

Международное финансовое право

АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ УЧАСТИЯ РОССИИ В СИСТЕМЕ МЕЖДУНАРОДНЫХ ВАЛЮТНО-ФИНАНСОВЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ

**Интервью с директором Департамента международных
финансово-экономических отношений Банка России
СМИРНОВЫМ П.С.**

— Павел Степанович, Вы возглавляете Департамент с момента его создания в 1998 году. Насколько известно, к непосредственной компетенции вашего департамента отнесены вопросы отношений Банка России с международными финансовыми организациями (МФО). Как Вы могли бы охарактеризовать состояние современной мировой финансовой инфраструктуры и основные тенденции развития международных финансово-экономических процессов XXI века? Что можно сказать о роли, которую играют современные МФО и каковы позиции России в мировых финансовых процессах?

Международные валютно-финансовые организации играют заметную роль в мировом хозяйстве. Среди них наибольшую известность приобрели Международный валютный фонд (МВФ) и Международный банк реконструкции и развития (МБРР) (оба — Вашингтон, США), хотя ими, конечно, вся система далеко не исчерпывается.

Известно, что МВФ и МБРР не только влияют на, но иногда и определяют экономическую (и в определенной мере другую) политику большой группы стран, включая Россию. Участие России в системе МФО вызывает много вопросов. Ответы на них, в особенности применительно к МВФ и МБРР, сейчас не могут быть однозначными и окончательными. Слишком мало прошло еще времени и беден (по “ассортименту”) накопленный опыт, чтобы претендовать на точную и исчерпывающую оценку. Тем не менее, уже довольно отчетливо обозначались некоторые тенденции, на основе которых можно делать определенные выводы.

Мне кажется для ответа на Ваш вопрос следует обратиться к истории формирования современных МФО. Существующая система МФО на-

чала складываться во второй четверти уходящего столетия и, ясно, без участия России. Впрочем, и СССР не стоял у ее истоков. Так получилось, во многом и прежде всего в силу политических факторов, что СССР не участвовал в 1930 году в учреждении первого крупного и дожившего до наших дней в качестве влиятельной МФО — Банка международных расчетов — БМР (Базель, Швейцария). Да что и говорить, ведь в тот год СССР даже не имел дипломатических отношений с рядом крупных стран, включая США. Было ли тогда до соучредительства упомянутой МФО? Конечно нет. Однако уже в 1944 году СССР принял участие в Бреттон-Вудской конференции, результатом которой явилось учреждение МВФ и МБРР. Уставные документы последних резервировали место для их подписания от имени СССР, но сделано это, отчасти по политическим, но и по ряду других причин, не было. СССР в конечном итоге оказался вне многостороннего процесса строительства системы МФО, что не может не вызвать теперь удивления (если не знать обстановки того времени), поскольку МВФ и МБРР формально числятся специализированными учреждениями ООН, которую СССР традиционно поддерживает. Да и в кредитных ресурсах СССР нуждался чрезвычайно: ведь шли первые послевоенные годы, когда наступило время восстановления разрушенного и дальнейшего развития народного хозяйства страны. Отчасти СССР удовлетворил свои потребности в многостороннем решении валютно-финансовых проблем через учреждение значительно позднее (в 1963 и 1970 гг. соответственно) Международного банка экономического сотрудничества (МБЭС) и Международного инвестиционного банка (МИБ) (оба — Москва, Россия), в которых он стал играть ведущие роли. Интересно, что оба они так пока и не стали, к сожалению, составной частью всей системы МФО.

Что касается этой системы, то она получила во второй половине XX века значительное развитие. МВФ со временем стал, например, одним из крупнейших в мире кредиторов многих стран, а МБРР, образовав группу Всемирного банка в составе еще трех МФО (своих дочерних организаций), в этом деле хорошо МВФ помогает. Вместе они существенно потеснили на ряде направлений коммерческих кредиторов при одновременной прививке властям соответствующих государств вкуса к дешевым заимствованиям, над задачей обслуживания и погашения которых придется думать последующим поколениям и, весьма вероятно, их должникам.

Система, кроме того, пополнилась региональными банками развития, в частности, Межамериканским банком развития — МАБР (Вашингтон, США) и Азиатским банком развития — АЗБР (Манила, Филиппины), а по своим денежным потокам, включая взносы стран-членов в капитал и различные программы, и расходам, как на возвратной основе, так и на безвозмездное техническое содействие и на свои административно-хозяйственные цели, оказалась сравнима с бюджетами ряда стран “Группы 7”. И все это, хорошее и плохое, происходило на глазах СССР и без его непосредственного участия.

В середине 80-х годов, под воздействием главных акционеров, увидевших в СССР готовность пересмотреть прежнюю политику, и в ответ на “сигналы” из Москвы, МВФ и МБРР начали выходить на контакты с таким расчетом, чтобы, в конце концов, найти подход к интеграции в

них СССР. Было понятно: момент вступления в них СССР приближается, но еще не созрел. А СССР в своих изысканиях все новых и новых источников заимствований, естественно, не мог не обратить взор на эти две МФО. Да и советчики, свои и извне, на это ориентировали. Осенью 1990 года советская делегация участвовала (как наблюдатель) в ежегодном собрании МВФ и МБРР. На саммите “Большой семерки” плюс СССР в Лондоне (1991 год) было поддержано вступление СССР в МВФ и группу Всемирного банка. В это же время СССР подал официальные заявки о своем приеме в эти МФО. Однако приближавшееся событие не состоялось. СССР был упразднен ранее. Лишь в учреждении одной МФО совместно с десятками других стран ряда континентов СССР успел принять активное участие: в 1990 году был создан Европейский банк реконструкции и развития — ЕБРР (Лондон, Великобритания).

