**МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**РОСТОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ СТРОИТЕЛЬНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ**

**Кафедра “Финансы и кредит”**

**КУРСОВАЯ РАБОТА**

по дисциплине “**Финансы**”

на тему: **“Государственный долг и проблемы управления им ”**

Выполнила : А.О. Захарова

Специальность: «Финансы и кредит»

Группа: ФК-227

Научный руководитель: М.В. Кузнецова

**Ростов-на-Дону 2010**

Содержание с.

ВВЕДЕНИЕ 3

1. ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ДОЛГ 4

1.1 Понятие и сущность государственного долга 4

1.2 Классификация государственного долга 7

2. УПРАВЛЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫМ ДОЛГОМ 12

2.1 Структура государственного долга (2008-2010) 12

2.2 Способы управления государственным долгом 18

3. ПРОБЛЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫМ ДОЛГОМ И СПОСОБЫ ИХ РЕШЕНИЯ 23  
ЗАКЛЮЧЕНИЕ 29

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ 31

# 

# Введение

***Актуальность:*** в последнее время интерес финансистов к проблемам дефицита федерального бюджета значительно возрос по причине стремительного роста объемов государственного долга. Критическая величина расходов на его обслуживание при, казалось бы, приемлемом с макроэкономической точки зрения размере бюджетного дефицита в последние годы заставляют искать первопричины подобной неблагоприятной динамики. В большинстве аналитических работ в данной связи отмечаются три ключевых фактора: высокая доля государственных расходов в структуре ВВП; неточный финансовый счет бюджетного дефицита, приводящий к его двукратному занижению (к этому приводят: во-первых, различия, существующие между российской методикой расчета дефицита бюджета и методикой, используемой МВФ; во-вторых, накопление текущей бюджетной задолженности в процессе исполнения бюджета); высокая доходность государственных ценных бумаг. Все вышеперечисленные проблемы и вопросы подробно рассмотрены М.В.Романовским, В.М.Родионовой, А.М.Ковалевой и другими известными экономистами.

***Цель настоящей курсовой работы*** – рассмотрение вопроса о погашении внешнего государственного долга. Задачами данной работы являются следующие: изучение роли и значения государственного долга Российской Федерации, также проблем управления государственным долгом и поиск путей их решения. ***Основная задача*** в рассмотрении данного вопроса – предложение разумной долгосрочной политики государства в области управления внешним долгом.

***1. ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ДОЛГ***

***1.1 Понятие и сущность государственного долга***

Хроническая дефицитность государственного и местных бюджетов и высокий государственный долг характерны на современном этапе для большинства промышленно развитых стран. Государство, широко используя свои возможности для привлечения дополнительных финансовых ресурсов в целях своевременного финансирования бюджетных расходов, постепенно накапливает задолженность как внутреннюю, так и иностранным кредиторам. Это ведет к росту государственного долга - внутреннего и внешнего.

Государственный долг - это сумма задолженностей по выпущенным и непогашенным долговым обязательствам государства, включая начисленные по ним проценты. [3, с. 84]

Обычно, говоря о государственном долге, не подразумевают финансы местных органов власти, так как последние могут работать с положительным сальдо при постоянном росте дефицита государственного бюджета.

Основными причинами образования государственного долга являются дефицит бюджета и наличие свободных денежных средств у физических и юридических лиц.[1, с. 275]

По российскому законодательству долговые обязательства Российской Федерации могут существовать в форме:

* кредитных соглашений и договоров, заключенных от имени Российской Федерации с кредитными организациями, иностранными государствами и международными финансовыми организациями в пользу указанных кредиторов;
* государственных ценных бумаг, выпускаемых от имени Российской Федерации;
* договоров о предоставлении государственных гарантий Российской Федерации, договоров поручительства Российской Федерации по обеспечению исполнения обязательств третьими лицами;
* переоформления долговых обязательств третьих лиц в государственный долг Российской Федерации на основе принятых федеральных законов;
* соглашений и договоров, в том числе международных, заключенных от имени Российской Федерации, о пролонгации и реструктуризации долговых обязательств Российской Федерации прошлых лет.[3, с. 87]

Основными способами покрытия бюджетного дефицита являются эмиссия денег и государственные займы. Последние осуществляются путем выпуска и размещения среди населения и кредитно-финансовых учреждений различного рода государственных ценных бумаг (прежде всего казначейских векселей и облигации), являющихся долговыми обязательствами государства по отношению к купившим их физическим и юридическим лицам – это и есть приблизительное определение внутреннего долга. Размеры и структура государственного внутреннего долга даны в программе государственных внутренних заимствований Российской Федерации, субъектов Федерации и муниципальных образований. Программа входит в число документов, представляемых одновременно с проектом бюджета на очередной финансовый год.

Предельные объемы внутреннего долга утверждаются законом о бюджете на соответствующий финансовый год (федеральным законом, законом субъекта федерации или местным органом власти). Предельный объем может быть превышен правительством РФ, если это снижает расходы по обслуживанию государственного долга. В законе о бюджете утверждается также предельный объем заемных средств, направляемых Россией, субъектами Федерации или муниципальными образованиями на финансирование бюджета соответствующего уровня.

Для субъекта Федерации этот предел не должен превышать 30% доходов бюджета на текущий финансовый год без учета финансовой помощи из федерального бюджета и заемных средств, привлеченных в текущем году. Для муниципальных образований он не должен превышать 15% доходов местного бюджета без участия финансовой помощи вышестоящих бюджетов и заемных средств в текущем году.

Предельный размер расходов на обслуживание государственного долга субъекта РФ или муниципального долга не должно превышать 15% объема расходов бюджета соответствующего уровня. Если эти расходы превышают 15%, то могут быть применены следующие санкции:

* ревизия бюджета субъекта Федерации;
* передача исполнения бюджета субъекта РФ под контроль министерства финансов, или местного бюджета под контроль органа, исполняющего бюджет субъекта;
* иные меры[1, с.278].

