**Управление государственным долгом, его обслуживание**

Под управлением государственным долгом понимается совокупность мероприятий государства по выплате доходов кредиторам и погашению займов, изменению условий уже выпущенных займов, определению условий и выпуску новых государственных ценных бумаг.

Управление осуществляется Правительством Российской Федерации, в пределах полномочий, устанавливаемых Федеральным Собранием РФ.

Основными целями управления государственным долгом являются:

• сохранение объёма государственного долга на экономически безопасном уровне;

• сохранение стоимости обслуживания государственного долга;

• обеспечение исполнения обязательств государства в полном объёме по более низкой стоимости на среднесрочную и долгосрочную перспективу.

Выплата доходов по займам и их погашение обычно производятся за счет бюджетных средств. Однако в условиях значительного роста государственной задолженности и нарастающих бюджетных трудностей страна может прибегнуть и к рефинансированию государственного долга. Под рефинансированием понимается погашение старой государственной задолженности путем выпуска новых займов. Например, наша страна использовала рефинансирование при погашении задолженности по государственному 3%-ному внутреннему выигрышному займу 1966 г. По истечении срока действия этого займа облигации обменивались в течение одного года на облигации нового займа — внутреннего выигрышного займа 1982 г. без уплаты курсовой разницы.

Рефинансирование использовалось и при выпуске казначейских обязательств государства. По мере их реализации выделялись дополнительные средства для погашения займов 1955-1956 годов, размещавшихся среди населения по подписке.

Активно рефинансирование применяется при выплате процентов и погашений по внешней части государственного долга. Однако непременным условием предоставления новых займов является хорошая репутация страны-должника в кругах международного финансового рынка, ее экономическая и политическая стабильность.

Выплата выигрышей, годовых процентов, сумм по погашению займов составляет основную долю расходов по управлению государственным долгом. К последним относятся также расходы по изготовлению, пересылке и реализации ценных бумаг государства, проведению тиражей выигрышей, тиражей погашения и некоторые другие расходы.

По внешнему государственному долгу определяется коэффициент его обслуживания. Он представляет отношение всех платежей по задолженности к валютным поступлениям страны от экспорта товаров и услуг, выраженное в процентах. Безопасным уровнем обслуживания государственного долга принято считать его значение до 25%. В нашей стране коэффициент обслуживания внешней задолженности значительно превышает допустимые пределы.

На достижение эффективности государственного кредита направлены такие меры в области управления государственным долгом, как конверсия, консолидация, обмен облигаций по регрессивному соотношению, отсрочка погашения и аннулирования займов.

Государство заинтересовано в получении займов на длительные сроки. Увеличение срока действия уже выпущенных займов может быть достигнуто за счет консолидации государственного долга. Таким образом, под консолидацией понимается изменение условий займов, связанное с их сроками.

Отсрочка погашения займа или всех ранее выпущенных займов проводится в условиях, когда дальнейшее активное развитие операций по выпуску новых займов не имеет финансовой эффективности для государства. Это происходит в тот момент, когда правительство уже выпустило слишком много займов и условия их эмиссии не были достаточно выгодны для государства. В таких случаях большая часть поступлений от реализации облигаций новых займов направляется на выплату процентов и погашений по ранее выпущенным займам. Чтобы разорвать этот порочный круг правительство объявляет об отсрочке погашения займов, которая отличается от консолидации тем, что при отсрочке не только отодвигаются сроки погашения, но и прекращается выплата доходов. Во время консолидации займов владельцы облигаций продолжают получать по ним свой доход.

Важной является сфера управления государственным долгом, свя занная с определением условий и выпуском новых займов. При определении условий эмиссии займов, главными из которых являются уровень доходности ценных бумаг для кредиторов, срок действия займов, способ выплаты доходов, государство обязано руководствоваться не только интересами достижения максимальной финансовой эффек тивности займов, но и учитывать реальную конъюнктуру на финансовом рынке. Успех новых займов может быть обеспечен только в том случае, если правильно учтены положение в экономике, состояние денежного обращения, уровень доходности и сроки действующих займов, предоставляемые льготы кредиторам и многие другие факторы.

