годах 60% всех финансовых ресурсов перераспределялось через федеральный бюджет [5]. Данный сценарий не предполагает восстановления системы управления народным хозяйством, характерной для СССР. Речь идет всего лишь об усилении позиций государства в регулировании экономикой относительно нынешнего положения.

Предполагается, что в 1999 г. полностью завершится процесс реструктуризации внутреннего долга. В следующем году 55% всего внутреннего государственного долга будет обслуживаться, а к концу рассматриваемого периода эта доля будет доведена до 45%. Предполагается, что внешние долги бывшего СССР будут реструктурированы таким образом, что основные выплаты по ним начнутся после 2004 г. Вследствие этого доля необслуживаемого внешнего долга стабилизируется на достаточно высоком уровне - 65% от общей величины внешней задолженности. Основная задача восстановленного внутреннего рынка государственных облигаций - обеспечение эффективного денежного обращения и, тем са-

мым, создание благоприятных условий для роста экономики. Предполагается, что доходность государственных бумаг позволит защищать вложенные средства от инфляции, вместе с этим она будет ниже уровня рентабельности в реальном секторе; ликвидность государственных бумаг будет постоянно поддерживаться на достаточно высоком уровне; государство сможет обеспечить надежные и убедительные гарантии инвесторам. Обладая подобными параметрами, государственные облигации станут достойной альтернативой иностранной валюте. Кроме того, предполагается, что рынок государственных ценных бумаг будет использоваться в качестве механизма регулирования денежной массы в обращении. Функция финансирования дефицита федерального бюджета, ранее имевшая первостепенное значение, отойдет на второй план. Вследствие этого средняя срочность внутреннего долга будет находиться на уровне 10 лет, а реальная ставка обслуживания внутреннего долга - на уровне 3%.

Таблица 3.

**Расчет относительных характеристик федерального бюджета
Российской Федерации и государственного долга России
(в процентах от НВВП)**

	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Общий дефицит федерального бюджета	2,4	6,0	5,4	4,6	4,5	4,8
Накопленный внутренний государственный долг на конец года	17,6	15,4	14,3	13,8	13,4	13,2
Накопленный внешний государственный долг на конец года	110,0	111,3	108,0	100,7	90,2	83,8
Новые внутренние займы	0,3	1,6	1,9	2,0	1,9	2,1
Новые внешние займы	1,4	3,7	2,8	2,0	1,9	2,1

В случае, если проводимая в ближайшие годы экономическая политика позволит реализовать высказанные предположения, будет наблюдаться снижение как внутреннего, так и внешнего государственного долга, оцененных в процентах от ВВП в рыночных ценах. За 6 лет (1999-2004 гг.) внешний долг снизится на 25,1 процентных пункта, а внутренний долг - на 12,8 процентных пункта (см. табл. 3). Обслуживание внутреннего долга возрастет до 2,5% от НВВП в 2000 г., а далее этот показатель снизится до 1,5% от НВВП. Затраты на обслуживание внешнего долга постепенно возрастают и в 2004 г. составят 5,3% от НВВП (см. табл. 3.2 в Приложении 3).

В данном сценарном прогнозе в 2001 г. удастся остановить рост внешнего долга, а начиная с 2002 г. будет наблюдаться снижение накопленного размера внешнего долга. За рассматриваемый период внешний долг снизится на 1,9 млрд. долл. (см. табл. 3.3 в Приложении 3).

В данном сценарии наблюдается сначала снижение доли внутреннего долга в долговом портфеле Правительства РФ с 19,33% в 1998 г. до 11,66% в 2001 г., а затем формируется устойчивая тенденция к росту. Несмотря на это, внешний государственный долг по-прежнему доминирует над внутренним. В 2004 г. доля внутреннего долга составит 13,64% от общей величины задолженности. Тем не менее, наметившаяся тенденция увеличения доли внутренней задолженности свидетельствует о движении к уравновешенности между внутренним и внешним долгом.

