

Ковалева М.А.

**ПРИМЕНЕНИЕ РЫНОЧНОГО МЕХАНИЗМА ОБМЕНА
ВНЕШНЕГО ГОСУДАРСТВЕННОГО ДОЛГА
НА МЕРЫ ПО ОХРАНЕ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ
(на примере Кыргызской Республики)**

M.A. Kovaleva

**APPLICATION OF THE MARKET MECHANISM DEBT
FOR NATURE SWAPS IN THE INDEBT
COUNTRIES SUCH AS KYRGYZ REPUBLIC**

УДК: 330.3:504.06 (575.2)

Данная статья рассматривает основные принципы работы рыночного механизма "обмен государственного долга на природоохранные меры", что позволяет странам с большим размером государственного внешнего долга частично его сократить и одновременно увеличить объемы финансирования проектов направленных на охрану окружающей среды. В статье также приводятся примеры государств, где данная инициатива была реализована и анализ возможностей ее применения в Кыргызской Республике.

The article discusses main principles and procedures of the market mechanism debt for nature swaps that allows to countries with high rate of external debt to reduce it and to increase a number of investments into the projects oriented to environmental protection. It also brings examples of the countries, where the current tool was applied and analyzes the possibilities of application the mechanism in small country of CIS such as Kyrgyz Republic.

Введение

Что важнее для государства, экономическая выгода или состояние окружающей среды и сохранение биоразнообразия? Стоит ли, например, вырубка столетних лесов сотни тысяч долларов, которые могут поступить в государственный бюджет в качестве налогов? Сегодня тема охраны окружающей среды очень актуальна и развитые государства готовы инвестировать миллионы долларов в различные экологические программы, в том числе и в проекты, реализуемые на территориях малых стран постсоветского пространства, таких как Кыргызстан. Так как сами государства, пытаются решать более насущные проблемы, например, такие как обеспечение продовольственной и/или энергетической безопасности, и поэтому, определяют задачу получения экономической прибыли более приоритетной, по сравнению с охраной окружающей среды и решением проблем глобального изменения климата, доля в котором у них не так уж велика. Конечно, невозможно не согласиться, что накормить людей, обеспечить их потребности, определенные первой ступенью пирамиды Маслоу, на сегодняшний день гораздо важнее, чем состояние окружающей среды через несколько десятилетий. Социально-экономическая ситуация в данных государствах очень сложная, что также доказывает и размер внешнего государственного долга, доля которого составляет как минимум около 50% ВВП и

увеличивается с каждым годом. Эксперты сходятся во мнении, что сегодня всем ясно, что получить с данных государств все долги, в полном объеме не удастся никогда. Однако, если их просто списать, это будет прямым поощрением экономически и политически безответственных режимов [12]. Помимо основных выплат, существуют дополнительные выплаты по обслуживанию долга, размер которых также достаточно велик и наносит "ущерб" и так небольшому бюджету страны. Суммы данных расходов могли бы быть использованы в более эффективных целях, например, для финансирования социальных и/или экологических проектов, средств на которые у данных государств нет, так как в первую очередь им необходимо решать социально-экономические проблемы. Поэтому в 1984 году был предложен механизм, сочетающий экономическую и экологическую компоненты, который бы позволил странам одновременно решать частично проблему внешнего государственного долга и реализовывать проекты, направленные на сохранение окружающей среды, таким инструментом стал механизм обмен "долги-природа" или обмен внешнего государственного долга на природоохранные меры.

Целью данной статьи является сделать обзор основных принципов механизма обмен "долги-природа", привести примеры его реализации, а также проанализировать потенциал применения данного инструмента для сокращения внешнего долга Кыргызской Республики.

