Содержание

Введение……………………………………………………….…….…3

Глава 1 Определение и сущность государственного долга…….…...5

 1.1. Появление государственного долга и его структура…..…5

 1.2. Классификация государственного долга……….……….....8

Глава 2 Управление государственным долгом……………………….14

 2.1 Виды управления государственным долгом……………….14

 2.2. приемы управления государственным долгом……………17

Глава 3 Государственные ценные бумаги как инструмент управления госу­дарственным долгом ……………………………………………………22

Заключение………………………………………………………………26

Список литературы ……………………………………………………..29

Введение

 С появлением государства возникли и его потребности, которые надо было финансировать. Это вызвало к жизни такие категории, как государст­венные налоги, расходы, бюджет. С развитием государства расширялись его функции, росли потребности. Это привело к увеличению государственных расходов. Однако налоговых поступлений для их покрытия скоро стало не хватать. Это способствовало появлению новых форм государственных дохо­дов - неналоговых платежей.

Практически все страны мира, проводя экономические преобразования, прибегают к внешним заимствованиям. И Россия не является исключением. Государственный бюджет Российской Федерации, хоть и является бездефи­цитным, не в состоянии «выкроить» необходимые для проведения реформ средства. Но политика внешних заимствований не должна быть бездумной: еще лишь ведя переговоры о получении кредита от иностранного государ­ства, Россия уже должна знать до мельчайших подробностей как будут ис­пользоваться эти средства, с какой эффективностью и за счет чего этот долг будет погашаться. Государственный кредит в современных условиях — этосовокупность финансовых отношений, между государством, с одной сто­роны, и физическими и юридическими лицами — с другой. В сфере этих от­ношений государство в большинстве случаев выступает как заемщик средств, а население, предприятия, банки, фонды — как кредиторы. Кроме того, госу­дарство может выступать гарантом по обязательствам различных физических или юридических лиц. На практике это означает принятие государством на себя ответственности за погашение обязательств последних. Иначе говоря, если лица, по обязательствам которых государство выступило гарантом, не смогут их выполнить, то эти функции переходят к государству. Однако его выступление в сделке в качестве гаранта не приводит к автоматическому увеличению государственного долга. Интерес к данной теме обусловлен тем, что в настоящее время проблема государственного долга это ключ к макро­экономической стабилизации в стране (тем более в условиях финансового кризиса). От ее решения зависят состояние федерального бюджета, золотова­лютных резервов, стабильность национальной валюты, уровень процентных ставок, инфляции, инвестиционный климат. Кроме того, принимая во внима­ние попытки наших международных кредиторов использовать долговую проблему для политического давления на Россию, грамотное урегулирование государственного долга становится фактором национальной безопасности и условием проведения самостоятельной внешней, да и внутренней политики.

Финансовый кризис, в результате которого пошатнулась финансовая сис­тема российского государства, оказалось, обусловил переход вопросов управления государственным долгом в разряд первостепенных. Более того, можно с уверенностью утверждать, что данная тема будет оставаться важ­нейшим предметом для обсуждения и в ближайшей перспективе.

**Глава 1. Определение и сущность государственного долга.**

* 1. **Появление государственного долга и его структура.**

Осуществление государственных заимствований и предоставление госу­дарственных гарантий ведет к формированию государственного долга.

 Под государственным долгом в Бюджетном кодексе понимаются долго­вые обязательства РФ перед физическими и юридическими лицами, иностранными государствами, международными организациями и иными субъектами международного права, включая обязательства по государствен­ным гарантиям, предоставленным РФ[[1]](#footnote-1). Госдолг РФ полностью и без условий обеспечивается всем находящимся в федеральной собственности имущест­вом, составляющим государственную казну. Рост госдолга влечет повышение ставок или введение новых налоговых платежей, поскольку основной источ­ник погашения долговых обязательств и расходов по их обслуживанию один – бюджет. Государственные кредиты предоставляются за счет бюджетных средств экономическим субъектам, региональным и местным органам власти, иностранным государствам, международным организациям. Предоставление государством кредитов ведет к формированию государственных финансовых активов или долгу перед государством.

Разница между государственным долгом и финансовыми активами пред­ставляет собой чистый государственный долг. Он как результативная вели­чина показывает, в каком качестве в большей степени выступает государство на финансовых рынках – в роли заемщика или кредитора

Структура госдолга РФ представляет собой группировку долговых обя­зательств РФ. Долговые обязательства РФ могут существовать в виде обяза­тельств по[[2]](#footnote-2):

* Кредитам, привлеченным от имени РФ как заёмщика от кредит­ных организаций, иностранных государств, в т.ч. по целевым иностранным кредитам международных финансовых организа­ций, ин. субъектов международного права, иностранных юриди­ческих лиц;
* Государственным ценным бумагам, выпущенным от имени Рос­сийской Федерации;
* Бюджетным кредитам, привлеченным в федеральный бюджет от бюдже­тов других уровней бюджетной системы Российской Федерации;
* Государственным гарантиям Российской Федерации;
* Иным долговым обязательствам, ранее отнесенным в соответст­вии с законодательством РФ на государственный долг

Для государства на федеральном и региональном уровнях возможно при­менение двух видов долговых обязательств: внутреннего или внешнего долга. Для муниципалитетов называется возможность применения только одного вида - внутреннего долга.