Существенный рост общего дефицита федерального бюджета в 2000 г. объясняется резким увеличением доли обслуживаемого долга. Отметим, что в данном сценарном прогнозе доля обслуживаемого внутреннего и внешнего долга методично возрастает, однако, благоприятная макроэкономическая ситуация и эффективная бюджетно-налоговая политика позволяют стабилизировать общий дефицит бюджета на уровне 4,5% от НВП.

В отличие от двух предыдущих сценарных прогнозов, в данном сценарии наблюдается плавное снижение доли затрат на обслуживание долга в общих расходах федерального бюджета. К концу рассматриваемого временного периода затраты на обслуживание долга составят всего четверть общих расходов федерального бюджета. В 2000 г. затраты на обслуживание государственного долга будут равны половине всех доходов федерального бюджета. Затем начнется их снижение и в 2004 г. они достигнут 30% от всех доходов федерального бюджета.



Рис. 3. Динамика относительных характеристик бюджета и государственного долга в сценарии «Усиление роли государства в экономике»

Характерной чертой данного сценария является сравнительно низкий уровень требующихся новых заимствований для покрытия дефицита федерального бюджета. Этот показатель стабилизируется на уровне 4-х процентов от НВП.

Отметим, что даже в случае реализации данного сценария, долговая ситуация в России не будет удовлетворять Маастрихтским соглашениям. При подобной динамике, даже через два политических цикла, с точки зрения европейских стандартов, долговая ситуация в России будет неудовлетворительной. Это, безусловно, скажется на международном кредитном рейтинге Российской Федерации и на возможностях привлечения иностранного капитала. О сценарии, при котором долговая ситуация в России будет удовлетворять европейским стандартам, мы поговорим в следующем пункте, когда речь будет идти об управлении долгом.

3. Задача управления государственным долгом

При сценарном подходе прогнозирование дальнейшей динамики развития долговой ситуации осуществляется в рамках тех или иных предположений о важнейших параметрах управления долгом - первичного сальдо федерального бюджета, средних ставок обслуживания и средних срочностей внутренней и внешней задолженности государства. С другой стороны, оптимальное управление долгом должно определяться так, чтобы динамика долговой ситуации была приемлемой с тех или иных позиций [4]. Задачи прогнозирования и управления оказываются в данном случае взаимосвязанными и равнозначными.

В данном пункте приводится пример постановки и решения задачи управления государственным долгом. За основу были взяты принципы постановки задач управления из математической дисциплины "Теория управления в технических системах", которая прекрасно себя зарекомендовала при решении различных технических задач.

Под управлением государственным долгом будем понимать совокупность следующих величин: средние срочности внутреннего и внешнего государственного долга, средние номинальные ставки обслуживания внутреннего и внешнего государственного долга и первичные расходы федерального бюджета. Предполагается, что имеется возможность влиять только на эти пять величин, определяющих динамику государственного долга. Все величины, входящие в состав управления, должны принимать положительные значения.

Помимо перечисленных пяти величин, динамика долга формируется под воздействием следующих факторов: (1) темпов прироста реального ВВП; (2) темпов инфляции в России; (3) темпов инфляции в США; (4) темпов прироста курса рубля к доллару (обусловленных воздействием неинфляционных факторов); (5) доходов федерального бюджета; (6) величин финансирования дефицита федерального бюджета из недолговых источников. Предполагается, что ответственные за управление государственным долгом структуры не могут влиять на перечисленные факторы. Поэтому в управление их включать нельзя.

Задаются максимально допустимые численные значения следующих характеристик динамики дальнейшего развития долговой ситуации: первичное сальдо бюджета, накопленный объем государственного долга, накопленный объем внешнего государственного долга, обслуживание государственного долга, обслуживание внешнего государственного долга. Указанные характеристики могут принимать любые значения в рамках указанных границ.

Задача управления формулируется следующим образом. Требуется определить границы управляющих параметров, при которых характеристики динамики государственного долга оказываются в желаемом диапазоне.

Для демонстрации изложенной задачи, далее приводится сценарий, при котором в течение рассматриваемого периода удастся привести долговую ситуацию в соответствие с Европейскими стандартами.