Обмен "долги - природа"

Невозможно отрицать, что одним из самых или даже самым мотивирующим инструментом являются деньги. В любых ситуациях, для того чтобы уговорить или убедить кого-то сделать что-либо, нужно предложить ему/ей определенный размер финансовой прибыли. Поэтому, для того чтобы "заставить" государства рассматривать проблемы сохранения окружающей среды, как приоритетные, необходим механизм, который, обязательно, будет включать экономическую выгоду. Таким инструментом стал механизм обмен "долги-природа". В 1982 году вскоре после начала кредитного кризиса специалисты по охране окружающей среды начали утверждать, что большая амортизация и платежи по процентам

вызванные обслуживанием странами-должниками своих внешних долгов вызвали невосстановимые потери их ресурсным базам. Томас Лавджой, в то время вице президент по науке WWF (Всемирный Фонд Дикой природы) США, опубликовал свою статью "Экология страны-должника" в газете Нью-Йорк Таймс от 4 октября 1984, которая сыграла роль катализатора для концепции механизма обмен "долги-природа". [2] Механизм является рыночным инструментом, использующим спрос на долги и предложения долгов для сохранения природных систем. Кредитор, будь то, отдельное государство, группы стран, транснациональные корпорации или международные неправительственные организации договаривается со страной-должником о соглашении, в соответствии с условиями которого, кредитор прощает долг или его часть в обмен на обязательство страны-должника выделить средства на охрану окружающей среды. Механизм использует полученные финансовые средства для национальных проектов по сохранению биоразнообразия. Он основан на модели механизма конверсии государственного долга на акционерный капитал, при котором частный сектор заинтересован купить со скидкой задолженности и обменять их на местные инвестиции в валюте страны-должника. Однако, у данных механизмов разные цели. Механизм конверсии долга на акционерный капитал используется для получения прибыли инвестором, тогда как механизм обмен "долги-природа" не предполагает финансовой выгоды, а используется для выделения дополнительных средств на финансирование природоохранной деятельности внутри страны. Также, механизм не подразумевает передачу прав собственности или репатриацию капитала иностранному инвестору, [4] что обычно беспокоит и чего боится население государства, когда речь идет о подобного рода программах, они опасаются, что взамен списания долгов страна должна будет продать что-то взамен.

Принцип работы механизма

Механизм предполагает покупку иностранной задолженности, ее конвертацию в местную валюту и использование полученной суммы для финансирования природоохранных мероприятий. Ключом к сделке является готовность коммерческих банков (или правительства), продать долг за сумму меньшую, чем полная стоимость первоначального кредита. Вначале это может показаться нелогичным: почему любая кредитная организация, владеющая, например, векселем на сумму 1 млн. долл. США будет готова расстаться с ним всего за половину этой суммы? Ответ заключается в том факте, что многие развивающиеся страны не в состоянии погасить свои долги в полном объеме, и возможно никогда не будут в состоянии сделать это. В результате, коммерческие банки предпочитают продавать долги со скидкой, а не ждать неопределенного погашения в будущем [4], или простого "списания" которое

существенно ухудшит их текущие финансовые показатели. Также, важно отметить, что подобного рода реструктуризации большинством как государственных и межгосударственных, так и частных кредиторов воспринимаются гораздо более позитивно, в качестве более конструктивного пути решения проблемы внешней задолженности развивающихся стран или стран с переходной экономикой, чем банальное "списание" или "прощение" долгов. Это связано с тем, что практически все группы кредиторов не хотят поощрять финансово-недобросовестные правительства брать займы, изначально планируя не отдавать долг, вместо проведения серьезных структурных реформ национальных экономик. [13] Содействие банков и правительств индустриальных государств в охране окружающей среды, также, положительно влияет на социальный имидж данного банка и государства. Несмотря на то, что нет двух одинаковых программ по обмену долгов на охрану природы, обычно они включают следующие шаги: страной должником устанавливаются общие принципы для программы обмен "долги-природа" и приглашаются к участию природоохранные организации, между ними и местными частными и общественными организациями достигаются соглашения по программе защиты окружающей среды, затем Центральный Банк и Минфин должны дать согласие на обмен, а также министерство, курирующее сектор, где будут использованы полученные средства. Позже обговариваются конкретные условия обмена, в том числе и по обменному курсу иностранной валюты к национальной, процент погашения и местный инвестиционный инструмент. Покупная цена зависит от цены долга на вторичном рынке, которая определяется кредитной историей страны и ожиданиями кредиторов. Размер полученных средств, зависит от погашаемой суммы, которая составляет процент номинальной стоимости долга, который погашен в местной валюте. Долг приобретается и предоставляется Центральному банку страны-должника, который отменяет долг и предоставляет средства в местной валюте, в форме наличных денег или облигаций. Природоохранные проекты выполняются в течение сроков оговоренных в программе. [4] Обмены "долги - природа" направлены защитить дикую природу и способствовать охране окружающей среды в развивающихся странах, которые обременены государственным долгом и не могут позволить себе тратить деньги на экологию. Считается, что сумма долгов развивающихся стран перед иностранными коммерческими банками составляет более \$500 миллиардов долларов и может быть обменена на проекты по сохранению природы. [3] Обмены "долги - природа" уже способствовали созданию и расширению целого ряда экологических фондов в развивающихся странах, которые управляют все вместе значитель-