Критерием разграничения долговых обязательств на внутренние и внеш­ние выступает валюта займа. Если деньги берутся взаймы у российских или иностранных субъектов в иностранной валюте, то возникают отношения внешнего долга. Если деньги берутся в валюте России, то возникают отно­шения внутреннего долга.

Любое государство в выборе форм долговых обязательств стремится к тому, чтобы основным кредитором было население своей страны и чтобы как можно меньше зависеть от иностранных кредиторов, поскольку это ослаб­ляет не только экономическую самостоятельность страны, но и его суверени­тет.

Государственный долг Российской Федерации состоит из задолженности прошлых лет и вновь возникающих долговых обязательств. При этом долго­вые обязательства бывшего СССР включаются в долг России только в части, принятой на себя Российской Федерацией.

 Государственный долг бывает капитальным, основным и текущим. Капи­тальный долг представляет собой всю сумму выпущенных и непога­шенных государством долговых обязательств и гарантированных им обяза­тельств других лиц, включая начисленные проценты, которые должны быть выплачены по этим обязательствам.[[3]](#footnote-3) Основной долг – это номинальная стои­мость всех долговых обязательств государства и гарантированных им заим­ствований.[[4]](#footnote-4) Те­кущим государственным долгом называется задолженность государства по обязательствам, по которым наступил срок платежа.

Согласно существующим уровням государственной власти различают госу­дарственный долг Российской Федерации и долг субъектов Российской Фе­дерации. Долговые обязательства, выпущенные органами местного само­управления, формируют муниципальный долг.

Долговые обязательства Российской Федерации погашаются в сроки, которые определяются конкретными условиями займа и не могут превышать 30 лет. Изменение условий выпущенного в обращение государственного займа, в том числе сроков выплаты и размера процентных платежей, срока обращения, не допускается. Долговые обязательства Российской Федера­ции могут быть краткосрочными (до одного года), среднесрочными (свыше одного года до пяти лет) и долгосрочными (свыше пяти лет до 30 лет).

**1.2.Классификация государственного долга**

Различают внешний и внутренний государственный долг.

В России сложился отличный от общемирового подход к такому разде­лению. Закон РФ "О государственном внутреннем долге Россий­ской Федера­ции", принятый в 1992 г., закрепил деление государственного долга на внут­ренний и внешний, проводимое по валютному критерию. Таким образом, в настоящее время заимствования делятся на внутренние и внешние в соответ­ствии с валютой возникающих обязательств, рублевые долги отно­сятся к внутреннему долгу, а валютные - к внешнему.

 В объем *государственного внутреннего долга* Российской Федерации включаются[[5]](#footnote-5):

1)основная номинальная сумма долга по государственным ценным бумагам РФ, обязательства по которым выражены в валюте РФ;

2)объем основного долга по кредитам, полученным Российской Федерацией и обязательства по которым выражены в валюте РФ;

3) объем основного долга по бюджетным кредитам, полученным Российской Федерацией;

4)объем иных (за исключением указанных) долговых обязательств РФ, оп­лата которых в валюте РФ предусмотрена федеральными законами до введе­ния в действие БК РФ.

 В объем *государственного внешнего долга* Российской Федерации вклю­чаются[[6]](#footnote-6):

1)номинальная сумма долга по государственным ценным бумагам РФ, обяза­тельства по которым выражены в иностранной валюте;

2)объем основного долга по кредитам, полученным Российской Федерацией и обязательства по которым выражены в иностранной валюте, в т.ч. по целе­вым иностранным кредитам, привлеченным под государственные гарантии;

3)объем обязательств по государственным гарантиям РФ, выраженным в иностранной валюте.

 В современных условиях исполнительной власти для покрытия огром­ных государственных расходов не хватает налоговых поступлений, а денеж­ная эмиссия ведет к инфляции. Отказ правительства от использования на эти цели кредитов Центрального банка РФ привел к тому, что их место заняли займы внутри страны и за рубежом. В результате резкого увеличения дефи­цита бюджета и растущих заимствований существенно возрос государствен­ный долг России, как внутренний, так и внешний.

Значительные размеры государственного долга отражают кризисное состояние экономики России. Увеличение заимствований на финансовом рынке и у зарубежных кредиторов приводит к росту расходов на обслужива­ние и погашение государственного долга и уменьшению государственных расходов по другим направлениям.

Такие масштабы государственного долга требуют и соответствующего управления им. Одним из методов регулирования является утверждение за­конодательной властью его верхних пределов. Федеральным законом « О фе­деральном бюджете на 2010 год и на плановый период 2011-2012гг.» установлен верхний предел государствен­ного внутреннего долга Российской Федерации на 1 января 2011г.— в сумме 3 301 795 464,0 тыс.руб. Этим же законом установлен и пре­дельный размер государственных внешних заимствований РФ на 2011г. в сумме до 63,3 млрд. долл. США.[[7]](#footnote-7)

Обслуживание государственного внутреннего долга возложено на Цен­тральный банк РФ.