Предположения о макроэкономической ситуации и доходах федерального бюджета в данном сценарии еще более жесткие по сравнению со сценарным прогнозом "Усиление роли государства в экономике" (см. таблицу 4.1 в Приложении 4).

В таблице 4.2 в Приложении 4 представлена желаемая динамика развития долговой ситуации. Накопленный объем прямого государственного долга снижает-

ся очень высокими темпами и к концу рассматриваемого периода достигает 60%. При этом внутренний долг составляет чуть больше 10% от общей величины задолженности. При выдвинутых требованиях в 2005 г. размер требующихся новых заимствований составит 2,1% от НВВП, что допускается Маастрихтскими соглашениями. Затраты на обслуживание как внутреннего, так и внешнего долга возрастают до 1,4% и 5,0% от НВВП, соответственно, в 2002 г., а далее требуется, чтобы затраты снижались. В 2005 г. требуется, чтобы затраты на обслуживание внутреннего долга не превысили 1,0% от НВВП, а затраты на обслуживание внешнего долга не превышали 4,6% от НВВП.

Таблица 4.

**Управление, при котором достигается
желаемая динамика долговой ситуации**

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Номинальная ставка обслуживания внутреннего государственного долга, процентов годовых, не более чем:	58,2	22,8	17,0	11,0	8,5	5,4	4,9
Средняя срочность внутреннего государственного долга, лет, не менее чем:	10,5	9,3	8,7	8,4	8,2	8,0	7,5
Номинальная ставка обслуживания внешнего государственного долга, процентов годовых, не более чем:	9,3	8,2	7,4	4,9	4,3	4,0	3,9
Средняя срочность внешнего государственного долга, лет, не менее чем:	8,2	9,5	10,2	10,5	10,9	11,3	11,7
Первичные расходы федерального бюджета, процентов от НВВП, не более чем:	10,5	12,9	14,8	18,2	21,5	23,9	27,1

Для того, чтобы достигалась желаемая динамика долговой ситуации, необходимо и достаточно, чтобы управляющие параметры государственного долга и расходы федерального бюджета удовлетворяли требованиям, указанным в таблице 4.

В задаче управления государственным долгом следует выделить один важнейший аспект управления - определение максимально допустимых размеров заимствований на внутренних и внешних финансовых рынках для покрытия дефицита федерального бюджета. С одной стороны, величина новых заимствований определяется дефицитом бюджета. С этой точки зрения вопрос о максимально допустимом размере заимствований является проблемой предельно допустимого размера общего дефицита федерального бюджета. С другой стороны, желательно, чтобы размещение государственных займов не оказало негативного воздействия на денежный рынок и на финансовые потоки в экономике.

В данном сценарии для достижения заданной динамики долга необходимо реализовать управление, указанное в таблице 4. Реализация управления на практике приведет к определенной динамике общего дефицита федерального бюджета. Эта динамика будет такова, что размеры внутренних и внешних заимствований на покрытие дефицита федерального бюджета не превысят значений, ука-

занных в таблице 5. Эта таблица получена при условии, что управление государственным долгом принимает экстремальные допустимые значения.

Таблица 5.

Максимально допустимые размеры заимствований на внутреннем и внешнем финансовых рынках для покрытия дефицита федерального бюджета

	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Внутренние займы на покрытие дефицита федерального бюджета, млрд. руб., не более чем:	733,9	1155,7	1384,3	1964,7	3089,4	4349,6
Внешние займы на покрытие дефицита федерального бюджета, млрд. долл., не более чем:	34,5	29,9	23,7	25,7	32,8	37,4