Проценты по государственному долгу зависят от общего уровня процентных ставок в стране, темпов инфляции, величины дефицита государственного бюджета и др.

Внешний долг - обязательства, возникающие в иностранной валюте, за исключением обязательств субъектов Российской Федерации и муниципальных образований перед Российской Федерацией, возникающих в иностранной валюте в рамках использования целевых иностранных кредитов (заимствований).[2,ст. 6]

Внешний долг может образовываться когда государство берет кредит у другого государства, либо прибегает к услугам международных кредитных организаций. Самой влиятельной из них является Международный валютный фонд (International Monetary Fund). Вердикт именно этой организации может стать своего рода зеленым светом для государства, желающего стать кредитором какой-нибудь страны, или красным – когда государство, желающее получить кредит, не является кредитоспособным по мнению специалистов из МВФ.

Отрицательные последствия государственного долга связаны с тем, что выплаты процентов по внутреннему долгу увеличивают неравенство в доходах и требуют повышения налогов, что подрывает экономические стимулы развития производства, а также могут повышать общий уровень процентных ставок и вытеснять частное инвестиционное финансирование.

Наибольшим бременем на страну ложится внешний долг, так как в этом случае страна вынуждена отдавать наиболее ценные товары, оказывать определенные услуги, чтобы оплатить проценты и погасить долг. Кроме того, получение зарубежных займов и кредитов связано обычно с выполнением определенных условий, диктуемых кредитором. Однако от бремени государственного долга страдают в большей степени слаборазвитые страны. В преуспевающей экономике, по мнению многих зарубежных теоретиков, долг, как частный, так и государственный, играет в целом положительную роль.

Долговые обязательства Российской Федерации могут быть краткосрочными (до одного года), среднесрочными (свыше одного года до пяти лет) и долгосрочными (свыше пяти лет и до 30 лет). Срок погашения долговых обязательств не может превышать 30 лет. Также не допускается изменение условий выпущенного в обращение государственного займа, в том числе сроков выплаты и размера процентных платежей, срока обращения.[3, с. 92]

В России действует единая система учета и регистрации государственного долга. Субъекты Федерации и муниципальные образования регистрируют свои долговые обязательства в Министерстве финансов РФ, которое ведет государственную долговую книгу.

## 1.2 Классификация государственного долга России

Сложность объекта требует выработки определенного подхода к классификации состава долга. При этом возможно использование двух подходов: во-первых, использование принятой бюджетной классификации ; во-вторых, использование укрупненных долговых статей, близких по функциональному назначению, и в этом случае преобладают институциональные признаки долговых статей.

Основополагающим для всех классификаций долга является деление его на внешний и внутренний долг.

Внешний долг - обязательства, возникающие в иностранной валюте, за исключением обязательств субъектов Российской Федерации и муниципальных образований перед Российской Федерацией, возникающих в иностранной валюте в рамках использования целевых иностранных кредитов (заимствований); внутренний долг - обязательства, возникающие в валюте Российской Федерации, а также обязательства субъектов Российской Федерации и муниципальных образований перед Российской Федерацией, возникающие в иностранной валюте в рамках использования целевых иностранных кредитов (заимствований);[ 2, ст. 6]

Внутренний и внешний долги имеют существенные социальные отличия: **внешний долг** ассоциируется с долгом человека, задолжавшего другим людям (долг страны другим странам); **внутренний долг -** это долг самим себе.

Данная ключевая классификация на практике дополняется еще рядом классификационных схем, к которым относятся: классификация долга по типу кредитора (держателя долгового обязательства) и по типу долгового обязательства. Классификация долга по типу кредитора играет важную роль при анализе государственной задолженности на функционирование всей экономики и ее отдельных сегментов. Так, при распространении операций с государственными долговыми обязательствами на вторичном финансовом рынке их распределение по категориям владельцев определяется как спецификой государственного заимствования, так и условиями функционирования кредитно-банковской системы.

Принципиальная классификация государственного долга *по типу кредитора* имеет следующий вид:

* внутренний долг (органам кредитно-денежного регулирования, коммерческим банкам, другим членам государственного сектора, прочим финансовым учреждениям);
* внешний долг (международным организациям, органам управления зарубежных государств, прочая внешняя задолженность, включая банковские ссуды и авансы, кредиты поставщиков).

Классификация долга *по типу долгового обязательства* имеет важное аналитическое значение, так как она выявляет типы долговых активов и характеризует типы активов, которым располагают кредиторы:

* внутренний долг (долгосрочные облигации, краткосрочные облигации и векселя, долгосрочные ссуды, не отнесенные к другим категориям, краткосрочные ссуды и векселя, не отнесенные к другим категориям);
* внешний долг (аналогично перечню статей внутреннего долга).

В категорию "государственный долг" включаются все признанные долги Российской Федерации. Задолженность, формирующая государственный долг, возникает в результате заимствования в денежной форме, выпуска долговых обязательств для оплаты принятых на себя долгов других экономических субъектов, "безденежного" выпуска долговых обязательств. Погашение накопленного долга может происходить различными способами: денежными выплатами, обменом долгового обязательства на налоговые освобождения, отказом от уплаты, аннулированием задолженности кредиторов, принятием задолженности другим органом и др.

Государственный долг оценивается по номинальной стоимости, так как он представляет собой сумму непогашенных обязательств, выплачиваемую при наступлении срока выплаты.Долг - это состояние (запас), ане движение (поток), так как он оценивается на определенную дату, а ее изменение в определенном периоде (между датами) происходит за счет чистого заимствования (заимствование минус погашение).