В федеральный долг не включаются долговые обязательства нацио­нально- государственных и административно- территориальных образований РФ, т.е. муниципальных займов, если они не гарантированы Правительством РФ. Ответственность по муниципальным займам несут органы, их выпус­тившие.

Государственный внутренний долг обеспечивается активами, находя­щимися в распоряжении Правительства РФ.

Выплата доходов по займам и их погашение являются одной из глав­ных статей бюджетных расходов. В условиях, когда государственный долг достигает такого уровня, при котором страна не в состоянии своевременно выполнять свои долговые обязательства, правительство вынуждено прибе­гать к их пролонгации, т.е. удлинению сроков погашения, или конверсии - уменьшению размеров выплачиваемых процентов по займам.

Основная цель выпуска займов в сегодняшней России — это покрытие дефицита бюджета и рефинансирование предыдущих займов. Это означает, что на ту сумму задолженности, которая должна быть погашена в данном году, осуществляется выпуск новых займов. Рост государственных расходов влечет за собой увеличение займов и долга, поэтому государственный внут­ренний долг тесно связан с государственным бюджетом как фактом своего происхождения.

Ведущими методами финансирования государственного долга явля­ются денежно- кредитная эмиссия и выпуск государственных займов.

Наиболее целесообразным является выпуск государственных ценных бумаг, но в этом случае перед государством возникает серьезнейшая задача, связанная с поиском оптимального сочетания видов государственных ценных бумаг по срокам обращения, уровням доходности и другим качествам. Даже в странах со стабильной экономикой используются различные подходы. Так, долгое время в США предпочтение отдавалось долгосрочным ценным бума­гам; в Германии, Японии, Франции, Англии – среднесрочным. Доля кратко­срочных ценных бумаг в этих странах незначительна.

Если же говорить о привлекательности для государства внутренних

или внешних заимствований, то, «пальма первенства» принадлежит внутрен­ним займам, т. к. в этом случае кредитором будет выступать население страны, а не иностранные государства, долги которым могут сказаться не только на экономическом положении страны, но и на ее суверенитете. В странах с твердой и свободно конвертируемой валютой нет деления долга на внешний и внутренний, существует одно понятие – «нацио­нальный долг».

Внутренние долговые обязательства можно условно разбить на рыноч­ные, существующие в форме эмиссионных ценных бумаг, и не рыночные, возникшие по итогам исполнения федерального бюджета и выпущенные в счет финансирования образовавшейся задолженности. Если выпуск и обра­щение первых достаточно регламентированы и включаются в программу внутренних заимствований на очередной финансовый год, то вторые выпус­каются нерегулярно, несмотря на принятие соответствующих законодатель­ных актов.

Нарастание внутреннего долга менее опасно для национальной эконо­мики по сравнению с ростом ее внешнего долга. Утечки товаров и услуг при погашении внутреннего долга не происходит, однако возникают определен­ные изменения в экономической жизни: погашение государственного внутреннего долга приводит к перераспределению доходов внутри страны.

Рост государственного долга влечет за собой реальные негативные экономические последствия.

Во-первых, выплата процентов по государственному долгу увеличи­вает неравенство в доходах: Погашение государственного внутреннего долга приводит к тому, что деньги из карманов менее обеспеченных слоев населения переходят к более обеспе­ченным, т. е. те, кто владеет облигациями, становится еще богаче.

Во-вторых, повышение ставок налогов как средство выплаты государ­ственного внутреннего долга или его уменьшения, может подорвать действие экономических стимулов развития производства, снизить интерес к вложе­ниям средств в новые предприятия, усилить социаль­ную напряженность в обществе.

В-третьих, существование внешнего долга предполагает передачу части созданного внутри страны продукта за рубеж (в случае выплаты про­центов или сумм основного долга).

В-четвертых, рост внешнего долга снижает международный авторитет страны.

В-пятых, когда правительство берёт займ на рынке капиталов для ре­финансирования долга или уплаты процентов по государственному долгу, это неизбежно приводит к увеличению ставки процента на капитал. Рост процентной ставки влечет за собой снижение капитализированной стоимо­сти, сокращение частных капиталовложений, в результате последующие по­коления могут унаследовать экономику с уменьшенным производственным потенциалом и всеми вытекающими отсюда отрицательными последствиями.

За последние годы произошли кардинальные изменения в объеме и структуре совокупного национального долга России (государственный внеш­ний и внутренний, внутренний корпоративный и корпоративный долг перед нерезидентами). Колоссальный рост его, уменьшение доли государственного долга и резкое увеличение доли менее надежного корпоративного долга обу­словливают необходимость анализа его тенденции и динамики.

Трансформация внешнего государственного долга во внутренний госу­дарственный долг. Внешний государственный долг погашается за счет заим­ствований на внутреннем рынке. В результате с 2002 г. началось быстрое увеличение внутреннего государственного долга. В 2006-2009 гг. в соответ­ствии с прогнозом социально-экономического развития России политика за­мещения внешнего долга внутренним продолжится. Если на начало 2006 г. внутренний долг - составлял 19,4% внешнего, то на конец 2009 г. эта вели­чина возросла до 92,3%.[[8]](#footnote-8)

Таким образом, цель управления государственным долгом заключается в нахождении оптимального соотношения между потребностями государства в дополнительных финансовых ресурсах и затратами по их привлечению, об­служиванию и погашению.