Выводы

Проведенный анализ позволяет сделать вывод о том, что сложившиеся трудности в области бюджетного дефицита и государственного долга могут быть преодолены. Для этого требуется: во-первых, достижение политической стабильности внутри страны и невмешательство в международные конфликты; во-вторых, реализация эффективной экономической политики, направленной на достижение 4-х процентного роста реального ВВП, 10-ти процентной инфляции и умеренных темпов обесценения рубля; в-третьих, проведение жесткой бюджетно-налоговой политики, направленной на достижение 4-х процентного (от ВВП) первичного профицита федерального бюджета и обеспечение доходов федерального бюджета на уровне 20-ти процентов (от ВВП). С другой стороны, исследования показывают, что долговая ситуация в России находится у роковой черты. Дальнейшее усугубление долгового и бюджетного кризиса приведет к развалу бюджетной системы, за которым последует неспособность политической системы России обеспечить выполнение функций государства на территории нашей страны. Кризис в бюджетно-налоговой сфере способен превратиться в мощный деструктивный фактор, реально угрожающий безопасности России. Для преодоления долгового кризиса необходимы профессиональные реформы, предусматривающие усиление роли государства в регулировании экономикой. Только при активном позитивном участии государства можно обеспечить необходимые для стабилизации долговой ситуации значения макроэкономических параметров, которые не могут быть достигнуты в условиях перманентного политического кризиса и угрозы развязывания внутренних и внешних военных конфликтов.

Приложение 1
(к описанию сценария “Обострение экономического кризиса-2000”)

Таблица 1.1.
Гипотезы о значениях макроэкономических и бюджетных параметров
математической модели в сценарии
“Обострение экономического кризиса-2000”
(в процентах)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Темпы прироста реального ВВП	-3,0	-6,0	-3,0	-1,0	-1,0	-3,0
Темпы инфляции в России	53,6	80,0	70,0	60,0	60,0	70,0
Темпы инфляции в США	3,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0
Темпы прироста официального курса доллара к рублю вследствие воздействия неинфляционных факторов	1,0	1,5	1,3	1,0	1,0	1,3
Доходы федерального бюджета России, процентов от НВВП	12,1	12,5	12,0	12,0	13,0	13,0
Первичные расходы федерального бюджета России, процентов от НВВП	10,5	13,5	13,0	12,0	12,5	13,5
Недолговые источники финансирования дефицита федерального бюджета России, млрд. руб.	27,8	50,0	85,1	136,1	217,8	370,2
Доля необслуживаемого внутреннего долга в общей величине накопленного внутреннего долга	87,1	70,0	60,0	50,0	40,0	30,0
Доля необслуживаемого внешнего долга в общей величине накопленного внешнего долга	87,5	90,0	90,0	80,0	75,0	75,0
Средняя срочность внутреннего государственного долга России, лет	10	10	9	8	7	7
Средняя срочность внешнего государственного долга России, лет	8	8	8	8	8	8
Средняя реальная ставка обслуживания внутреннего государственного долга России, процентов годовых	3,0	4,0	5,0	5,0	5,0	5,0
Средняя номинальная ставка обслуживания внешнего государственного долга России, процентов годовых	9,3	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0
Доля новых внутренних заимствований в общем объеме требующихся новых заимствований	18,0	95,0	70,0	60,0	60,0	60,0

Таблица 1.2.
Рассчитанные относительные характеристики федерального бюджета
Российской Федерации и государственного долга России

	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Затраты на обслуживание внутреннего государственного долга, процентов от НВВП	1,5	3,0	3,3	3,2	3,6	4,5
Затраты на обслуживание внешнего государственного долга, процентов от НВВП	2,5	2,0	2,1	4,4	5,5	5,5
Затраты на обслуживание государственного долга, процентов общих расходов федерального бюджета	27,8	27,3	29,4	38,7	42,1	42,4
Затраты на обслуживание государственного долга, процентов доходов федерального бюджета	33,2	40,6	45,0	63,3	69,9	76,6