Величина государственного долга в национальной части внешней задолженности зависит от динамики обменного курса. Если в период между датами определения величин задолженности обменный курс изменился, то переоценка суммы внешнего долга, выраженного в иностранной валюте, в рубли служит одним из факторов изменения общей величины государственного долга. Это особенно важно в связи с тем, что структурно государственный долг складывается из двух частей: основной долг (капитальный) и непогашенный долг (текущий), включающий кроме основного еще и проценты на долговые суммы. К этому надо добавить, что государственный долг - это не только объем заимствований госорганов, но и долги внебюджетных фондов всех уровней государственного управления. Капитальный включает в себя всю совокупность долговых обязательств государства на определенную дату; текущий состоит из платежей по обязательствам, которые заемщик обязан погасить в отчетном периоде.

Необходимо также учитывать и федерально-региональную структуру государственного долга. На практике различают государственный долг, образовавшийся в результате бюджетной задолженности федерального правительства. Собственно этот долг и фигурирует во всех оценках ситуации с госзаимствованиями. Но более правильно было бы говорить о консолидированном, государственном долге, включающем задолженность региональных и муниципальных органов власти.

Наибольшие проблемы связаны со структурой государственного внутреннего долга. Так, укрупненная разбивка внутреннего долга имеет следующий вид:

а) рыночные долговые обязательства в виде эмиссионных ценных бумаг;

б) нерыночные обязательства, связанные с исполнением федерального бюджета и выпущенные для финансирования образовавшихся задолженностей.

К основным различиям этих двух групп обязательств относится, во-первых, то, что первые из них имеют определенную программную форму, закладываются в бюджетные проектировки на ряд лет, а, во-вторых, связаны с необходимостью решения текущих оперативных бюджетных проблем.

Число видов (форм, статей) государственного долга не является стабильным и имеет тенденцию к увеличению (прежде всего за счет нерыночных инструментов). Обострение ситуации с бюджетом обусловливает и сдвиги в структурном построении внутреннего долга. К критическому сдвигу относятся, в частности, крупные пирамиды ГКО. Расходы бюджета по обслуживанию долга по ГКО фактически не учитывались в составе расходов федерального бюджета. Минфин сальдировал все обороты рынка ГКО, включая поступления от новых выпусков и сумм, направляемых на погашение старых выпусков.

Закон Российской Федерации "О государственном внутреннем долге РФ" (1993 г.) определил разделение госдолга на внешний и внутренний долг, в связи с чем валютные заимствования и возникающие в связи с этим обязательства относятся к внешнему долгу, а рублевые заимствования - к внутреннему долгу.

Примитивизм данного подхода соответствовал условиям первых лет реформирования. Процесс реформирования и развитие финансовых рынков с расширением проведения валютных операций потребовали поиска новых решений (как в аналитических, так и в практических целях для решения проблем классификации государственного долга). Проблема особенно осложняется тем, что в настоящих условиях по ряду позиций внешний и внутренний долги представляют довольно гармоничный симбиоз, в частности, связанный даже с техническими проблемами, когда мы имеем практику сальдирования отдельных показателей (особенно по обслуживанию государственного долга).

***2. УПРАВЛЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫМ ДОЛГОМ***

***2.1 Структура государственного долга (2008-2010 гг.)***

Для управления госдолгом важна не только абсолютная величина, но и ее структура. Специалисты условно делят долги на две части: рыночную и нерыночную. Нерыночная часть задолженности не поддается реструктуризации. Обычно это долги перед государствами и международными финансовыми институтами.

В процессе управления государственным долгом органами государственной власти должны решаться следующие основные задачи:

* поддержание объема государственного долга на экономически безопасном уровне, недопущение пере­полнения рынка заемными обязательствами государ­ства и резкого колебания их котировки, минимизация стоимости долга для государства,
* обеспечение своевременного исполнения и обслу­живания обязательств в полном объеме.

Эффективное использование мобилизованных средств и контроль над целевым использованием выде­ленных кредитов должны максимально способствовать решению задач, определенных финансовой политикой. Вопросы управления государственным долгом в на­стоящее время регулируются Бюджетным кодексом Рос­сийской Федерации.

Структура государственного внешнего долга Российской Федерации представлена в таблице 2.1.

Таблица 2.1- Структура государственного внешнего долга РФ

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Категория долга | К 01.10. 2008 г. 'млн. долларов | К 01.10 2009 г.  'млн. долларов | К 01.11.2010 г.  'млн. долларов |
| Государственный внешний долг Российской Федерации (включая обязательства бывшего Союза ССР, принятые Российской Федерацией ) | 40400 | 38 036,4 | 40879,7 |
| Задолженность перед официальными кредиторами - членами Парижского клуба,  не являвшаяся предметом реструктуризации | 1400 | 1 080,2 | 822,7 |
| Задолженность перед официальными кредиторами - не членами Парижского клуба | 2000 | 1 858,0 | 1762,5 |
| Задолженность перед официальными кредиторами - бывшими странами СЭВ | 1500 | 1 336,0 | 1132,9 |
| Коммерческая задолженность бывшего СССР\*\*\* | 800 | 1 231,9 | 825,6 |
| Задолженность перед международными финансовыми организациями | 4600 | 3 908,1 | 3252,2 |
| Задолженность по еврооблигационным займам | 27700 | 26 239,6 | 30456,5 |
| Задолженность по ОВГВЗ | 1800 | 1 778,2 | 1775 |
| Задолженность по гарантиям Российской Федерации в иностранной валюте | 600 | 604,4 | 852,3 |

\*Материал подготовлен Департаментом государственного долга и государственных финансовых активов Министерства финансов Российской Федерации

В общем объеме долговых обязательств по кредитам, полученным от правительств иностранных государств, часть объема долга составляют обязательства перед странами-членами Парижского клуба кредиторов, в последние года наметилась тенденция к снижению. К обязательствам Российской Федерации перед Парижским клубом кредиторов относится задолженность по кредитам, предоставленным иностранными банками в рамках межправительственных соглашений под гарантии своих правительств или застрахованными правительственными страховыми организациями. Парижский клуб кредиторов, полноправным членом которого с сентября 1997 года является Россия, объединяет крупнейших мировых кредиторов (число членов варьируется). По состоянию на 1 ноября 2010 года задолженность перед странами кредиторами - членами Парижского клуба составляет 822,7 млн. долларов. Двойственное положение России в Парижском клубе заключается в том, что она выступает здесь в качестве должника одних стран и, одновременно, кредитора других.