ным объемом средств - 1 млрд. долларов США. [13]

Страны-участники данной программы

Боливия

В 1987 году Боливия стала первой страной принявшей участие в данной программе. Природоохранная организация Международная защита (Conservation International), используя грант Фонда Франка Уидена, выкупила долг на сумму \$ 650 000 за \$ 100 000, в обмен на создание буферных зон вокруг бассейна реки Амазонки для поддержания устойчивого развития, сохранения биоразнообразия и исчезающих видов, а также сохранения четырех миллионов акров тропических лесов.

Коста Рика

Размер программы обмен "долги-природа" в Коста Рике, является одним из самых крупных. Государство обменяло более 75 млн. долларов США в счет облигаций в местной валюте на сумму 36 млн. долларов США. Средства также были использованы на сохранение лесов и создание эффективной системы управления парками.

Эквадор

В декабре 1987 Всемирный фонд дикой природы приобрел 1 млн. долларов США государственного долга Эквадора по цене 35 центов за доллар. Эквадор выпустил облигации в местной валюте на сумму 1 млн. долларов США, сроком погашения через 9 лет, которые были привязаны к рыночным процентным ставкам. Доходы от облигаций были использованы для улучшения инфраструктуры парков, развития планов по экологическому управлению, обучения персонала парков, а также образовательной деятельности в области экологии.

Филиппины

По договоренности, достигнутой в июне 1988 года, Фонд дикой природы приобрел \$ 390 000 филиппинского долга по цене 55 центов за доллар. Полученные средства были использованы для защиты двух парков на острове Палаван и развития планов управления и инфраструктуры других национальных парков.

Польша

На момент принятия участия в инициативе внешний государственный долг Польши перед 16 западными странами составлял около 18 млрд. долларов США. В 1991 году государство достигло соглашения с рядом стран в рамках "Парижского клуба" о сокращении этих долгов при условии, что они будут выплачены к 2010 году. Западные страны согласились списать 50% польских долгов при том, что Польша установит четкий график выплаты остальных 50% долгов до 2010 года, из которых 80% (в долларах США) будут поступать западным государствам-инвесторам, а примерно 20% (в местной валюте) будут поступать на счет специально созданного независимого неправительственного Экофонда для выполнения экологических проектов в Польше. [13] За пять лет,

Польша выполнила 240 экологических проектов, стоимостью более 1 млрд. злотых. Как результат: по благополучию природной среды Польша вышла в ряд наиболее "продвинутых" стран Европы. [7]

На сегодняшний день такая схема уже была успешно реализована во многих странах, помимо вышеупомянутых, к ним присоединились Болгария, 31 страна Латинской Америки, 8 стран Африки и 4 Азиатских государства. [13]

Кыргызстан

Экологическая ситуация

Леса

В 2008 году, по словам на тот момент, директора Государственного агентства по охране окружающей среды и лесному хозяйству при правительстве КР А. Давлеткельдиева за последние 50 лет в Кыргызстане было потеряно более половины площади лесов, несмотря на то, что горным лесам принадлежит ключевая роль в обеспечении экологической стабильности и формировании климата, люди продолжают рассматривать его в качестве источника древесины. Многие массивы страны превратились в редколесье. Посадки и естественное возобновление не способны компенсировать серьезных потерь. Также естественному восстановлению леса сильно препятствует выпас скота и частые пожары. [8]