Таблица 1.3.
Рассчитанные абсолютные характеристики федерального бюджета
Российской Федерации и государственного долга России
(млрд. руб.)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Затраты на амортизацию внутреннего государственного долга	9,0	21,1	45,5	88,8	176,1	319,1
Затраты на выплату процентов по внутреннему государственному долгу	52,4	183,9	321,8	482,8	838,3	1753,4
Всего затрат по обслуживанию внутреннего государственного долга	61,4	205,0	367,3	571,6	1014,5	2072,5
Затраты на амортизацию внешнего государственного долга	57,2	76,7	131,1	427,9	850,2	1402,4
Затраты на выплату процентов по внешнему государственному долгу	42,7	61,4	104,9	342,4	680,2	1122,0
Всего затрат по обслуживанию внешнего государственного долга	99,9	138,1	236,0	770,3	1530,3	2524,4
Всего затрат по обслуживанию государственного долга	161,3	343,1	603,3	1341,9	2544,8	4596,9
Первичное сальдо федерального бюджета	66,4	-67,7	-111,6	0,0	140,0	-230,9
Общий дефицит федерального бюджета	94,9	410,8	714,9	1341,9	2404,8	4827,7
Новые займы внутренние	12,1	342,7	440,9	723,5	1312,2	2674,5
Новые займы внешние	55,0	18,0	189,0	482,3	874,8	1783,0
Всего новых заимствований на покрытие дефицита федерального бюджета	67,1	360,8	629,8	1205,8	2187,0	4457,5
Внутренний государственный долг на конец года	703,1	1024,7	1420,1	2054,8	3190,9	5546,3
Рублевая оценка внешнего государственного долга на конец года (по официальному курсу доллара на конец года)	4398,6	7803,4	13247,4	21054,7	33387,5	56847,2
Внешний государственный долг на конец года, млрд. долл.	141,4	140,1	140,8	141,3	141,4	142,6
Накопленный государственный долг на конец года	5101,7	8828,1	14667,5	23109,5	36578,3	62393,5

Таблица 1.4.
Некоторые важнейшие макроэкономические параметры, вытекающие
из высказанных гипотез о макроэкономических и бюджетных параметрах

	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Официальный курс доллара к рублю на конец года	31,10	55,71	94,06	149,03	236,10	398,62
Реальный ВВП (в ценах предыдущего года), млрд. руб.	2604,0	3760,0	6564,9	11048,7	17501,1	27161,7
Номинальный ВВП, млрд. руб.	4000,0	6767,9	11160,3	17677,9	28001,8	46175,0
Средняя номинальная ставка обслуживания внутреннего государственного долга, процентов годовых	58,2	87,2	78,5	68,0	68,0	78,5
Доходы федерального бюджета, млрд. руб.	485,9	846,0	1339,2	2121,3	3640,2	6002,7
Первичные расходы федерального бюджета, млрд. руб.	419,5	913,7	1450,8	2121,3	3500,2	6233,6

Приложение 2
(к описанию сценария “Развал бюджетно-налоговой политики”)

Таблица 2.1.

Гипотезы о значениях макроэкономических и бюджетных параметров математической модели в сценарии “Развал бюджетно-налоговой системы” (процентов)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Темпы прироста реального ВВП	-3,0	-3,0	-2,0	-2,0	-1,0	-1,5
Темпы инфляции в России	53,6	30,0	18,0	12,0	9,0	11,0
Темпы инфляции в США	3,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0
Темпы прироста официального курса доллара к рублю вследствие воздействия неинфляционных факторов	1,0	2,0	1,5	1,0	1,1	1,5
Доходы федерального бюджета России, процентов от НВВП	12,1	12,0	11,0	11,0	11,0	11,0
Первичные расходы федерального бюджета России, процентов от НВВП	10,5	13,0	12,0	12,0	12,0	12,0
Недолговые источники финансирования дефицита федерального бюджета России, млрд. руб.	27,8	36,1	42,6	47,8	52,1	55,2
Доля необслуживаемого внутреннего долга в общей величине накопленного внутреннего долга	87,1	70,0	60,0	50,0	40,0	30,0
Доля необслуживаемого внешнего долга в общей величине накопленного внешнего долга	87,5	80,0	75,0	70,0	65,0	60,0
Средняя срочность внутреннего государственного долга России, лет	10	10	9	8	7	7
Средняя срочность внешнего государственного долга России, лет	8	8	9	10	15	15
Средняя реальная ставка обслуживания внутреннего государственного долга России, процентов годовых	3,0	5,0	7,0	10,0	12,0	13,0
Средняя номинальная ставка обслуживания внешнего государственного долга России, процентов годовых	9,3	9,0	9,0	9,0	9,0	9,0
Доля новых внутренних заимствований в общем объеме требующихся новых заимствований	18,0	70,0	60,0	55,0	50,0	50,0

Таблица 2.2.