**Глава 2. Управление государственным долгом.**

**2.1. Виды управления государственным долгом**

 Перспективные вопросы развития государст­венного долга находятся в компетенции Федерального Собрания, Президента РФ и Правительства РФ, законодательных (представительных) и исполни­тельных органов власти субъектов РФ. Исполнительные органы готовят про­екты федеральных и региональных законов (законодательной инициативой обладают также Федеральное Собрание и Президент РФ, законодательные органы и главы администраций субъектов РФ), Федеральное Собрание РФ и законодательные органы субъектов РФ их принимают, а Президент РФ и главы региональных администраций их отклоняют или подписывают.

Прежде всего, ежегодно в законе о федеральном бюджете Федеральное Соб­рание и Президент РФ устанавливают:

· предельные объемы государственного внутреннего и внешнего долгов;

· источники внутреннего финансирования бюджетного дефицита, включая доходы от эмиссии государственных ценных бумаг;

· предельный размер внешних заимствований;

· предельные размеры государственных кредитов иностранным государст­вам и государствам – участникам СНГ;

· направления использования, условия предоставления и предельные раз­меры бюджетных кредитов (ссуд) юридическим лицам и субъектам РФ;

· верхние пределы государственных внутренних и внешних гарантий.

При этом руководствуются Бюджетным кодексом, где определено, что:

1.В программе государственный внешних заимствований Российской Федерации объем, детализированный по конкретным займам, должен составлять не менее 85% общего объема внешних заимствований.[[9]](#footnote-9)

2. Предельный объем государственного долга субъекта Российской Федера­ции, муниципального долга не должен превышать объем доходов соответст­вующего бюджета без учета финансовой помощи из бюджетов других уров­ней бюджетной системы Российской Федерации

Кроме того, по представлению Правительства РФ Государственная Дума ут­верждает программу государственных внешних заимствований и предостав­ляемых Россией государственных кредитов и программу предоставления га­рантий Правительства РФ.

Президент РФ и Правительство РФ разрабатывают и утверждают социально-экономические программы, которые напрямую могут затрагивать различные аспекты развития государственного долга.

Оперативное управление государственным долгом осуществляют Правитель­ство РФ и его специальный орган – Министерство финансов РФ, а также Центральный банк РФ и Внешэкономбанк как агенты Минфина РФ. Эти ор­ганы определяют

· генеральные условия выпуска отдельных займов;

· порядок эмиссии и обращения долговых обязательств;

· время выпуска очередного займа и условия его функционирования;

· организуют первичное размещение и вторичный рынок государственных ценных бумаг;

· организуют и осуществляют выплату доходов и погашение долговых обя­зательств;

· организуют и осуществляют выдачу государственных (бюджетных) кре­дитов и государственных гарантий;

· осуществляют контрольные действия и другие мероприятия по оператив­ному управлению государственным долгом.

Аналогичные вопросы в рамках своей компетенции решают законода­тельные и исполнительные органы субъектов РФ. При этом они исходят из норм заложенных в федеральном законодательстве.

Обслуживание и погашение государственного внутреннего долга осуществ­ляет Центральный банк РФ. Банк проводит свою работу на основе специаль­ных соглашений с Минфином РФ. Обслуживание государственного долга субъекта РФ осуществляется в соответствии с федеральным и региональным законодательством. Вопросы обслуживания внутреннего долга освещены в статье 119 Бюджетного кодекса.

Обслуживание и погашение государственного внешнего долга осуществляет Внешэкономбанк на основе специальных соглашений с Минфином РФ.

Кризисный период усугубляется еще и тем, что в нем присутствуют так называемые «пики» платежей, приходящиеся на 2003, 2005, 2008 годы. В це­лом, можно рассматривать ситуацию, сложившуюся с государственной внешней задолженностью России, как «кризис десятилетия», хотя благодаря падению курса доллара и росту цен на нефть Россия пока успешно с этим кризисом справляется.

**2.2. Приемы управления государственным долгом**

Первым и определяющим моментом в управлении государственным дол­гом является регулирование величины внутренней и внешней задолженности государства и удержание ее на приемлемом уровне. Это достигается приме­нением определенных приемов управления государственным долгом.

Управление государственным долгом — это совокупность финансовых операций государства по обеспечению единства планирования и учета всех операций по привлечению, погашению и обслуживанию внешних и внутрен­них государственных заимствований, а также относительно предоставления государственных гарантий. [[10]](#footnote-10)

В настоящее время юридически полностью оформлена организационно-функциональная структура управленческого цикла в области долговой поли­тики государства.