Урановые хвостохранилища

После отработки урановых месторождений, на территории страны образовалось большое количество радиоактивных хвостохранилищ и отвалов с большим содержанием урана, тория и других радиоактивных элементов. В настоящее время в Кыргызстане насчитывается около 25 хвостохранилищ и 50 отвалов. Под влиянием антропогенных и естественных факторов они подвергаются разрушению. Происходит распространение радиоактивных веществ в окружающую среду, которая представляет опасность здоровью населения и генофонду в целом. Эти проблемы привели к необходимости решения проблемы захоронения радиоактивных элементов с минимальным риском загрязнения окружающей среды. [11] В октябре 1998г. эксперты Всемирного Банка провели сбор и оценку информации по хвостохранилищам Майли-Суу и Ак-Тюз и пришли к выводу, что для проведения реабилитационных работ на наиболее опасных участках необходимо привлечение финансовых средств порядка 16,5 миллионов долларов, а также 0,5 миллиона долларов ежегодно для дополнительного проведения программ мониторинга хвостохранилищ. [5] По источникам на 2003 данная сумма колеблется между 12 и 25 миллионов долларов для каждого рудника. На тот момент из государственного бюджета на данные цели выделялось всего 0.3 миллиона долларов. [1]

Развивающиеся города

Рост и развитие городов и деревень привели к ряду проблем связанных с окружающей средой,

включающих загрязнение воздуха и воды. Основными источниками загрязнения являются ТЭЦ, различные производства и транспорт. Помимо резкого увеличения количества автомобилей на дорогах, большинство из которых старого производства и не соответствуют мировым экологическим стандартам, проблему загрязнения воздуха усугубляет также использование дизельного топлива низкого качества, содержащего свинец и вырубка деревьев под строительство сооружений. [1]

Внешний государственный долг КР

На 31.08.2010 по данным министерства финансов общий размер внешнего долга составляет 2 733,29 долларов [9]. В программе обмен "долги-природа" могут участвовать двусторонние кредиты, которые, составляют: двусторонние льготные 760 790 миллионов долларов США, двусторонние не льготные 255 196 миллионов долларов США. Кредиторами выступают банки таких стран как Россия, Китай, Германия, Япония, Корея, Франция, которые, без сомнения, будут готовы участвовать в проектах направленных на защиту окружающей среды. Таким образом, помимо внутренних экономических проблем, огромного внешнего долга, который нужно обслуживать и погашать, у страны начались серьезные экологические проблемы, на решение которых у государства нет собственных свободных средств. В данной ситуации решением мог бы стать экономический механизм обмен "долги - природа".

Обмен "долги-природа"

Последний раз инициативу обмен "долги-природа" государство рассматривало в 2005 году. Однако, практическая реализация данного проекта была приостановлена. В связи со сложившимися политической и экономической ситуациями в стране, в том числе и с увеличением внешнего долга, президент решила поднять данный вопрос вновь, в Нью-Йорке в ходе выступления на Саммите ООН по Целям развития тысячелетия, где призвала ООН и ПРООН оказать поддержку стране в продвижении данной инициативы и содействовать в разработке Концепции практической реализации механизма "обмен долгов на охрану окружающей среды" в рамках Экологической программы ПРООН. [6] Применяя подобный тип преобразования долгов, Кыргызстан может получить такие выгоды как сокращение внешнего долга, включая погашение самого долга и всех накопленных процентов за обслуживание; прекращение в будущем выплат по обслуживанию долга; положительное воздействие на состояние окружающей среды и на систему управления окружающей средой; приток инвестиций вследствие предоставления выгодных условий при конверсии приобретенного долга. [10] Данный механизм также будет способствовать улучшению имиджа государства на мировой политической арене и в вопросах привлечения иностранных инвестиций.

Заключение

На сегодняшний день помимо внутриэкономических проблем, сокращения лесов превращения городов из зеленых джунглей в каменные, особенно это касается столицы, Кыргызстан стоит на пороге техногенной катастрофы угрожающей туристической отрасли, которую называют одной из основных для государства, а также всему региону. Если последствия любых других катастроф можно ликвидировать, то от имиджа страны "могильника радиационных отходов" или страны с зараженными туристическими "красотами", избавиться будет невозможно, что негативно скажется на развитии всех отраслей экономики и развитии государства в целом, не говоря уже о здоровье населения. В свое время экономический интерес заставил нынешние развитые страны практически полностью разрушить свои экосистемы, из всех развитых стран они сохранились только в Канаде, в Австралии, в Норвегии, немного в Швеции и Финляндии. Но сегодня, ситуация радикально изменилась, экологическая угроза стала видимой и осязаемой, и поэтому экологический интерес заставляет их поддерживать экосистемы других государств для сохранения мировой экосистемы. [14] Для сохранения окружающей среды в государствах-должниках страны кредиторы и международные организации начали применять экономический механизм обмен "долги - природа". Для Кыргызстана это уникальная возможность одновременно сократить размеры внешнего долга и затраты на его обслуживание, а также предотвратить экологическую катастрофу, сохранить жизни людей и биоразнообразие природы, при этом не выбирая между экономической и экологическими выгодами, а также улучшить имидж государства на международной политической арене. В отличие от программы Хипик (HIPIC), участие в которой вызвало так много споров и противоречий, механизм обмен "долги - природа" может найти поддержку, как в парламенте, так и у населения республики.