Рассчитанные относительные характеристики федерального бюджета Российской Федерации и государственного долга России

	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Затраты на обслуживание внутреннего государственного долга, процентов от НВВП	1,5	1,9	2,3	3,2	4,5	6,2
Затраты на обслуживание внешнего государственного долга, процентов от НВВП	2,5	4,3	5,3	6,3	6,2	7,2
Затраты на обслуживание государственного долга, процентов общих расходов федерального бюджета	27,8	32,5	39,0	44,2	47,1	52,8
Затраты на обслуживание государственного долга, процентов доходов федерального бюджета	33,2	52,1	69,7	86,3	97,1	122,0

Таблица 2.3.
Расчитанные абсолютные характеристики федерального бюджета
Российской Федерации и государственного долга России
(млрд. руб.)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Затраты на амортизацию внутреннего государственного долга	9,0	21,1	40,6	71,9	121,8	167,7
Затраты на выплату процентов по внутреннему государственному долгу	52,4	77,0	95,9	133,4	188,3	298,5
Всего затрат по обслуживанию внутреннего государственного долга	61,4	98,1	136,5	205,3	310,1	466,2
Затраты на амортизацию внешнего государственного долга	57,2	126,5	171,7	211,7	181,9	232,9
Затраты на выплату процентов по внешнему государственному долгу	42,7	91,1	139,1	190,5	245,6	314,4
Всего затрат по обслуживанию внешнего государственного долга	99,9	217,5	310,8	402,3	427,5	547,3
Всего затрат по обслуживанию государственного долга	161,3	315,6	447,3	607,6	737,6	1013,5
Первичное сальдо федерального бюджета	66,4	-50,4	-58,3	-64,0	-69,1	-75,5
Общий дефицит федерального бюджета	94,9	366,0	505,6	671,6	806,7	1089,0
Новые займы внутренние	12,1	230,9	277,8	343,1	377,3	515,6
Новые займы внешние	55,0	99,0	185,2	280,7	377,3	515,6
Всего новых заимствований на покрытие дефицита федерального бюджета	67,1	329,9	463,0	623,8	754,6	1031,3
Внутренний государственный долг на конец года	703,1	912,9	1150,1	1421,3	1676,8	2024,8
Внешний государственный долг на конец года (по курсу доллара на конец года)	4398,6	5687,2	6692,5	7494,7	8300,1	9464,7
Внешний государственный долг на конец года, млрд. долл.	141,4	140,6	141,0	142,3	145,9	150,6
Накопленный государственный долг на конец года	5101,7	6600,1	7842,6	8916,0	9976,9	11489,5

Таблица 2.4.
Некоторые важнейшие макроэкономические параметры, вытекающие
из высказанных гипотез о макроэкономических и бюджетных параметрах

	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Официальный курс доллара к рублю на конец года	31,10	40,44	47,48	52,66	56,89	62,84
Реальный ВВП (в ценах предыдущего года), млрд. руб.	2604,0	3880,0	4943,1	5716,2	6338,1	6804,9
Номинальный ВВП, млрд. руб.	4000,0	5043,9	5832,8	6402,1	6908,5	7553,4
Средняя номинальная ставка обслуживания внутреннего государственного долга, процентов годовых	58,2	36,5	26,3	23,2	22,1	25,4
Доходы федерального бюджета, млрд. руб.	485,9	605,3	641,6	704,2	759,9	830,9
Первичные расходы федерального бюджета, млрд. руб.	419,5	655,7	699,9	768,3	829,0	906,4

Приложение 3
(к описанию сценария “Усиление роли государства в экономике”)

Таблица 3.1.