По состоянию на 1 ноября 2010 года объем задолженности перед странами - бывшими членами СЭВ составил 1132,9 млн. долл. Кроме осуществления денежных расчетов и погашения государственного внешнего долга товарными поставками, при погашении внешнего долга Российской Федерации перед бывшим странам-членам СЭВ активно использовались механизмы уступки прав и расчетов с дисконтированием задолженности.

Коммерческая задолженность является наиболее сложной с точки зрения урегулирования. До последнего времени остается коммерческая задолженность перед десятками тысяч иностранных фирм-экспортеров большинства развитых стран мира. Под коммерческой задолженностью бывшего СССР понимаются следующие инструменты: коммерческие кредиты (контракты с рассрочкой платежа, краткосрочные и среднесрочные коммерческие кредиты, подтвержденные траттами и векселями, тратты и векселя с платежом по предъявлении), аккредитивы (отзывные и безотзывные, включая аккредитивы с рассрочкой платежа) и инкассо. В 1991 году негарантированная коммерческая задолженность СССР составляла более 6 млрд. долл.[4].

В соответствии с указанным Заявлением Правительства Российской Федерации в коммерческую задолженность бывшего СССР включаются:

* контракты с рассрочкой платежа;
* краткосрочные или среднесрочные коммерческие кредиты, подтвержденные траттами и векселями;
* тратты и векселя с платежом по предъявлении;
* отзывные и безотзывные аккредитивы, включая аккредитивы с рассрочкой платежа;
* инкассо;
* другие коммерческие обязательства, которые могут быть отнесены к урегулированию по решению Правительства Российской Федерации.

Еврооблигации - это ценные бумаги, эмитированные в валюте, отличной от национальной денежной единицы эмитента, имеющие средне- или долгосрочное обращение на территории иностранных государств, кроме страны эмитента. Данный вид долговых обязательств в структуре государственного внешнего долга Российской Федерации составлял по состоянию на 1 ноября 2006 года 30456,5 млн. долл. Как правило, еврооблигации - это среднесрочные или долгосрочные ценные бумаги.

Внешняя задолженность Российской Федерации в части международных финансовых организаций включает в себя государственные долговые обязательства перед следующими организациями:

· Международный валютный фонд (МВФ);

· Международный банк реконструкции и развития (МБРР);

· Европейский банк реконструкции и развития (ЕБРР).

Динамика структуры государственного внешнего долга РФ представлена в Приложении 1(ед. изм. в млн. долл. США) представлена на рисунке 2.1



Рис. 2.1

Государственный внутренний долг, выраженный в государственных ценных бумагах представлен в таблице 2.2

Таблица 2.2 – Структура внутреннего долга РФ

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Виды  ценных бумаг | Облигации фед. займа с пост. купонным доходом | Облигации фед. Займа с фиксир. купоном | Облигации фед. Займа с  Амортизац. долга | ГСО-ППС | ГСО-ФПС | ОГВЗ | 1991 года  ОРВВЗ | Итого  внутренний  долг |
| на 01.01.2008 | 288,42 | 51,43 | 807,59 | 10,42 | 91,00 | 0,0003 | 0,03 | 1 248,89 |
| на 01.01.2009 | 328,17 | 33,83 | 882,03 | 45,41 | 132,00 | - 0,0002 | 0,03 | 1 421,47 |
| на 01.01.2010 | 706,37 | - | 863,38 | 135,42 | 132,00 | 0,0002 | - | 1 837,17 |

\*Материал подготовлен Департаментом государственного долга и государственных финансовых активов Министерства финансов Российской Федерации

Структура современного внутреннего долга РФ состоит из:

* Государственных бескупонных краткосрочных облигаций (ГКО);
* Облигаций федерального займа с переменным купоном (ОФЗ-ПК), с постоянным купонным доходом (ОФЗ-ПД), с фиксированным купоном (ОФЗ-ФК) и с амортизацией долга (ОФЗ-АД).

Государственные бескупонные краткосрочные облигации (ГКО) эмитируются с мая 1993 г. по поручению Правительства Министерством финансов. Гарантом функционирования ГКО выступает Центральный банк России, который обеспечивает размещение, сбережение и погашение облигаций. Покупателями их могут выступать не только юридические, но и физические лица. Эмиссия ГКО осуществляется в форме отдельных выпусков на срок 3, б, 9 и 12 месяцев. Облигации существуют только в виде записи на счетах [6, c.172].

Облигации федерального займа (ОФЗ) – среднесрочные купонные облигации. ОФЗ с переменным купоном были выпущены в обращение 14 июня 1996 г. в соответствии с Генеральными условиями выпуска и обращения облигаций федерального займа, утвержденными Постановлением Правительства РФ от 15 мая 1995 г. № 458. Эмитентом их является Минфин России. Эмиссия ОФЗ с переменным купоном осуществляется в форме отдельных выпусков, условия каждого выпуска утверждаются Минфином РФ отдельно. [5, c.167]. Срок обращения ОФЗ устанавливался от 1 до 5 лет.