Таким образом, Россия унаследовала от СССР продолжительный опыт наблюдения за системой МФО, скромный — их учреждения и в них участия, а конкретно — в МБЭС, МИБ и ЕБРР (из которых первые два оказались обременены большой и частично безнадежной дебиторской задолженностью и значительной кредиторской), иждивенческие планы и огромные надежды на лучшее будущее.

Уже в середине 1992 года Россия поставила свою подпись под учредительными документами МВФ и МБРР (официальные заявки на вступление в них Россия подала еще в первых числах января 1992 года), став членом дочерних организаций последнего в 1992—1993 гг.

Альтернативы не было: кредиторы оказались не склонны далее продолжать в нас вливания в прежних или нужных объемах иначе, как прежде всего через МФО, а облегчение долгового бремени могло осуществляться, при отсутствии собственных ресурсов и иных факторов, только при наличии программ, поддерживаемых МВФ. Исторический виток состоялся. Россия вместо упраздненного СССР стала членом лидеров системы МФО, когда она уже сложилась и заняла в них скромное, хотя и не последнее место. На этой волне, но уже без неуместной помпы, Россия инициировала в 1993 году создание еще одной МФО — Межгосударственного банка (МГБ) (Москва, Россия), активно поддержала учреждение в 1994 году другой — Черноморского банка торговли и развития — ЧБТР (Салоники, Греция), и присоединилась в 1996 году к третьей — БМР. Официально было заявлено и о намерениях присоединиться к МАБР и АзБР (такого рода заявления делал и СССР). Впрочем, они не были подкреплены конкретными действиями. Основные усилия были брошены на развитие отношений с Бреттон-Вудскими институтами.

— В деятельности каких МФО Россия непосредственно принимает участие и каковы же в данном случае перспективы развития такого участия? Существуют ли организации, где РФ являлась бы не только ведущим должником, но и обладала бы определенной долей влияния как учредитель?

У нас есть “наши” МФО. Россия участвует в МБЭС, МИБ, ЕБРР, МВФ, МБРР, Международной ассоциации развития — МАР и Многостороннем агентстве по гарантированию инвестиций — МАГИ (в обоих

— с 1992 года), Международной финансовой корпорации — МФК (с 1993 года); МГБ, ЧБТР и БМР. Являясь частями системы, каждая из них обладает своими особенностями, с учетом которых они могут быть сгруппированы и охарактеризованы следующим образом:

— только Бреттон-Вудские по членскому составу являются универсальными, тогда как остальные образованы либо по региональному принципу (МБЭС, МИБ, МГБ и ЧБТР), либо по другим, но объединяют группу, хотя и крупную, стран (ЕБРР и БМР);

— две учреждены с целью межсистемной помощи (МАР — развивающимся странам, ЕБРР — странам с переходной экономикой);

— лишь ЕБРР изначально, путем включения соответствующего положения в свои уставные документы, обуславливал предоставление своих ресурсов странам-членам, отвечающим определенным — политическим — критериям (они должны быть привержены принципам многопартийной демократии, рыночной экономики и пр.);

— все они имеют много общего, что предопределено самим характером МФО, однако каждая из них решает уставные или иным образом установленные им задачи, и они не совпадают: различный капитал, свои органы управления (в группе Всемирного банка — частично единые), специфические операционные механизмы и набор инструментов, разные правила предоставления ресурсов и т. д.; велики расхождения и в стоимости заимствований у них;

— две: МБЭС и МИБ пока практически не ведут основной деятельности, поскольку еще не урегулировали отношения с кредиторами и должниками (крупнейший из последних — Россия), МГБ осуществляет ограниченный объем операций, т. к. ему не хватает капитала, возможности же привлечения ресурсов на рынках для него ограничены, а ЧБТР лишь только начинает свою работу;

— если МБЭС служил своего рода клиринговым центром, МГБ, учитывая его малый капитал, только таким центром и может стать, то МИБ был инвестиционным учреждением, а ЕБРР, МАГИ и МФК специализируются на поддержке инвестиций. При этом ЧБТР задуман как инструмент одновременного торгового и проектного финансирования, МАР же поддерживает проекты развития в ограниченном круге стран-членов на особо льготных условиях, исходя из их слаборазвитости, а другие имеют более глобальные задачи.

Из 11 МФО, в которых участвует Россия, в 10 (т. е. кроме МАР) она имеет право быть бенефициаром. Правда на практике применительно к МБЭС, МИБ и МГБ речь ныне идет о теоретической возможности или применительно к ЧБТР — о потенциале на будущее. В рамках МАР Россия выступает в качестве донора.

Все МФО в отношениях с Россией действуют как обычные финансовые учреждения, т. е. ориентируются на цели проекта, условия предоставления ресурсов и т. д., разумеется с учетом своих правил, практики и лимитов. Лишь МВФ и отчасти МБРР “смотрят” экономическую ситуацию в России в целом, увязывая предоставление своих ресурсов с проводимой ею экономической политикой.

МФО предпочитает совершать операции под гарантии правительства стран-членов. Исключениями среди “наших” МФО являются МФК, которая всегда кредитует без таких гарантий, и ЕБРР, который вправе (и это имеет место на практике) кредитовать без них.

Если получателями у МВФ являются правительства или центральные банки, и, как правило, на бюджетные цели, то получателями у других МФО — юридические лица. Причем МФК не вправе работать с юридическими лицами государственного сектора, а ЕБРР обязан не менее 60 % своих кредитных и инвестиционных ресурсов направлять в негосударственный сектор. МБРР может кредитовать как правительства и центральные банки, так и юридические лица. И лишь БМР служит конкретной, если можно так сказать, профессиональной гильдией — центральным банкам.