Гипотезы о значениях макроэкономических и бюджетных параметров математической модели в сценарии “Усиление роли государства в экономике” (процентов)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Темпы прироста реального ВВП	-3,0	-2,0	0,0	2,0	4,0	3,0
Темпы инфляции в России	53,6	24,0	18,0	12,0	9,0	10,0
Темпы инфляции в США	3,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0
Темпы прироста официального курса доллара к рублю вследствие воздействия неинфляционных факторов	1,0	0,0	-1,0	-2,0	-4,0	-2,0
Доходы федерального бюджета России, процентов от НВВП	12,1	14,0	16,0	19,0	21,0	22,0
Первичные расходы федерального бюджета России, процентов от НВВП	10,5	13,0	14,0	16,0	18,0	20,0
Недолговые источники финансирования дефицита федерального бюджета России, млрд. руб.	27,8	34,5	40,7	45,6	49,7	52,6
Доля необслуживаемого внутреннего долга в общей величине накопленного внутреннего долга	87,1	55,0	50,0	45,0	45,0	45,0
Доля необслуживаемого внешнего долга в общей величине накопленного внешнего долга	87,5	80,0	75,0	70,0	65,0	65,0
Средняя срочность внутреннего государственного долга России, лет	10	10	10	10	10	10
Средняя срочность внешнего государственного долга России, лет	8	8	9	10	11	12
Средняя реальная ставка обслуживания внутреннего государственного долга России, процентов годовых	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0
Средняя номинальная ставка обслуживания внешнего государственного долга России, процентов годовых	9,3	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0
Доля новых внутренних заимствований в общем объеме требующихся новых заимствований	18,0	30,0	40,0	50,0	50,0	50,0

Таблица 3.2.

Рассчитанные относительные характеристики федерального бюджета Российской Федерации и государственного долга России

	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Затраты на обслуживание внутреннего государственного долга, процентов от НВВП	1,5	2,5	2,1	1,7	1,5	1,5
Затраты на обслуживание внешнего государственного долга, процентов от НВВП	2,5	4,5	5,3	5,9	6,0	5,3
Затраты на обслуживание государственного долга, процентов общих расходов федерального бюджета	27,8	34,9	34,6	32,3	29,4	25,3
Затраты на обслуживание прямого государственного долга, процентов доходов федерального бюджета	33,2	49,8	46,2	40,2	35,7	30,8

Таблица 3.3.
Рассчитанные абсолютные характеристики федерального бюджета
Российской Федерации и государственного долга России
(млрд. руб.)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Затраты на амортизацию внутреннего государственного долга	9,0	31,6	37,4	45,0	49,6	54,7
Затраты на выплату процентов по внутреннему государственному долгу	52,4	87,7	80,6	69,1	60,9	72,8
Всего затрат по обслуживанию внутреннего государственного долга	61,4	119,3	118,0	114,1	110,5	127,5
Затраты на амортизацию внешнего государственного долга	57,2	121,8	161,2	193,0	212,8	201,0
Затраты на выплату процентов по прямому внешнему государственному долгу	42,7	97,5	145,1	193,0	234,0	241,2
Всего затрат по обслуживанию внешнего государственного долга	99,9	219,3	306,3	385,9	446,8	442,2
Всего затрат по обслуживанию государственного долга	161,3	338,6	424,2	500,0	557,3	569,7
Первичное сальдо федерального бюджета	66,4	48,6	114,7	196,6	222,8	168,3
Общий дефицит федерального бюджета	94,9	290,0	309,5	303,5	334,5	401,4
Новые займы внутренние	12,1	76,7	107,5	129,0	142,4	173,4
Новые займы внешние	55,0	178,9	161,3	129,0	142,4	173,4
Всего новых заимствований на покрытие дефицита федерального бюджета	67,1	255,5	268,9	257,9	284,8	346,8
Внутренний государственный долг на конец года	703,1	748,1	818,2	902,2	995,0	1113,6
Внешний государственный долг на конец года (по курсу доллара на конец года)	4398,6	5410,0	6196,1	6601,2	6700,8	7053,4
Внешний государственный долг на конец года, млрд. долл.	141,4	143,1	143,1	141,6	140,2	139,6
Накопленный государственный долг на конец года	5101,7	6158,1	7014,4	7503,4	7695,8	8167,1