Доход по ОФЗ зависел от доходности по ГКО и устанавливался в виде процента от номинала. Накопленный купонный доход рассчитывался пропорционально числу дней от даты предшествующей выплаты до даты продажи ОФЗ.

В структуре государственного долга России при некотором сниже­нии внешней задолженности наблюдается рост внутренних и "новых" внешних долговых обязательств. С экономической точки зрения это свидетельствует о начале реализации стратегической концепции в области государственного дол­га, суть которой заключается в постепенном стирании разделения долговых обязательств на внешние и внутренние. Государственный долг становится все более единым, и управление финансовыми обязательствами государства переходит к единому центру.

Динамика структуры внутреннего долга представлена на рисунке 2.2.



Рис. 2.2

Эволюция рынка государственных ценных бумаг вполне логично разбивается на этапы, которые отражают его интенсивное развитие, появление ресурсных ограничений, открытие рынка для внешнего капитала, возникновение глубокого кризиса и, наконец, посткризисную историю рынка. На текущий момент можно выделить пять этапов развития российского рынка внутреннего долга. Этап 1 связан с переходом российских денежных властей от прямого финансирования Центральным банком РФ дефицита федерального бюджета к созданию рынка федеральных облигаций. Этап 2 обусловлен возникновением ресурсных ограничений для дальнейшего развития рынка внутреннего долга и его открытием для внешних инвесторов. Содержание этапа 3 определяется системным финансовым кризисом, тогда как этап 4 характеризуется его постепенным преодолением. Наконец, этап 5 представляет современное развитие рынка внутреннего долга.

На рынке государственных ценных бумаг за последние годы произошли позитивные изменения: проведена новация по государственным ценным бумагам, восстановлено доверие участников рынка, отлажена инфраструктура и нормативное регулирование рынка государственных ценных бумаг. Благодаря эффективной долговой и макроэкономической политике удалось полностью восстановить доверие инвесторов к рынку внутренних заимствований, что привело к значительному увеличению ликвидности рынка и объемов размещаемых на нем финансовых инструментов.

***2.2 Способы управления государственным долгом***

Управление государственным долгом – совокупность мероприятий государства (правительства, центрального банка, министерства финансов и других государственных органов) по погашению внешних и внутренних займов, организации выплаты доходов (процентов) по ним, изменению условии и сроков ранее выпушенных займов, размещению новых долговых обязательств. [7]

Механизм регулирования государственного долга в рыночных условиях объединяется понятием "реструктуризация", т. е. основанное на соглашении прекращение долговых обязательств, составляющих государственный (муниципальный) долг, с заменой их долговыми обязательствами, предусмат­ривающими другие условия обслуживания и погашения. Реструктуризация не снимает долговой проблемы, а лишь переносит ее на более поздний срок. Следовательно, бремя погашения ложится на следующие поколения, общая сумма платежей еще более увеличивается за счет доначисленных процентов.

В ходе проводимой реструктуризации долговых обязательств используется ограниченный набор способов ее проведения:

* рефинансирование;
* конверсия;
* выкуп долга;
* консолидация;
* унификация;
* аннулирование государственного долга;
* секъюритизация;
* использование облигаций Брейди.

Рефинансирование - это погашение старой задолженности (и процентов по ней) за счет выпуска нового займа, принятия новых обязательств. Исполь­зуются три способа рефинансирования госдолга:

* замена обязательств (с согла­сия их держателей) с истекшими сроками погашения на новые, по сумме экви­валентные погашаемым;
* досрочная замена одних обязательств на другие с более длительными сроками погашения;
* размещение (продажа) новых облига­ций и за счет вырученных средств погашение облигаций с истекшими сроками погашения.

Другой способ - выкуп долга. В случаях когда государства-должники могут располагать значительными объемами финансовых резервов, можно разре­шить заемщику самостоятельно выкупить собственные долги, что позволяет сократить общий объем государственного долга. Однако мировая практика негативно относится к досрочному выкупу долгов. Это связано с тем, что выиг­рыш от этого получают, во-первых, наихудшие заемщики, долги которых торгуются с наибольшим дисконтом, и, во-вторых, нарушается принцип равенства кредиторов. Процентные ставки, которые платит Россия по обслу­живанию внешнего государственного долга, составляют от 7 до 13%, что в 3-4 раза дороже, чем для развитых стран Европы.[8,c.60]

Благоприятная экономическая ситуация для выкупа внешнего государ­ственного долга сложилась в Российской Федерации в связи с ростом цен на углеводородное сырье на международном рынке. Это позволило России сформировать Стабилизационный фонд, который на начало 2006 г. достигает величины 1 трлн. долл. Переговоры с членами Парижского клуба кредиторов, долг перед которыми на 1 января 2005 г. составил 43,1 млрд. долл., или почти 40% общего внешнего государственного долга, завершились договоренностью, что Российская Федерация досрочно выплатила по номиналу 15 млрд. долл. По расчетам Минфина РФ, только в 2005 г. страна сэкономила на процентах 400 млн. долл., а до 2020 г. - почти 6 млрд. долл.

Секьюритизация долга - переоформление государственного долга в новые рыночные долговые инструменты денежного рынка, включая ссудные капита­лы. Среди основных видов ценных бумаг, обращающихся на международных финансовых рынках, выделяются две группы:

* иностранные облигации - эмитируемые нерезидентами на внутреннем рынке иностранного государства;
* еврооблигации - средне- и долгосрочные обязательства в евровалютах, выпускаемые на европейском рынке среди зарубежных инвесторов.