Почему, говоря “наши”, ставим кавычки? Потому, что эти вторичные субъекты международного права реально управляются не только нами, а некоторые из них — не столько с участием всех акционеров, сколько группой крупнейших, и даже одним, с блокирующим по ряду вопросов пакетом акций и исключительным политическим и экономическим весом, — США.

— Простите, но в данном случае возникает вопрос: при колоссальной разнице между нашей задолженностью и участием в организациях не возникнет ли ситуация диктата финансовых институтов хотя бы в той сфере, где они призваны советовать, не превратятся ли советы в директивы? И наоборот, сможет ли Россия реально влиять на выбор основных направлений политики МФО?

Система МФО во всех отношениях не является для стран-членов бесплатной. И в уставные капиталы взнос надо сделать (как правило, обязательства по взносам проплачиваются постепенно и частично), и за заимствования придется платить (равно как и за гарантии и пр.), и даже если не нравится, советы слушать, особенно если их дают в увязке с предоставлением ресурсов, гарантий, инвестиций или технического содействия. О “советах” будет сказано отдельно.

Что касается наших взносов, то обязательства по ним весьма велики. Самые крупные среди них — перед МВФ (около \$ 8 млрд.) и МБРР (около \$ 5,4 млрд.). Заметны они и перед ЕБРР (около \$ 0,8 млрд.).

Разумеется, взносы деньгами — значительно ниже. Причем, чем крупнее уставный капитал, тем, как правило, взносы деньгами относительно меньше. Например, в порядке выполнения обязательства России по взносу в уставный капитал МБРР уплачено примерно \$ 300 млн., из которых \$ 33 млн. — деньгами, а остальное — векселем. Напротив, при уставном капитале ЧБТР в примерно \$ 1,33 млрд. и доля в нем России в 16,5 %, подписка составляет 30 %, а взнос деньгами за 8 лет, начиная с 1997 года, превысит \$ 70 млн. Сделанные нами “денежные” взносы в ЕБРР, МАГИ и МФК составляют соответственно около \$ 157,3 млн. и \$ 81 млн.

Эффективность капиталовложений можно оценивать с разных точек зрения. Наиболее традиционный критерий — уровень получаемых

дивидендов. Отдельные МФО их регулярно выплачивают, например, БМР. Однако, естественно, иные критерии важнее: объемы привлеченных ресурсов и способность влиять на политику (прежде всего операционную) МФО.

Объемы наших заимствований (включая прямые инвестиции и гарантии МФО) весьма существенны и заметно превышают взносы в их уставные капиталы.

Так, в 1992—1999 гг. только у МВФ Россия позаимствовала более \$ 20 млрд. Самый высокий уровень был достигнут в 1998 году — \$ 4,8 млрд., однако и в 1995—1997 гг. средний объем заимствований был порядка \$ 4 млрд. Минимальными оказались заимствования в 1999 году — \$ 640 млн. В этот же год осуществлялись крупнейшие платежи в погашение задолженности, которая на 1 января т. г. составила около \$ 15 млрд. Велики заимствования России и у других МФО, например у ЕБРР — \$ 1,5 млрд. Россия является главным или ведущим клиентом “своих” МФО.

Интересно, что по другому критерию — способность влиять на политику МФО — Россия выглядит весьма скромно.

Конечно, можно сказать, что Россия влияет на МФО интеллектуально (например, она имеет в МВФ, МБРР и ЕБРР своих директоров) и политически. Однако кто тогда мешает использовать те же средства для реанимации или разворачивания деятельности МБЭС, МИБ и МГБ, в которых и доли в уставных капиталах крупные, и кадровая представленность выше, да и политическое влияние слабее быть не может?

С другой стороны, можно предполагать, как мы это делаем последние 15 лет, что наши партнеры хотят помочь нам. Бескорыстно или, скорее нет, чем да, с расчетом — важный вопрос. Впрочем, когда должник несостоятелен, ему зачастую помогают уже вынужденно. Отметим лишь, что в наибольших размерах средства МВФ поступили в Россию непосредственно перед августовским (1998 года) кризисом, что выглядело как попытка спасти курс, проводившийся в предшествующие годы. Тогда как в послекризисный период они поступили лишь однажды — в июле 1999 года, да и обещано на 1999—2000 гг. было меньше, чем по графику Россия должна была и платит МВФ в обслуживание и погашение задолженности перед ним. Кстати, мы и платим в пользу МФО прилично. Например, в 1992—1999 гг. по заимствованиям в МВФ и МБРР Россией было выплачено более \$ 3 млрд. в виде комиссий и процентов.

Для полноты картины важно не упускать из вида, что большинство МФО, особенно ЕБРР, а также БМР предоставляли и продолжают оказывать России безвозмездное техническое содействие. Его масштабы и значение, очевидно, были особенно существенны в первые годы уже несоветской нашей истории. ЕБРР активно использовал для этой цели не только собственные средства, но и пожертвования многих стран-доноров, не обязательно из числа входящих в “Группу 7”. Цифрами, показывающими масштабы оказанного технического содействия, этот пассаж здесь иллюстрироваться не будет, поскольку именно в сфере технического содействия цифры — наиболее лукавая вещь.

— **Что Вы можете сказать о современной системе клиентских отношений России с МФО? В особенности этот вопрос, конечно, касается наших ведущих кредиторов-организаций Бреттон-Вудской системы.**

Взаимодействие России со “своими” МФО в наибольшей степени получило развитие на направлении клиентских отношений, то есть там, где мы выступаем получателями кредитов, гарантий, инвестиций, технического содействия. Их масштабы в денежном выражении частично показаны выше. Можно их проиллюстрировать и дополнительными данными.