 Все правоотношения в области госкредита носят государственно-власт­ный характер. Хотя в этих отношениях государство является должником (за­емщиком), оно в одностороннем порядке устанавливает их условия: срок, платность, виды, основания их изменения и прекращения. В рассматривае­мых отношениях государство обладает правом на реструктуризацию долга, т.е. правом замены условий обслуживания и погашения долговых обяза­тельств.[[11]](#footnote-11)

 Управление государственным и муниципальным долгом включает в себя проведение ряда организационных, экономических, финансово-право­вых мероприятий, направленных на оптимальное обслуживание и погашение государственных и муниципальных долговых обязательств. Наиболее рас­пространенными в мировой практике являются следующие мероприятия:[[12]](#footnote-12)

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

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

*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.

*Консолидация*- изменение сроков действия ранее выпущенных займов. Консолидация обычно применяется для сокращения сроков погашения выпущенных государственных (муниципальных) ценных бумаг. Однако в соответствии с общими принципами гражданского законодательства кон­солидация может быть проведена только по обоюдному согласию заем­щика и кредитора;

*Унифицирование* – 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.

*Аннулирование госдолга* – полный отказ от долговых обязательств, как крайняя мера по управлению долгом. Данная мера является незаконной и имеет место при насильственной смене власти на территории госу­дарства-должника;

6 *Реструктуризация*[[13]](#footnote-13) - означает основанное на соглашении сторон прекраще­ние долговых обязательств, составляющих государственный долг, с заменой указанных долговых обязательств иными долговыми обязательст­вами, пре­дусматривающими другие условия обслуживания и погашения. В мировой практике известны четыре основных схемы реструктуризации суве­ренного долга:

• обмен одних долговых обязательств на другие (схема облигации-облига­ции);

• обмен долговых обязательств на акции в рамках государственной про­граммы приватизации (схема облигации-акции);

• досрочный выкуп долговых обязательств с дисконтом (схема выкуп);

• списание части долговых обязательств. Должнику предоставляется льгот­ный период, в течение которого выплачиваются только проценты по долго­вым обязательствам. Предоставление льготного периода выгодно не только должнику, но и кредитору, поскольку за это время заемщик может мобилизо­вать дополнительные финансовые ресурсы для поднятия внутренней эконо­мики и создания тем самым благоприятных условий погашения государст­венного долга. 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.

*Новация* государственного долга означает прекращение обязательства со­глашением сторон о замене первоначального кредитного договора другим обязательством. Новое обязательство предусматривает иной предмет или способ исполнения. Главным условием новации является сохранение субъектного состава обязательства.

Новация может коснуться и других элементов обязательства, включая саму его сущность. Возможен переход в заемное обязательство долга, воз­никшего из любого другого основания, например купли-продажи, аренды имущества и наоборот. В 1993 г. государства — бывшие рес­публики Союза ССР погашали свои государственные долги перед РФ в имущественной форме: поставками товаров, передачей собственности, пакетов акций ключе­вых производственных объектов. В 2007 г. были прекращены обязательства по облигациям внутреннего государст­венного валютного облигационного займа путем заключения с владельцами указанных обязательств договоров об отступном.[[14]](#footnote-14)

*8) Пролонгация* государственного долга означает продление срока дейст­вия долгового обязательства.

*9) Уступка права требования[[15]](#footnote-15)* представляет собой замену одного креди­тора другим. Данный метод регулирования государственного долга может выражаться в продаже государством своей дебиторской задолженности третьим лицам.

Бюджетным кодексом РФ установлены требования к предельному объему го­сударственного долга и к предельному объему государственных заимство­ва­ний России. По общему правилу максимальная сумма государст­венных внешних заимствований не должна превышать годовой объем плате­жей по обслуживанию и погашению государственного внешнего долга Рос­сии. Кон­кретные предельные объемы государственного внутреннего долга и государ­ственного внешнего долга, а также пределы внешних заимствований утвер­ждаются федеральным законом о федеральном бюджете на очередной фи­нансовый год.

Несоблюдение предельных размеров государственного долга и расходов на его обслуживание является основанием для применения мер принуждения за нарушение бюджетного законодательства РФ.

Перед Российской Федерацией в области управления государственным долгом с точки зрения оптимизации его структуры, стоимости обслуживания и поддержания его размера на экономически безопасном уровне формиру­ются сле­дующие задачи:

1) сокращение объемов долговых обязательств и оптимизация стоимо­сти их обслуживания; оптимизация платежей по внутреннему долгу; осо­бенно долгу бывшего СССР, а также структуры внешне­го долга, увеличение доли его рыночной составляющей.

2) рефинансирование внешнего долга за счет внутренних заимствова­ний без существенного ухудшения структуры долга по срокам платежей; по­вышение эффективности использования заемных средств на национальном и мировом рынках ссудного капитала.

В целях совершенствования системы управления государственным долгом требуется также создание единой базы данных по государственному долгу Российской Федерации, установление единого порядка ведения госу­дарствен­ных долговых книг Российской Федерации, ее субъектов и муници­пальных образований. Существенным моментом в реформировании данной системы является разработка критериев и механизмов оценки эффективности заемной и долговой политики государства и контроля за их соблюдением, включая контроль со стороны Счетной палаты Российской Федерации.