К началу 1990-х гт. в международной практике сложилась достаточно действенная система реструктуризации внешней задолженности, предложен­ная для урегулирования долговых обязательств развивающихся стран мини­стром финансов США Н. Брейди, - "план Брейди". На тот период рынки ценных бумаг развивающихся стран характеризовались весьма низкой ликвид­ностью - 25-40% номинала. В результате переговоров должников с кредитора­ми в 1990-1994 гг. был осуществлен выпуск облигаций Брейди на общую сумму около 100 млрд. долл. Они являются государственными облигациями, эмити­рованными в обмен на государственный долг перед коммерческими банками. В международной практике используют следующие виды облигаций Брейди: [8,c.61]

* паритетные (с уменьшенными процентами);
* дисконтные (с уменьшенной основной суммой долга);
* ступенчатые (с более низкими первоначальными ставками);
* долговые конверсионные (новых займов), новые долговые;
* проце­нтные;
* капитализированные.

Приведенные методы управления государственным долгом в своей основе базируются на переговорном процессе. Они относятся к рыночным методам управления государственным долгом и широко используются развитыми стра­нами и международными финансовыми организациями. Наряду с рыночными мировая практика использует и внерыночные (административные) методы управления на основе одностороннего принятия эмитентом управленческого решения по долговым обязательствам.

К административным методам отно­сятся:

* конверсия;
* консолидация;
* унификация;
* отсрочка погашения;
* списание;
* аннулирование долга.

Конверсия - изменение доходности займов в интересах должника путем понижения процента, применения иного способа погашения долга в целях снижения расходов заемщика на погашение и обслуживание государственного долга. Наиболее распространенными видами ее являются:

* обмен на долговые обязательства третьих стран;
* погашение долга товарными поставками;
* обрат­ный выкуп долга заемщиком на особых условиях;
* обмен долга на собствен­ность и т. п.

Технически такие операции не приводят к изменению структуры существующих обязательств и к получению новых ссуд.

В качестве примера можно привести конверсию займов, проведенную Российской Федерацией в 1999 г. в рамках новации государственных краткос­рочных облигаций и облигации федеральных займов с постоянным и перемен­ным купонным доходом со сроками погашения до 31 декабря 1999 г., выпущен­ных в обращение до 17 августа 1998 г. Конверсия носила принудительный характер, предполагала пересчет суммы долга на основе дисконтирования номинальной стоимости обмениваемых бумаг и замену ранее выпущенных ценных бумаг на новые с постоянным и переменным купонным доходом со сроками обращения от трех до пяти лет и частичной выплатой денежных сумм.[8,c.61]

Консолидация - изменение срока действия уже размещенных займов в сторону увеличения или сокращения. Пролонгация займов имеет цель облегче­ния выплаты долга и предполагает увеличение сроков обращения выпущенных займов путем перевода текущих обязательств и краткосрочных займов в долгосрочные. Как правило, она носит принудительный характер и осущес­твляется путем добавления процентных купонов к облигациям старых займов, срок действия которых продлевается, или путем замены облигаций старых займов на облигации нового займа. Нередко консолидация (как правило, про­лонгация) совмещается с конверсией.

Унификация займов - это объединение нескольких займов в один, когда облигации ранее выпущенных займов обмениваются на облигации нового займа. Она может производиться вместе с консолидацией и конверсией или без них.

Отсрочка погашения займа заключается в том, что, как и при консолида­ции, односторонне отодвигаются сроки погашения займа и, кроме того, прекращается выплата доходов.

Аннулирование государственного долга - отказ государства от всех обяза­тельств. Это нерыночная мера решения долговой проблемы государства. В США в 1838 г. восемь южных штатов отказались платить по муниципальным облигациям, объяснив это "нелюбовью к иностранцам". После Октябрьской революции советское правительство отказалось платить по государственным долговым обязательствам как иностранным, так и отечественным держателям государственных ценных бумаг, поскольку это были долги царской России.[8,c.62]

***3. ПРОБЛЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫМ ДОЛГОМ И ПУТИ ИХ РЕШЕНИЯ***

Преодоление экономического кризиса за счет финансовых вливаний со стороны государства помимо положительных моментов имеет и свою темную сторону: рост государственного долга со всеми отрицательными социально-экономическими и политическими последствиями.

В последние годы Россия всеми силами стремилась сократить долги, накопленные еще со времен СССР и предыдущего кризиса 1998 года, но экономические потрясения 2008 года снова отбросили государство в борьбе со своим долгом на несколько позиций назад.

На протяжении ряда десятилетий многие страны прибегали к расширению масштабов внутренних и внешних заимствований в надежде на решение накопившихся социальных проблем и на создание условий экономического роста путем активизации инвестиционного процесса. Однако займы редко использовались в целях крупномасштабного инвестирования. В этом и состоит проблема – неумение правильно распорядится имеющимися ресурсами.

Государство, в рамках инвестиционной политики не оказывало серьезной финансовой поддержки наукоемкой составляющей государственного сектора в экономике и социальной сфере; связанная с этим низкая доходность предприятий обрабатывающей промышленности, происходит выведение временно свободных средств за границу, ослабляющее ресурсную базу банковского сектора России. В этих условиях частным и государственным корпорациям приходится обращаться за внешними кредитами. Во многом именно это обстоятельство и определило сегодняшнее бедственное положение большинства компаний. В результате быстрыми темпами растет внешний корпоративный долг. В 2008 году он достиг исторического максимума и составил 413,3 млрд. долларов. [10, с. 25]

В настоящее время мы можем наглядно наблюдать трансформацию частного корпоративного долга в долг государственный. Спасая крупные, стратегически важные предприятия от банкротства и приобретая их за счет собственных средств, государство также получает «в подарок» и все имеющиеся у этих компаний долги.