Россия сотрудничает с МБРР по около 40 проектам на общую сумму более \$ 10,7 млрд. Полностью реализованы 6 (\$ 3,2 млрд.), в т. ч. два займа на структурную перестройку экономики и один — угольного сектора. Выполняются проекты на общую сумму \$ 7,5 млрд. Из всей задолженности России МБРР \$ 2,4 млрд. (35 %) связаны с заимствованиями на инвестиционные и аналогичные им проекты, а \$ 4,6 млрд. (65 %) — с бюджетозамещающими займами.

Наиболее серьезной проблемой небюджетозамещающих займов до сих пор остается разрыв между общей суммой подписанных соглашений по займам и фактическим расходованием их средств. При общей их сумме в \$ 4,7 млрд. к 1998 году было использовано только \$ 1,32 млрд. Такое отставание частично объясняется недостаточно глубокой проработкой проектов на начальном этапе и принятием у нас ряда законодательных актов, ухудшающих финансовое положение заемщиков, что сделало невыгодным дальнейшую их реализацию. В период до августа 1998 года России уже пришлось аннулировать часть займов на сумму около \$ 230 млн. Августовские события отрицательно сказались на общем ходе реализации проектов МБРР. Всего в конце 1988-1999 гг. было аннулировано средств займов на более \$ 750 млн.

В декабре 1999 года Совет директоров одобрил Стратегию деятельности в России на ближайшие 2 года, которая допускает весьма ограниченный по сравнению с предыдущими годами объем финансирования инвестиционных проектов (от \$ 150 млн. до \$ 600 млн. в год). Кроме того, она не предусматривает предоставления новых бюджетозамещающих займов.

Общая стоимость одобренных проектов по России с участием ЕБРР составляет более \$ 10,5 млрд., и при этом сумма одобренных вложений собственных средств ЕБРР оценивается в около \$ 3,5 млрд. На основе утвержденных проектов ЕБРР заключил соглашения с российскими заемщиками на сумму более \$ 2,7 млрд. Использовано же около \$ 2,2 млрд.

ЕБРР наращивал объем операций в России вплоть до августа 1998 года. Снижение кредитного рейтинга России в послекризисный период автоматически привело к превышению объема подписанных для заемщиков с данным кредитным рейтингом (при настоящем кредитном рейтинге России — 7 из 10 — объем вложений в Россию должен ограничиваться \$ 1,5 млрд., что существенно меньше уже принятых обязательств).

В июле 1999 года Совет директоров принял Среднесрочную стратегию на 2000—2003 гг., в которой отражено сохранение доли России в его кредитном портфеле на уровне 30 % (сейчас — 22 %). Как известно, МВФ не кредитует страны-члены иначе, как в увязке с проведением ими тех или иных мер самого различного свойства, от макроэкономической направленности и структурного плана, до совершенно частных, типа принятия или непринятия клиентом того или иного правового акта или административного решения. Формально набор мер облекается в программные заявления правительства и центрального банка. Россия, начиная с 1992 года, с завидной регулярностью принимает их, как минимум на каждый год, а реально чаще, особенно если учитывать дополнительные к ним письма. Такое ощущение, что собственно программных правительственных решений по экономической политике в целом, адресованных, будем называть вещи своими именами, не МВФ, а самой России, за эти годы было меньше. Но главное в другом — содержание этих заявлений предопределено меню МВФ, с определенной коррекцией на нашу ситуацию.

Обязательства, принятые Россией по программе на 1993—1994 гг., не были выполнены полностью.

Реализация программы на 1995 год считается в целом успешной. Так, произошло существенное снижение инфляции (с 17,8 % в январе до 3,2 % в декабре), сокращение уровня дефицита консолидированного бюджета (по определению МВФ) с 11 % в 1994 году до 5 % ВВП в 1995 году.

В марте 1996 года принято Заявление “О среднесрочной стратегии и экономической политике на 1996 год”. Одной из основных объявлялась задача сокращения дефицита консолидированного бюджета с уровня 5 % ВВП в 1995 году до 4 % ВВП в 1996 году и до 2 % ВВП в 1998 году. Предусматривалась реализация комплекса структурных мер. Кредитная программа МВФ, призванная поддержать изложенную выше политику, была рассчитана на три года и оценивалась примерно в \$ 10 млрд. С самого начала выполнение Заявления стало сталкиваться с трудностями. В первом полугодии 1996 года сократились доходы федерального бюджета и Правительство, не имея возможности в предвыборный период сократить расходы, вынуждено было интенсивно заимствовать на внутреннем рынке, что привело к резкому возрастанию стоимости обслуживания государственного долга в последующий период. Дефицит консолидированного бюджета составил 6,6 % ВВП. Для того, чтобы формально оставаться в рамках согласованных параметров, пришлось вносить в них коррективы. Структурные меры в таких сферах, как естественные монополии и социальное обеспечение, реализовывались со значительным отставанием, что приводило к задержкам выделения средств и в результате весь их объем так и не был России предоставлен.

В мае 1997 принято Заявление “О мерах экономической и структурной политики на 1997 год”. Выполнение согласованных мер контролировалось на ежеквартальной основе. Первый отбор показал успешное выполнение Россией всех контрольных параметров. Особенно благоприятным в тот момент было развитие ситуации с международными

резервами, объем которых существенно превысил целевые показатели. Совет директора в сентябре 1997 года утвердил выделение очередного транша. Однако отмечалось, что налоговые доходы остаются низкими и выполнение соответствующих показателей стало возможным только за счет экстраординарных мер.