**Глава 3. Государственные ценные бумаги как инструмент управления го­сударственным долгом.**

Основной формой государственного кредита являются государствен­ные займы, характеризующиеся тем, что временно свободные денежные средства населения, предприятий и организаций привлекаются для финанси­рования дефицита государственного бюджета путем выпуска и реализации государственных ценных бумаг.[[16]](#footnote-16)

Государство обычно заимствует деньги либо в форме займов, либо вы­пуска долговых обязательств. Первая представляет собой кредит, получае­мый государством у какого-либо кредитора (например, у Центрального банка, у иностранного государства, МВФ, т.п.) Вторая связана с выпуском ценных бумаг и размещением их среди населения, финансовых и кредитных организаций. Несмотря на разные механизмы мобилизации государственного кредита обе эти формы имеют одинаковое экономическое содержание. В лю­бом случае дело сводится к поступлению заемных ресурсов в бюджет и соот­ветствующему возрастанию государственного долга в виде кредитных обяза­тельств по ссуде или долговых обязательств по ценным бумагам.

Государственный кредит, как правило, выступает в виде государствен­ных займов, размещаемых путем эмиссии и продажи ценных бумаг. Это мо­гут быть также кредиты Центрального банка, коммерческих банков и других финансовых институтов. Выпускаемые государством указанные бумаги на­зываются государственными ценными бумагами. Они могут продаваться и покупаться на фондовом рынке и составляют особый сегмент этого рынка - рынок государственных ценных бумаг. Основная форма государственного кредита - государственные займы. Они представляют собой не эмиссионный источник покрытия бюджетного дефицита.

Государственные займы классифицируются по ряду признаков. Так, по праву эмиссии они делятся на размещаемые центральными, субфедераль­ными и местными органами управления. По признаку держателей ценных бумаг займы классифицируются на размещаемые только среди населения, только среди юридических лиц, а также универсальные, размещаемые среди тех и других. По срокам погашения займы подразделяются на кратко­срочные (до одного года), среднесрочные (от 1 до 5 лет) и долгосрочные (5 лет и выше). Краткосрочные займы используются для финансирования кас­совых разрывов в бюджете, т.е. несовпадения сроков поступления доходов и совершения расходов бюджета. Обычно для этого выпускаются векселя. Наиболее распространенным видом ценных бумаг по госзаймам являются облигации внутреннего государствен­ного займа. Облигация - это эмиссионная ценная бумага, закрепляющая право ее держателя на получение от эмитента облигации в предусмотренный в ней срок ее номинальной стоимости и зафиксированного в ней процента от этой стоимости или иного имущественного эквивалента[[17]](#footnote-17). Облигации бывают на предъявителя и именные. По виду выплат дохода подразделяются на про­центные и беспроцентные. В зависимости от субъектов, среди которых раз­мещаются облигации, они бывают свободно обращающимися или с разграни­ченным кругом обращения.

В зависимости от эмитента различают облигации, выпускаемые Прави­тельством РФ, Минфином РФ, органами государственной власти субъектов РФ и выпускаемые органами местного самоуправления.

Государственные ценные бумаги, как правило, делятся на две большие категории: рыночные и нерыночные. Рыночные ценные бумаги свободно продаются и покупаются. Они являются основным инструментом финанси­рования бюджетного дефицита и состоят из казначейских векселей (кратко­срочных и среднесрочных) и казначейских облигаций. Свободно обращаются на рынке ценных бумаг. Нерыночные ценные бумаги не поступают на рынок ценных бумаг. Они выпускаются государством для определенных инвесто­ров. Например, сберегательные облигации продаются, но на вторичном рынке не обращаются.

Государственные ценные бумаги могут выпускаться в документарной форме с обязательным централизованным хранением или бездокументар­ными в виде записей на счетах.

По форме выплачиваемого дохода государственные ценные бумаги мо­гут быть процентными, дисконтными и выигрышными. Выплата дохода по выигрышным облигациям осуществляется по схеме лотереи. Она широко практиковалась в СССР. Сегодня основной вид - процентные облигации, до­ход по которым выплачивается один, два или четыре раза в год. Краткосроч­ные и часть среднесрочных казначейских векселей не имеют купонов. Они размещаются со скидкой (дисконтом) с номинала, а погашаются по номи­налу.

Предельные объемы выпуска государственных ценных бумаг РФ по номинальной стоимости устанавливаются Правительством РФ в соответст­виии с верхним пределом госдолга РФ, установленным федеральным зако­ном о федеральном бюджете на очередной финансовый год[[18]](#footnote-18).Внутренние и внешние заимствования могут быть осуществлены с превышением указан­ного верхнего предела государственного внутреннего (внешнего) долга РФ для замещения внешних(внутренних) заимствований, если это снижает рас­ходы на обслуживание госдолга РФ.

Нововведением БК РФ является определение муниципальных заимст­вований. Муниципальные заимствования осуществляются путем выпуска ценных бумаг от имени муниципального образования, и кредиты, привлекае­мые в соответствии с положениями БК РФ в местный бюджет от других бюджетов бюджетной системы РФ и от кредитных организаций, по которым возникают муниципальные долговые обязательства[[19]](#footnote-19). Право на осуществле­ние муниципальных заимствований принадлежит местной администрации.