Внутренний долг государства, который изначально оценивается как менее болезненный для экономики страны, также продолжает расти. Резкий скачок его роста произошел осенью 2008 года, когда кризис вплотную добрался и до России. Только за октябрь месяц прошлого года внутренний государственный долг, выраженный в ценных бумагах государства, увеличился почти на 8 млрд. рублей и составил 1 трлн. 378,500 млрд. рублей. На 1 февраля 2009 года эта сумма увеличилась уже до 1 трлн. 423,268 млрд. рублей. [11]

Совокупный объем государственного долга возрос за январь-апрель 2009 года, по оценке Минэкономразвития, на 1,5%, составив по состоянию на 1 мая 2,732 триллиона рублей против 2,692 триллиона рублей на начало года. [11]

Конечно же, рост государственного долга есть неотъемлемая часть борьбы с любым финансовым кризисом. В условиях снижения платежеспособного спроса и покупательной способности граждан бездействие государства может привести к значительному упадку экономики страны. Активные же государственные действия и правильная долговая политика позволяют преодолеть кризисные явления и избежать состояния экономической депрессии, по сравнению с которой рост государственного долга – относительно малая цена.

Рост государственных внутренних заимствований и общей величины внутреннего государственного долга является реальностью бюджетного процесса, в котором отчетливо прослеживается крайне низкое качество бюджетного планирования и прогнозирования.

Достаточно указать на то, что по сравнению с проектировками бюджета на 2008 г. в течение января – июня 2008 г. в закон о бюджете были внесены изменения, в результате чего доходы бюджета увеличены с 6,67 трлн. руб. до 8,96 трлн. руб. Дополнительные доходы составляют 2,29 трлн. рублей. Аналогично (в меньшей степени) выросли и расходы бюджета. [12, с. 19] Такова «точность» нашего бюджетирования. При таком уровне бюджетного планирования и прогнозирования бюджетная политика оказывается сомнительной.

Требует решения проблема учета государственного долга. Это особенно актуально по отношению к так называемому «непредвиденному долгу». Речь идет об обязательствах РФ по предоставленным ею государственным гарантиям, которые в соответствии с Бюджетным кодексом включены в понятие «государственный долг РФ».

Другая проблема учета долговых обязательств – должное внимание ко всей совокупности долговых обязательств. Например, Министерство финансов РФ с нарушением установленного порядка бюджетного учета переоценивает задолженность РФ по долговым обязательствам. Оно делает это не ежемесячно, как положено, а намного реже – только раз в год при проведении инвентаризации по состоянию на 31 декабря отчетного года. Такая переоценка искажает действительное положение.[12, с. 21]

В управлении государственным долгом и внешних активов актуально ужесточение их нормативного регулирования. В бюджетном кодексе РФ были выработаны определенные лимиты и ограничения, так или иначе связанные с государственным долгом. Но при всей значимости таких ограничений сопоставление фактически достигнутых объемов и их нормативных значений не осуществляется. То есть, ограничения носят имитационный характер, что не способствует совершенствованию управления государственным долгом.

Еще одна немаловажная проблема – отсутствие законодательно закрепленных норм определения объема государственного внешнего долга в соответствии с международной практикой его учета и статистического отражения. Это существенно ограничивает возможности оперативного управления им.

Назрела необходимость обеспечения органами федеральной власти полного учета и достоверности информации о долговых обязательствах. Только при этих условиях может быть более четкой система управления государственным долгом.

В качестве практических рекомендаций по оптимизации российской системы управления государственным внешним долгом можно предложить следующее:

1. Передать функцию оперативного управления государственным долгом от Минфина России в ведение самостоятельной государственной структуре, аналогичной "автономным агентствам" ряда европейских стран. В печати прошли сообщения, что готовятся документы по созданию на базе ВЭБ коммерческого банка и агентства по обслуживанию внешнего долга. После реализации этих проектов, у правительства, видимо, появится структура, которая сможет оперировать на рынке в качестве автономной единицы, что позволит решить проблему выкупа долга, не затрагивая двусторонний государственный уровень.

2. Совершенствовать систему обслуживания государственного долга путем ее коммерциализации. Для этого может использоваться упомянутое агентство по управлению долгом, зарплата сотрудников которого зависела бы от результатов их деятельности. Кроме того, какая-то часть государственного долгового портфеля может временно передаваться в контролируемое управление нескольким независимым менеджерам, что позволит министерству финансов сопоставлять методы и результаты их деятельности с операциями своих сотрудников.

3. Ввести единую систему централизованного учета дебиторской и кредиторской задолженности государства. Сказанное подразумевает, во-первых, активизацию деятельности по возврату кредитов, предоставленных ранее СССР развивающимся странам и Российской Федерацией странам СНГ. В 2001 г. Правительство РФ обеспечило возврат этой задолженности в объеме, составляющем лишь чуть больше 1,5% от общей суммы имевшейся задолженности. Необходимо увеличить поступления по этим статьям. Кроме того, урегулирование долга СНГ России служит инструментом признания правопреемства России в отношении активов СССР.

4. Улучшить состояние источников обслуживания внешнего долга. В бюджетной сфере целесообразно установление ограничений на размер дефицита федерального бюджета Практика формирования профицитного бюджета демонстрирует твердое намерение правительства рассчитываться по долгам. Необходим поиск дополнительных источников дохода бюджета, в частности следует обратить внимание на доходы отприватизации, которые зачастую используются для снижения долга. Отметим, что при проведении приватизации существует возможность выпуска государственных конвертируемых облигаций. Они размещаются на международных финансовых рынках конвертируемых государственных облигаций, которые по желанию инвестора могут обмениваться на акции приватизируемого предприятия. Подобная привлекательная возможность позволяет государству разместить приуроченный к приватизации выпуск конвертируемых облигаций на относительно льготных условиях. Это предложение, по мнению автора, будет полезно при начале третьего этапа массовой приватизации.