Заявления на 1997 год и на 1998 год предусматривали продолжение структурных преобразований. Основное внимание должно было быть уделено реформам естественных монополий и социальных внебюджетных фондов и мобилизации в возрастающей степени бюджетных доходов. Выполнение структурных мер увязывалось с получением бюджетозамещающих займов МБРР. Ситуация с получением очередного транша в размере \$ 4,3 млрд. в рамках пакета кредитов МВФ и МБРР в сумме \$ 22,6 млрд., обещанных России в июле 1998 года при условии выполнения стабилизационной программы и выделение которых было приостановлено после принятия 17 августа 1998 года известных решений, наиболее яркий пример увязки кредитования со стороны МВФ и МБРР с экономической политикой заемщика.

Хорошо, что в 1995—1997 гг., сотрудничая с МВФ, МБРР и другими партнерами, удалось реструктурировать на длительные сроки взятую Россией на себя внешнюю задолженность бывшего СССР как перед членами Парижского клуба и другими официальными кредиторами, так и перед членами Лондонского клуба. Если учитывать, что внутренний валютный долг бывшего СССР также был реструктурирован, да и договоренность с Францией по “царским” долгам уже была достигнута, то за бортом урегулирования внешнего и внутреннего советского валютного долга осталось всего немного: т. н. коммерческая задолженность и задолженность перед МБЭС и МИБ, в совокупности представляющие примерно 6 % всего долга.

Воздействие реализации согласованных с МВФ мер на экономику России в целом и отдельные ее отрасли, в частности, изменения в нашем обществе и политической системе, заслуживает особого анализа. Здесь важно отметить, что главным приоритетом были подавление и удержание на низком уровне инфляции. При этом предполагалось, что одновременно создаются наилучшие предпосылки для роста. Рост же, в который можно верить, реально обозначился лишь после августовского (1998 года) кризиса и в условиях достаточно высокой инфляции в 1999 году.

Стоит в этой связи взглянуть на показатели соответственно ВВП и промышленного производства в % к 1989 году, взятому за 100 %: 1990 — 97,00 и 99,90; 1991 год — 92,15 и 91,91; 1992 год — 78,79 и 75,36; 1993 год — 71,93 и 64,74; 1994 год — 62,80 и 51,21; 1995 год — 60,22 и 49,52; 1996 год — 58,12 и 47,54; 1997 год — 58,58 и 48,44; 1998 год — 55,89 и 45,78; 1999 год (оценка) — 56,72 и 48,07. Как видно, спад начался задолго до первых кредитов МВФ и МБРР, которыми стали поддерживаться принятые Россией программы, и продолжался практически все годы “освоения” этих кредитов (кроме 1997 года и 1999 года).

Можно по-разному это оценивать. В конце концов отношения с МФО и их ресурсы — лишь субсидиарные источники, которые по определению

не могут заместить отсутствие реальных действий или забалансировать неправильные действия, предпринимаемые нами самими.

Когда МФО — не только МВФ, но и ЕБРР и другие — взялись анализировать состояние советской экономики, они не представляли себе, с чем имеют дело. Они и вообразить не могли, что объем производства может упасть до того уровня, до которого он снизился во всех республиках бывшего СССР. “Экономический спад в СССР и его преемниках носил характер катастрофы. И проводимая МВФ политика оказалась непригодной в этой ситуации”. Эти слова принадлежат Р. Манделлу, лауреату Нобелевской премии (Ведомости, 2 марта 2000 года, с. А5). Он же не видит и МФО, способных помочь России. “Не знаю, есть ли сейчас среди них достаточно компетентные. Судя по тому, как они работали в последние годы, — нет”.

В порядке констатации: клиентские отношения не исчерпываются “нашими” МФО. В России работает Северный инвестиционный банк, в уставном капитале которого мы не участвуем. Кроме того, в перспективе в России, вероятно, будет работать Европейский инвестиционный банк, в уставном капитале которого мы участвовать не можем (он открыт только для стран-членов ЕС).

Масштабы клиентских отношений России с МФО отчасти выросли менее, чем могли бы, поскольку России удалось начать в середине 90-х гг. внешние заимствования через размещение облигационных займов.

— В качестве одного из наиболее важных сегодня вопросов из области наших взаимоотношений с МФО часто рассматривают вопрос донорства. Каково Ваше мнение по этому поводу?

Будучи бенефициаром иностранных доноров, Россия сама, вольно или невольно, является международным донором, что проявляется в различных формах. При вступлении в МАР Россия обязалась предоставить ей более \$ 130 млн.

Россия поддержала Инициативу по сокращению задолженности беднейших развивающихся стран с чрезмерным бременем внешнего долга, с которой МВФ и МБРР совместно выступили в 1997 году. Соответственно, рассматриваются варианты дополнительных вливаний России в МАР.

Участвуя с некоторыми МФО в проводимых ими мероприятиях по техническому содействию странам СНГ, Россия берет на себя часть связанных с этим расходов.

— Что вы можете сказать о перспективах равноправных партнерских отношений России с другими странами-участниками МФО? В частности, не скажется ли то, что, по сути являясь должником многих МФО, Россия косвенно приобретает финансовую зависимость от стран-доноров этих организаций, на перспективах финансово-экономического сотрудничества?

МФО являются, естественно, источниками заимствований. Однако, они могут и должны выступать партнерами своих акционеров-постав-

щиков при реализации проектов, ими финансируемых. Кстати, что-то не очень слышно, каков объем российских поставок по поддерживаемым “нашими” МФО проектам на территории России и за границей. Не исключено, что мы не только слабо используем каналы системы МФО для продвижения своего экспорта, но и недостаточно “осваиваем” кредиты МФО поставками российских товаров и услуг по проектам в России.