Теперь субъекты РФ и муниципальные образования вправе осуществ­лять заимствования у Российской Федерации в иностранной валюте, пред­ставлять гарантии в иностранной валюте в рамках использования целевых иностранных кредитов. При этом особо оговаривается , что указанные фи­нансовые операции не являются внешними заимствованиями и не приводят к образованию внешнего долга субъекта РФ (муниципального образования)[[20]](#footnote-20)

Краткая характеристика отдельных видов государственных ценных бу­маг[[21]](#footnote-21):

ГКО — Государственные краткосрочные облигации — именная беску­понная государственная ценная бумага, выпускается в бездокументарной форме, выпуск оформляется глобальным сертификатом, хранящимся в Банке России.

ОФЗ — облигации федерального займа — первые среднесрочные цен­ные бумаги, которые появились в Российской Федерации.

ОГСЗ — облигации государственного сберегательного займа. Дос­тупны для для физических и юридических лиц. Цель — привлечь свободные денежные средства населения для покрытия дефицита бюджета.

КО — казначейские обязательства - это вид размещаемых на добро­вольной основе среди населения и юридических лиц госценных бумаг, удо­стоверяющих внесение их держателями денежных средств в бюджет и даю­щих право на получение фиксированного дохода в течение всего срока вла­дения этими ценными бумагами. Выпускаются и обращаются КО в бездоку­ментарной форме в виде записи на счетах в уполномоченном банке.

ОВВЗ — облигации внутреннего валютного займа, выпущены для уре­гулирования внутреннего валютного долга перед юридическими и физиче­скими лицами.

Заключение

Долговые проблемы России многоплановы: страна одновременно является крупным должником и кредитором. В силу своего уникального положения Россия стремится к комплексному решению проблемы международной за­долженности при соблюдении баланса интересов кредиторов и заемщиков. Нынешний долговой кризис стал следствием крайне неблагоприятного пере­плетения субъективных и объективных факторов, долговременных и кратко­срочных тенденций. Глубина их воздействия настолько велика, что ощуща­ется до настоящего времени.

 Как любое сложное общественное явление государственный долг мо­жет создавать препятствия на пути экономического развития страны, а может быть стимулом. Это зависит от эффективности управления государственным долгом.

Как известно, посредством государственных заимствований органы власти получают дополнительные финансовые ресурсы, необходимые для финансирования общегосударственных потребностей, не обеспеченных до­ходами. Государство становится полноправным участником рынка капита­лов, его долговые обязательства погашаются за счет бюджетных средств (до­ходов), золотовалютных резервов страны, финансовых ресурсов, полученных от продажи государственной собственности, а также новых заимствований.

Бюджетная, долговая и валютная политика государства неразрывно связаны между собой: государственный долг влияет на экономический рост, денежное обращение, уровень инфляции, ставки рефинансирования, занято­сти, объема инвестиций в экономику страны в целом и реальный сектор эко­номики, приводит к сокращению инвестиционных ресурсов в экономике, на­рушению воспроизводственных процессов, снижению экономического роста. Рано или поздно заимствования выходят за рамки возможностей государства, что вызывает необходимость сокращения расходов на социальные, инвести­ционные и другие цели, не связанные с погашением и обслуживанием долга.

К важнейшим законодательно закрепленным мерам по управлению го­сударственным долгом относятся установление предельных объемов госу­дарственного внутреннего и внешнего долга, границы внешних заимствова­ний с разбивкой по формам обеспечения обязательств; источники внутрен­него финансирования бюджетного дефицита, включая поступления от эмис­сии государственных ценных бумаг; предельный размер внешних заимство­ваний; расходы на обслуживание государственного внутреннего и внешнего долга; верхние пределы государственных внутренних и внешних гарантий. Чрезмерный рост государственного долга несет в себе угрозу для экономиче­ской безопасности страны и стабильности бюджетной системы.

В связи с этим следует учитывать, что система управления госу­дарственным долгом по своей политико-экономической сути должна вклю­чать определение цели и обоснованность государственных заимствований, минимизацию стоимости долга для заемщика, эффективное использование, учет и контроль за расходованием привлекаемых ресурсов, усиление инве­стиционного характера займов, обеспечение своевременного возврата полу­ченных кредитов. Это предполагает формирование единой системы управле­ния государственным долгом, включая учет займов субъектов Федерации, внешней задолженности банков и других корпоративных заимствований. С введением в действие Бюджетного кодекса впервые на законодательном уровне прописано понятие единой системы учета и регистрации государст­венных долговых обязательств. Информация о долговых обязательствах Рос­сийской Федерации, выпуске ценных бумаг субъектов и муниципальных об­разований вносится в Государственную долговую книгу Федерации, государ­ственную долговую книгу ее субъекта или муниципальную долговую книгу в трёхдневный срок с момента возникновения обязательства.

Для того чтобы более четко обозначить направления совершенствова­ния процесса управления государственным долгом, следует иметь в виду, что на рынке государственного внутреннего долга за последние годы произошли позитивные перемены: проведена новация по государственным ценным бу­магам, отлажена инфраструктура и нормативное регулирование рынка госу­дарственных ценных бумаг. Все это в определенной степени восстановило доверие инвесторов к рынку внутренних заимствований, привело к увеличе­нию ликвидности рынка и объемов размещаемых на нем финансовых.