Актуальны и другие возможности по увеличению внутренних источников. К примеру, возможен выпуск мобилизационного внутреннего валютного займа в объемах, необходимых для последовательного покрытия выплат по внешнему долгу (или их части). Таким образом, изменится природа долга путем перехода из внешней формы во внутреннюю, что обусловит распределение доходов в пользу российского населения, а не иностранцев. Но для этого необходима система твердых гарантий по займам.

5. Детально рассмотреть политику заимствования субъектов Федерации*.* Москва, Санкт-Петербург, Нижний Новгород и др. также являются заемщиками на международных рынках капитала, что подразумевает координацию всех заимствований субъектов РФ с федеральной программой государственных заимствовании.

6. Разработать альтернативные варианты политики управления внешними обязательствами для случаев резкого ухудшения ситуации на мировых товарно-сырьевых и финансовых рынках.

7. Совершенствовать российское законодательство в плане расширения и уточнения актов о государственных внешних заимствованиях, а также с целью формирования надежного национального рынка производных финансовых инструментов. В условиях продолжающегося оттока капитала из страны необходимо ужесточение норм валютного законодательства.

8. Организовать подготовку квалифицированных специалистов в области управления внешним долгом. Для этого необходимо введение соответствующих дисциплин в ВУЗах страны, а также создание специализированных НИИ.

На взгляд экономистов, реализация предложенных выше мер поможет смягчить проблему платежей по внешнему долгу, повысит эффективность управления государственным внешним долгом на ближайшую и отдаленную перспективу.

# Заключение

Финансовые отношения по поводу формирования, обслуживания и погашения государственного внешнего долга оказывают значительное влияние на состояние государственных финансов, денежного обращения, инвестиционного климата, структуру потребления, развитие международного сотрудничества и на многие другие элементы социально-экономической жизни общества. Этим объясняется *существенная* и *многогранная* роль государственного внешнего долга в развитии страны.

В последнем десятилетии Россия попала в замкнутый круг экономических противоречий: превышение расходов над доходами федерального бюджета формировало дефицит бюджета, который покрывается за счет государственных заимствований, втом числе внешних, что привело к увеличению расходов на их обслуживание.

Таким образом, в настоящее время Российская Федерация не может в полной мере выполнять свои обязательства по обслуживанию государственного долга без его реструктуризации. В последние годы наблюдается увеличение российского внешнего долга. Достигнутые соглашения о реструктуризации долга не уменьшают его величину и в ближайшее время, после окончания льготного периода, долговая нагрузка будет возрастать. Вновь привлекаемые иностранные заимствования фактически направляются на обслуживание существующей задолженности. При этом общая сумма задолженности увеличивается.

Существует необходимость реального определения предельного уровня внутренних и внешних заимствований. При отсутствии экономического роста, на обслуживание государственного долга должна направляться минимальная сумма бюджетных средств, не больше, чем расходуется на национальную оборону и народное хозяйство. В России же, при снижении объемов производства, на обслуживание государственного долга направляется примерно 4%, на национальную оборону примерно 3%, на народное хозяйство 2% к ВВП.

Так как в России очень сложное экономическое положение, при спаде производства нельзя расходовать займы на потребление и обслуживание государственного долга, необходимо вкладывать их в экономику. Однако отказ от выплат кредиторам грозит изоляцией и стагнацией, так как собственных средств недостаточно для финансовых вливаний в производство. Поэтому следует осуществлять комплексную стратегию как в направлении переговоров по реструктуризации и конверсии государственного долга, что на сегодняшний день предпринимается Правительством, так и создания благоприятных условий для инвестиций в реальный сектор экономики, а не строительства "финансовых пирамид".

Политика, направленная на инвестиции, позволит увеличить национальный доход. Только при ежегодном приросте ВВП обслуживать и погашать государственный долг можно будет без особого ущерба для экономики.

В заключение следует отметить, что дело не столько в относительной тяжести государственного долга, хотя и это, несомненно, важно, сколько в степени экономического развития, абсолютных размерах ВВП, уровне благосостояния граждан.

**СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ**

1. Колпакова Г. М. Финансы. Денежное обращение. Кредит: Учеб. пособие/ Ред. Колпакова Г. М.- 2-е изд., переработ. и доп.- М.: Финансы и статистика, 2003.- 496 с.

2. Бюджетный кодекс Российской Федерации.:

3. Финансы: Учеб. пособие/Под ред. проф. А. М. Ковалевой.-

4-е изд., перераб. и доп. - М.: Финансы и статистика, 2005.— 384 с.

4. Счетная палата РоссийскойФедерации//www.ach.gov.ru/bulletins

5. Балабанов И.Т. Основы финансового менеджмента: Учеб. пособие. – 2-е изд., доп. и перераб. – М.: Финансы и статистика, 1999. – 512 с.17

6. Дадашев А.З., Черник Д.Г. Финансовая система России: Учеб. пособие. – М.: ИНФРА-М, 1997. – 248 с.

7. <http://www.budgetrf.ru/Publications/Glossary/Glossary1830.htm>

8. Воронин Ю. С. Управление государственным долгом/Ю. С. Воронин// Экономист.-2006-№1-С.58-67.

9. Смирнов О.В. Государственный внешний долг России: проблемы и перспективы // Финансы.−2001.−№10.

10. Мартьянов, А. В. Актуальные проблемы управления государственными заимствованиями Российской Федерации / А. В. Мартьянов // Финансы и кредит . - 2009. - № 7. - С. 23 - 31.

11. Официальный сайт Министерства финансов РФ // www.minfin.ru

12. Селезнев, А. Совокупный государственный долг, его регулирование / А. Селезнев // Экономист. - 2008. - № 8. - С. 13 - 26.