Кроме того, все МФО, в большей или меньшей степени, служат форумами, на которых страны-члены могут обсуждать или решать вопросы, представляющие взаимный интерес. Соответственно, на этом направлении деятельности МФО их акционеры выступают не как клиенты или доноры, но также как партнеры (в отношении друг друга, конечно, однако и во взаимодействии с МФО, принимая их роль в обеспечении и продвижении диалога).

Особенно заметна здесь работа МВФ и БМР. МВФ всегда был активен в отслеживании и оценках экономических процессов в странах, регионах и в мире в целом. Со временем он стал разрабатывать правила, определяющие представление ему и, следовательно, распространение статистических данных по макроэкономическим и другим вопросам. МВФ добивается их принятия своими акционерами и внедрения их на практике. В рамках клиентских отношений принятие и внедрение таких правил, естественно, просто навязываются. Речь идет, в частности, о таких документах, как Специальный и Общий стандарты распространения данных (1996 и 1997 гг.) и Кодексы хорошей практики налогового прозрачности — Декларация принципов и прозрачности в денежно-кредитной и финансовой политике (1998 и 1999 гг.).

БМР помимо того, что он несколько раз в год создает условия для встреч и обсуждения руководителями центральных банков актуальных вопросов, на постоянной основе обеспечивает работу ряда формально автономных международных структур. Речь идет о Базельском комитете по банковскому надзору, Комитете по платежным и расчетным системам, Комитете экспертов по золоту и валюте, Международной ассоциации по надзору за страховой деятельностью, Форуме финансовой стабильности.

Конечно, влияние партнеров на определение тематики диалога, его хода и результатов различно. Поскольку эти отношения всегда многосторонние, та или иная страна-акционер конкретной МФО, включая Россию, может занимать пассивную позицию, лишь присоединяясь к вырабатываемым договоренностям. Напротив, можно ведь проводить и активный курс, и голос участника, например России, будет влиятелен не только пропорционально доле в капитале конкретной МФО, но сильнее, с поправкой на кадровую представленность, профессионализм представителей и умение использовать имеющийся дипломатический инструментарий.

Активный курс — в ряде случаев своего рода обязанность России. Не следует забывать, что в трех МФО, расположенных в Москве, мы являемся головными акционерами. А в ЕБРР российский директор представляет интересы не только России, но и Белоруссии и Таджикистана. Следовательно, мы должны вести себя в них соответственно.

— Есть ли на Ваш взгляд какая-либо потребность в переменах?

Глобализация рынков и либерализация движения капитала, в особенности краткосрочного ссудного, при сохранении неравномерности развития отдельных экономик и регионов и многочисленных различий в регулятивных механизмах, а также неадекватность системы МФО, послужили катализатором недавних кризисов.

Среди причин кризисов выделяют сложившееся резкое несоответствие между высоким уровнем развития мирового финансового рынка и отсутствием надлежащей институциональной структуры его регулирования. Немаловажную роль сыграли возросшие опасения относительно возможности начала мирового спада, устойчивая повторяемость самих кризисов, усиление их интенсивности, слабость финансового сектора в странах с развивающимися рынками. Видно и увеличение количества инвестиционных фондов, инструментов и объема операций на финансовых рынках, особенно на рынке долговых обязательств.

Ясно, что главные причины все-таки лежат в нездоровье национальных экономик в целом тех стран, где случились и еще произойдут кризисы.

Мексиканский (1995 год) заставил задуматься относительно состояния международной валютно-финансовой системы и роли МФО. В 1997 году случился Азиатский, и стало ясно, что система больна. События 1998 года в России ускорили поиски решений.

Бреттон-Вудские институты, будучи изначально призванными лишь поддерживать стабильность мировой валютно-финансовой системы и содействовать развитию, столкнулись в результате упомянутых кризисов с гораздо более сложными и масштабными задачами. Региональные банки развития, востребованные своими акционерами для участия в урегулировании последствий кризисов, оказались к этой новой для них роли неподготовленными ни по размеру ресурсов, ни в организационном и кадровом отношении. Стало очевидно, что необходимо реформировать всю систему.

Все сходится в том, что прошедшие кризисы обострили потребность в более глубоком мониторинге мировой экономике и международных финансов, в частности (считается, что МВФ “проморгал” Азиатский кризис). Формируется консенсус и относительно усиления регулирования международного финансового рынка, в т. ч. через укрепление многосторонних механизмов. Различия проявляются по вопросам, самым важным, связанным с ранним выявлением надвигающихся кризисов, их предупреждением и преодолением их последствий, включая определение во всем этом роли системы МФО, в особенности их лидеров в лице Бреттон-Вудских институтов.

Кризисы выявили накопившуюся неудовлетворенность системой МФО со стороны стран-членов, причем по разным причинам. Клиенты недовольны возможностями и условиями заимствований, стандартным подходом к ним со стороны МВФ и МБРР, а доноры — амбициями некоторых МФО на дальнейшее повышение своей роли и накачивание их капиталом при низкой результативности их работы. Действительно,

интересам клиентов, особенно Бреттон-Вудских институтов, отвечало бы открытие ими экстренных целевых кредитных линий для решения проблем нехватки у них ликвидности, разработка и поддержание процедур реструктуризации внешнего долга. Именно клиенты склонны видеть в системе МФО не только источники заимствований, но и учреждения по предупреждению и преодолению последствий кризисов. Напротив, многие доноры не только ревнуют МФО применительно к их возможностям влиять на экономическую политику стран-получателей, но и озабочены тем, что повышение роли МФО ведет к сужению сферы деятельности частного капитала.