Таблица 3.4.
Некоторые важнейшие макроэкономические параметры, вытекающие
из высказанных гипотез о макроэкономических и бюджетных параметрах

	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Официальный курс доллара на конец года	31,10	37,81	43,31	46,60	47,81	50,53
Реальный ВВП (в ценах предыдущего года), млрд. руб.	2604,0	3920,0	4860,7	5850,4	6814,5	7650,7
Номинальный ВВП, млрд. руб.	4000,0	4860,7	5735,7	6552,4	7427,8	8415,7
Средняя номинальная ставка обслуживания внутреннего государственного долга, процентов годовых	58,2	27,7	21,5	15,4	12,3	13,3
Доходы федерального бюджета, млрд. руб.	485,9	680,5	917,7	1245,0	1559,8	1851,5
Первичные расходы федерального бюджета, млрд. руб.	419,5	631,9	803,0	1048,4	1337,0	1683,1

Приложение 4
(к описанию сценария “Маастрихтские соглашения”)

Таблица 4.1.

Гипотезы о факторах, определяющих динамику государственного долга
(процентов)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Темпы прироста реального ВВП	-3,0	0,0	3,0	6,0	9,0	8,0	8,0
Темпы инфляции в России	53,6	20,0	15,0	10,0	8,0	4,0	4,0
Темпы инфляции в США	3,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0
Темпы прироста курса доллара к рублю вследствие воздействия неинфляционных факторов	1,0	0,0	-1,0	-2,0	-3,0	-2,5	-3,0
Доходы федерального бюджета, процентов от НВВП	12,1	15,0	18,0	22,0	26,0	28,0	30,0
Недолговые источники финансирования дефицита федерального бюджета, млрд. руб.	27,8	35,4	42,7	48,9	54,8	57,0	60,0
Доля необслуживаемого внутреннего долга в общей величине накопленного внутреннего долга	87,1	70,0	65,0	50,0	50,0	50,0	40,0
Доля необслуживаемого внешнего долга в общей величине накопленного внешнего долга	87,5	80,0	75,0	60,0	50,0	40,0	30,0
Доля новых внутренних заимствований в общем объеме требующихся новых заимствований	18,0	90,0	90,0	90,0	90,0	90,0	90,0

Таблица 4.2.

Требующаяся динамика государственного долга России
(процентов от НВВП)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Первичное сальдо федерального бюджета, не менее чем:	1,7	2,1	3,2	3,8	4,5	4,1	2,9
Накопленный объем государственного долга на конец года, не более чем:	127,5	122,1	112,0	98,5	82,5	70,1	60,0
Накопленный объем внешнего государственного долга на конец года, не более чем:	110,0	105,8	97,4	85,1	70,9	59,6	49,5
Затраты на обслуживание государственного долга, не более чем:	4,0	5,2	5,4	6,4	6,1	5,8	5,6
Затраты на обслуживание внешнего государственного долга, не более чем:	2,5	3,7	4,1	5,0	4,9	4,9	4,6

* *
*

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Протокол "О процедуре, касающейся чрезмерного дефицита". Цит. по "Единый европейский Акт. Договор о Европейском Союзе." - М.: Право, 1994. С. 216.
2. Управление внешним долгом. Вводный курс. - Вашингтон, 1994. (Исп. Всемирный банк, Департамент международных экономических проблем, Отдел внешнего долга и финансирования).
3. Шохин А. Как не попасть в долговую "петлю" // Вопросы экономики, №5, 1997. С. 4-18.
4. Вавилов А., Трофимов Г. Стабилизация и управление государственным долгом России // Вопросы экономики, №12, 1997. С. 62-80.
5. Бюджетная система Российской Федерации: Учебник / Под ред. М.В. Романовского, О.В. Врублевской. - М.: Юрайт, 1999. С. 621.
6. Juhana Hukkinen - Matti Viren. Assessing the Forecasting Performance of a Macroeconomic Model. // Bank of Finland Discussion Papers, №23, 1996 .