На основе приведенной выше информации можно сделать следующий вывод: бюджетная политика как целенаправленная деятельность государства по определению основных задач и количественных параметров формирова­ния доходов и расходов бюджета, управления государственным долгом явля­ется одним из основных инструментов экономической политики государства. В связи с этим на передний план снова выдвигается проблема государствен­ного долга.

Происходит сокращение внешнего долга за счет уточнения коммерче­ской задолженности, уменьшения объема роста долга вследствие неблаго­приятных для России изменений валютных курсов и сокращения объема ожидаемых кредитов по линии международных финансовых организаций. Но внутренний долг за счет этого растет (за счет облигаций федерального займа).

В заключение можно сказать, что положение нашей страны сложно, но не безнадежно. Оживление экономики вселяет надежду. Значительно улуч­шилась динамика поступления доходов в бюджет, снизилась задолженность по выплатам заработной платы. Но все равно вопрос государственного долга остается открытым, он требует решения и стабильного оживления экономики не на короткий период, а куда более длительный.

Список литературы

 Нормативные правовые акты:

БК РФ от 31.07.98г №145-ФЗ принят ГД ФС РФ 17.07.1998г (ред. от 17.12.2009г)

1. СЗ РФ.2007.ФЗ от 26 апреля 2007г. №63-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством РФ отдельных законодательных актов Российской Федерации.

Федеральный закон от 02.12.2009 №308-ФЗ «О федеральном бюджете на 2010год и на плановый период 2011 -2012гг. (принят ГД ФС РФ 20.11.2009)

Основная:

1. Бабич А.М., Павлова Л.Н. Государственные и муниципальные фи­нансы: Учебник для вузов. – М.: Финансы, ЮНИТИ, 2003.
2. Воронин Ю. С. Управление государственным долгом/Ю. С. Воронин// Экономист.-2006-№1-С.58-67.
3. Крохина Ю. А Финансовое право России: учебник / Ю. А.Крохина. — 3е изд., перераб. и доп. — М. : Норма, 2008.- 720 с.
4. Химичева Н.И. Финансовое право: учебник/отв. ред. Н.И.Химичева.- 4-е изд., перераб. И доп.- М.: Норма, 2008.- 768 с.

Дополнительная:

Использована информация с сайтов:

1. Министерство финансов Российской Федерации //www.minfin.ru
2. Счетная палата Российской Федерции//www.ach.gov.ru/bulletins
3. Центральный банк Российской Федерации//www.cbr.ru
1. БК РФ от 31.07.98г №145-ФЗ принят ГД ФС РФ 17.07.1998г (ред. От 17.12.2009г) [↑](#footnote-ref-1)
2. Ст.98 БК РФ [↑](#footnote-ref-2)
3. Химичева Н.И. Финансовое право: учебник.- 4-е изд., перераб и доп..- М.: Норма, 2008.- С.553 [↑](#footnote-ref-3)
4. Химичева Н.И. Указ. соч. там же [↑](#footnote-ref-4)
5. Ст.99 БК РФ [↑](#footnote-ref-5)
6. БК РФ там же [↑](#footnote-ref-6)
7. Федеральный закон от 02.12.2009 №308-ФЗ «О федеральном бюджете на на 2010год и на плановый период 2011 -2012гг.(принят 20.11.2009) СТ.1 [↑](#footnote-ref-7)
8. Сайт цифровых учебно-методических материалов ВГУЭС // abc.vvsu.ru, Государственный и муниципальный долг. Автор: Мордвинцева А.Д., [↑](#footnote-ref-8)
9. БК РФ ст. 108 [↑](#footnote-ref-9)
10. Крохина Ю. А. Финансовое право России : учебник / Ю. А. Крохина. — 3е изд., перераб. и доп. — М. : Норма, 2008. — с.667. [↑](#footnote-ref-10)
11. БК РФ ст.105 [↑](#footnote-ref-11)
12. Химичева Н.И. Указ.соч. С.591 [↑](#footnote-ref-12)
13. БК РФ ст.105 [↑](#footnote-ref-13)
14. См.: Постановление Правительства РФ от 20 июня 2007 г. № 387 «О порядке заключения с владельцами облигаций внутреннего государственного валютного облигационного займа III серии, не осуществившими новацию по этим облигациям, договоров об отступном и погашения указанных облигаций» // СЗ РФ. 2007. № 26. Ст. 3191. [↑](#footnote-ref-14)
15. Крохина Ю. А. Указ.соч. — с.624. [↑](#footnote-ref-15)
16. ФЗ №39-ФЗ от 22 апреля 1996 г. «Орынке ценных бумаг» [↑](#footnote-ref-16)
17. Ст.2 ФЗ «О рынке ценных бумаг» от 22 апреля 1996г. [↑](#footnote-ref-17)
18. Химичева Н.И. Указ.соч С.563 [↑](#footnote-ref-18)
19. БК РФ ст.103 [↑](#footnote-ref-19)
20. БК РФ п.3 ст.104 [↑](#footnote-ref-20)
21. 16, Финансы, АМ.Ковалева, с.84 [↑](#footnote-ref-21)