Проявившаяся необходимость перемен создала благоприятную атмосферу для выдвижения предложений и проведения дискуссий. Кто-то концентрирует внимание на нестабильности обменных курсов ведущих валют, в особенности доллара, евро и иены, и соответственно способах стабилизации. Другие добиваются предоставления дополнительных полномочий Бреттон-Вудским институтам, в частности, усиления их надзорных функций. Третьи ищут решения во внедрении новых механизмов мониторинга потоков краткосрочного капитала и усилении контроля за деятельностью "хедж-фондов". Выдвинуты предложения об учреждении региональных валютных фондов, о принятии специальных программ дополнительного финансирования в случае кризиса, управляемых Бреттон-Вудскими институтами или региональными банками развития.

Сделаны уже и первые шаги. Временный комитет МВФ трансформирован в Международный валютно-финансовый комитет. (В последних высказываниях М. Камdessus в его качестве директора-распорядителя МВФ это оценивается как "шаг в верном направлении", но утверждается, что "мир достоин лучшего". "Вместо чисто совещательного комитета, — считает он, — следует основать полноправный комитет, который был предусмотрен в документах МВФ еще 25 лет назад"). Спонсированный "Группой 7" в феврале 1999 года Форум финансовой стабильности начал свою работу, имея в виду в первую очередь рассмотреть роль и деятельность "хедж-фондов", включая их воздействие на динамику экономики развивающихся стран и стран с переходной экономикой; значение потоков краткосрочного капитала и функционирование оффшорных финансовых центров. Обозначилась, в связи с созданием в сентябре 1999 года "Группы 20", тенденция к реформированию системы МФО не руками их самих, а заинтересованных государств.

На фоне активности внутри Бреттон-Вудских институтов и вокруг них по определению пути их реформирования, да и вообще многосторонних усилий по согласованию будущей международной валютно-финансовой архитектуры, как-то в тени остаются проблемы МБЭС и МИБ, которые должны быть России ближе, чем многие другие. Будем надеяться, что и о них вспомнят, и они станут органической частью системы МФО. Да и МГБ не мешало бы оказать, по линии Правительства, дополнительную поддержку. Как минимум, Россия должна аккуратно выполнять свои обязательства перед МФО, в которых она участвует

(чего сейчас нет применительно не только к МБЭС и МИБ, но и ЧБТР), и это окупится выгодами экономического и другого свойства.

— Какие прогнозы на будущее Вы могли бы сделать, учитывая вышесказанное?

Система МФО неизбежно будет меняться. Особенно требует реформирования МВФ, который к своему 50-летию, как многие считают, достиг кондиции “ожирения”, что, с учетом его роли, грозит всей системе МФО утратой адекватных современным векторам развития ориентиров. И меняться система должна как в порядке естественного саморазвития, так и в ответ на недавние кризисы.

Весьма вероятно, что лидеры системы не смогут “нарастить мускулы”, существенно увеличив капитал и расширив спектр программ. Бреттон-Вудские институты скорее всего будут переориентированы с долгосрочного и дешевого финансирования, конкурирующего с частным капиталом, на кратко- и среднесрочное, а также создание условий для работы частного капитала. Эти институты ожидают и внутренние изменения. И велика вероятность, что они будут строиться на принципе строгой пропорциональности, т. е. доля участия в их капитале и представленность в их руководящих органах будут поставлены в жесткую зависимость от веса конкретного акционера в мировом хозяйстве.

Позиции России в Бреттон-Вудских институтах известны. В случае строгого проведения в жизнь принципа пропорциональности, эти позиции, скорее всего, ослабнут.

От клиентских отношений России с МВФ и МБРР ощущается взаимная усталость. Да и программы, в значительной степени писавшиеся в них, но объявляющиеся как российские, не привели к желаемым результатам с точки зрения и МВФ, и нас самих.

Значит, интересам России отвечали бы такие перемены, которые, с одной стороны, не снижая потенциал и роль системы МФО, с другой стороны, несколько смещали бы центр тяжести, по возможности, с нынешних лидеров на региональные банки развития и другие региональные учреждения. В этой связи, может быть, мы и увидим вступление России в МАБР и АзБР, Северный банк развития. При сужении масштабов использования бюджетозамещающих займов у МФО неизбежно повысится роль проектного финансирования со стороны МФО на территории России, и без правительственных гарантий, что важно для активизации структурных изменений.

Кроме того, большой потенциал лежит в развитии партнерских отношений. Участие в разработке правил, их принятие и реализация с учетом российской специфики возможно принесут больше пользы, чем до сих пор существовавшие с МВФ и МБРР клиентские отношения. Есть перспективы, в рамках партнерских отношений, и у диалога России с Бреттон-Вудскими институтами по широкому кругу экономических вопросов, если он не будет иметь главной целью получение у них новых кредитов.

Система МФО должна, наряду с изложенным выше, пополниться

новыми структурами, которые условно можно было бы назвать некредитными. Речь идет о структурах надзорных и регулирующих. Именно они, а не дальнейшее увеличение капитала системы МФО, повысят роль системы в международных валютно-финансовых отношениях и в мировом хозяйстве в целом. России следует принять активное участие в работе на этом направлении, в т. ч. чтобы занять в новых структурах подобающее ей место.

— Что бы Вы могли сказать в качестве заключения?

В последнее десятилетие Россия прочно прописалась в системе МФО и развила активное взаимодействие с некоторыми из них, в надежде с их помощью ускорить и облегчить решение своих проблем. Надежды были столь велики, что временами вся экономическая политика и практическая деятельность исполнительной власти (которая была очень слаба вследствие произошедших событий, и на много ее не хватало) были подчинены отношениям с МВФ и МБРР, согласованию с ними программ и их реализации, в т. ч. игнорируя выявлявшиеся осложнения.