Литература

1. International Monetary Fund. Kyrgyz Republic: Selected Issues and Statistical Appendix.// IMF Country Report No. 03/53 International Monetary Fund February 2003
2. Ochiolini M. Debt-for-Nature Swaps. International Economics Department.// The World Bank WPS 393 March 1990
3. Penniman K. Debt-for-Sustainable Development. [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://www.uow.edu.au/~sharonb/STS300/equity/economic/dfnarticle2.html> (ноябрь 2010)
4. Resor J. P. Debt-for-nature swaps: a decade of experience and new directions for the future. [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://www.fao.org/docrep/w3247E/w3247e06.htm#debt%20for%20nature%20swaps:%20a%20decade%20of%20experience%20and%20new%20directions%20for%20the%20future> (сентябрь 2010)

6. Айтматова Д. Хвостохранилища радиоактивных и токсичных отходов и проблемы экологической безопасности региона. [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://www.polysphere.org/news/attachments/51.doc> (сентябрь 2008)
7. Государственное агентство охраны окружающей среды и лесного хозяйства при правительстве КР. Обмен долгов на охрану окружающей среды в Кыргызской Республике [Электронный ресурс]. - Режим доступа:
8. http://www.nature.kg/index.php?option=com_content&view=article&id=300%3A2010-11-02-07-58-18&catid=32%3Alatest-news&Itemid=59&lang=ru (ноябрь 2010)
9. Журнал Федерального Собрания - Парламента РФ Российская Федерация Сегодня. [Электронный ресурс]. - Режим доступа: http://www.russia-today.ru/2001/по_13/13_federal_power_5.htm (сентябрь 2010)
10. Информационное агентство 24.kg. [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://www.24.kg/community/2008/02/26/77807.html> (сентябрь 2008)
11. Министерство Финансов КР. Структура внешнего долга 1996-2010 на 31.08.2010 [Электронный ресурс]. - Режим доступа:
12. http://www.minfin.kg/index.php?option=com_content&view=article&id=138:c-1996-2010-31082010&catid=61:2010-10-05-10-30-35&Itemid=131 (октябрь 2010)
13. Перелет Р. Обмены Долги на природу - Российский опыт: от теории к практике. [Электронный ресурс]. - 2003 - 18 марта - Режим доступа: http://rusrec.ru/homepage/projects/global/section/5_SeminarMrch18.doc (сентябрь 2010)
14. Таныбеков А.К., Эмиль Кызы Айнура, Адылов Е.С. Экологическое состояние Каджи-Сайского уранового хвостохранилища. [Электронный ресурс]. - Режим доступа:
15. http://iicas.org/libr_rus/uran_kg/lib_ek_kg_13_05_03_0.htm (сентябрь 2008)
16. Шварц Е. Можно хорошо заработать на охране собственной природы. [Электронный ресурс]. - 2001 - 23 ноября - Режим доступа: <http://supernew.ej.ru/00./life/07/index.html> (октябрь 2010).
17. Шварц Е. Российское представительство Всемирного Фонда Дикой Природы, Москва 9 лет после Рио и 1 год до Иоганнесбурга, или что может сделать Россия, чтобы изменить мир к лучшему. [Электронный ресурс]. - Режим доступа: http://www.nsu.ru/community/nature/books/vest_15-16/17.htm (октябрь 2010)
18. Экспертный канал "Открытая Экономика". Интервью с директором Института водных проблем РАН РФ Виктором Даниловым-Данильяном. [Электронный ресурс]. - Режим доступа: http://old-opec.hse.ru/comment_doc.asp?d_no=14756 (ноябрь 2010)

Рецензент: к.э.н., доцент Рысалиева Г.О.