Судя по всему, советы Бреттон-Вудских институтов, теоретически возможно и правильные, не во всем отвечали российским реалиям. Впрочем, и исполнение подходящих оставляло желать лучшего. Так что однозначно “вешать” ответственность за результат на кого бы то ни было не совсем справедливо. Сейчас Бреттон-Вудские институты и предыдущие составы Правительства критикуют все кому ни лень, причем с перебором. В огульности, как известно, всегда таятся опасности. И главная из них — ошибки при синтезе выводов.

Но фактом является то, что все годы после вступления России в Бреттон-Вудские институты, пожалуй, только один показатель устойчиво и быстро рос (кроме 1997 года): размер внешнего долга. Последний на конец соответствующего года составлял (без учета задолженности по облигациям внутреннего государственного валютного займа (ОВГВЗ) и Банка России перед МВФ по кредиту июля 1998 года) в млрд. ам. долл.: 1991 год — 96,6; 1992 год — 106,7; 1993 год — 112,7; 1994 год — 119,9; 1995 год — 120,4; 1996 год — 125,0; 1997 год — 123,5; 1998 год — 156,6 и 1999 год — не менее 158,6. В результате Россия попала в долговую кабалу, не говоря о сильнейшей зависимости от МВФ. Развязывание этого узла — актуальнейшая задача, требующая приоритетного внимания руководства страны и в целом всех ветвей власти.

При нынешних обстоятельствах и на среднесрочную перспективу абсолютной альтернативы МФО как источникам заимствований у России не существует. Да и вступала Россия в некоторых из них в основном потому, что нигде и ни у кого уже перебиться деньгами не могла. Вспомним начало 1992 года. Кто бы тогда рискнул помогать России деньгами (не гуманитарными поставками продовольствия и медикаментов и техническим содействием), иначе как МВФ, и тезис о безальтернативности станет очевиден.

Однако, речь идет о безальтернативности источников заимствований, а не об альтернативах экономической политики, которая всегда есть и

должна быть реализована. Например, Малайзия, одна из стран, охваченных Азиатским кризисом, отвергла советы МВФ и, соответственно, не получила его кредиты. Приняв по настоящему свою (но не без учета мнений извне) программу преодоления негативных последствий кризиса, она выходит из него наравне с другими странами региона, также “накрытыми” Азиатским кризисом и имеющими клиентские отношения с МВФ.

Во многом отрицательный результат клиентских отношений с некоторыми МФО не должен подводить нас к тому, чтобы ослабить внимание ко всей их системе. Напротив, нужно добиваться ее соответствующего реформирования и активизации взаимодействия с теми ее звеньями и на тех направлениях, которые нам ближе и где полнее будут учитываться российские интересы. Так, помимо потенциала развития партнерских отношений, о чем говорилось выше, “наши” МФО, включая те, в которые Россия вступит в будущем, должны в полной мере быть использованы для расширения российского экспорта готовых изделий и инвестиционного сотрудничества России при реализации разного рода проектов в зарубежных странах, прежде всего в регионах СНГ, Центральной и Восточной Европы (ЦВЕ), Черноморья и Азиатско-Тихоокеанском Регионе (АТР). Все это сделает участие России в системе МФО более сбалансированным и полноценным.

— Павел Степанович, среди наших читателей немало начинающих специалистов. Не могли бы Вы рассказать о том, с чего начиналась Ваша карьера?

У меня уже более 30 лет стажа, работать начал с 1969 года, т. к. всегда учился на вечернем. 11 лет проработал только юристом. Первое образование юридическое. В 1977 году я закончил юридический факультет МГУ. Некоторое время проработал в НИИ в системе Госкомизобретений. Первая должность — помощник редактора журнала. В 1983 году защитил кандидатскую диссертацию на тему “Советское законодательство о внешнеторговых договорах” по специальности гражданское право. В 1985 году закончил также Всероссийскую академию внешней торговли. За свою жизнь успел проработать в МВЭС, в аппарате Правительства, Министерстве стран содружества. Также работал в МИДе, в экономическом департаменте.

— Последний вопрос к Вам, Павел Степанович. Как Вы могли бы охарактеризовать уровень подготовки российских специалистов-международников, работающих в вашем ведомстве? Существуют ли для Вас и Вашего департамента какие-то приоритеты в подготовке?

— Что касается последнего, то отдельных приоритетов не существует, важен профессионализм, хотя, конечно, учитывая специфику нашего департамента, английский язык, финансовая терминология являются одним из основных требований к обращающимся на работу. Естественно, экономическое образование является необходимым и ос-

новые кадры поэтому из Финансовой Академии и других ВУЗов с финансово-экономическим профилем. У нас работает несколько выпускников МГИМО, кстати, они юристы, на работу их пожаловаться не могу, это отлично подготовленные ребята с которыми очень легко работать. Молодые профессионалы.

— Павел Степанович, большое спасибо за ответы на наши вопросы. Желаем успехов в Вашей деятельности!

Интервью взяли наши корреспонденты
Михаил Мижинский и
Дмитрий Москвин

Интервью поступило в редакцию в мае 2000 г.

РАТИФИКАЦИЯ ДОГОВОРА С ГРУЗИЕЙ ОТЛОЖЕНА

22 мая 2000 года Комитет Государственной Думы по делам СНГ и связям с соотечественниками решил отложить рассмотрение в этой палате вопроса о ратификации договора между Российской Федерацией и Грузией о дружбе, сотрудничестве и добрососедстве.

Связано это с тем, что парламентарии учли заявление руководства Грузии о намерении вступить в НАТО. Вывод Комитета поэтому сформулирован следующим образом: “большой договор между нашими странами не может рассматриваться как договор о действительной дружбе и действительном партнерстве”.

Это “большой” договор между Россией и Грузией был подписан в 1994 году. Парламент Грузии ратифицировал его в 1996 году.