Изготовление, хранение и рассылка облигаций государственных займов возложены на соответствующие подразделения министерства финансов, реализация ценных бумаг государства - на банковскую систему. Банки свободно продают и покупают облигации государственных займов все рабочие дни, кроме периода со дня проведения тиражей выигрышей по день получения официальной таблицы. Накануне тиража имеющиеся облигации опечатываются, по получении официальной таблицы выигрышей они проверяются специальной комиссией. Выигравшие облигации изымаются из дальнейшего обращения, выигрыши по ним зачисляются в доход бюджета. На следующий день возобновляются операции по купле и продаже облигаций выигрышных займов. Операции с облигациями процентных займов и казначейскими обязательствами проводятся постоянно.

Внешние облигационные займы на иностранных денежных рынках от имени государства-заемщика размещаются, как правило, банковскими консорциумами. За эту услугу они взимают комиссионное вознаграждение. Межправительственные займы обычно являются безоблигационными . Все условия межправительственных займов фиксируются в специальных соглашениях (уровень процента, валюта предоставления и погашения займа, другие условия).

При управлении государственным долгом используется также его реструктуризация.

Под реструктуризацией долга понимается погашение долговых обязательств с согласия кредиторов, с рассрочкой платежа (т.е. принятии других долговых обязательств) в объёмах погашаемых долговых обязательств с установлением иных условий обслуживания долговых обязательств и сроков погашения (пересмотр сроков платежей, списание части долга).

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.

В целях управления государственным долгом и его снижения в России разрабатывается программа государственных внешних заимствований РФ на очередной финансовый год, с указанием цели, источников и объёмов заимствований, а также сроков возврата.

Разрабатывается также программа государственных внутренних заимствований РФ, на покрытие дефицита.

Все средства, поступающие в бюджет от заимствований, включая средства, расходуемые на обслуживание и погашение государственного долга, отражаются в бюджете как источники финансирования дефицита бюджета.

Система управления государственным долгом представляет собой взаимосвязь бюджетных, финансовых, учетных, организационных и других процедур, направленных на эффективное регулирование государственного долга и снижение влияния долговой нагрузки на экономику страны.

Система управления государственным долгом непосредственно связана с бюджетным процессом, поскольку долговая политика и система управления государственным долгом непосредственно влияет на формирование бюджетной политики. С учетом этого политика в области управления государственным долгом и система управления долгом являются необходимыми условиями для формирования обоснованной бюджетной политики и нормального функционирования бюджетного процесса.

В рамках управления государственным долгом раздельно ведутся две книги по учёту государственного долга:

• государственная долговая книга РФ в отношении государственного внутреннего долга;

• государственная долговая книга РФ в отношении государственного внешнего долга.

Методология учёта долговых обязательств в значительной степени различается в различных подразделениях Минфина, осуществляющих учёт не только по категориям долга, но и по видам долговых обязательств, что затрудняет определение точного размера долга и перспективное планирование бюджета в части обслуживания и погашения государственного долга и привлечения заимствований.

Выплаты процентов по долгу и постепенное погашение основной суммы долга называется обслуживанием долга.

Чрезмерное увлечение Правительства РФ кредитами стало негативно сказываться на бюджете, а следовательно, на финансировании отраслей экономики и социальной сферы.

При недостатке налоговых и неналоговых сре дств дл я формирования доходов бюджета государство использует свои возможности для привлечения дополнительных финансовых ресурсов путём заимствования средств, накапливая задолженность, что в конечном итоге ведёт к увеличению государственного долга.

С учетом планируемых процентных ставок, временной структуры, величины купонных платежей и объемов заимствований во второй половине 2002 года и на 2003 год расчеты Счетной палаты подтверждают оценки по объемам размещения государственных ценных бумаг по номиналу и, учитывая графики погашения, подтверждают ожидаемое изменение величины государственного внутреннего долга, размещенного в государственных ценных бумагах.

В целом приоритет государственных внутренних заимствований над внешними в целях рефинансирования государственного долга в сложившихся условиях представляется оправданным. В 2003 году государственные заимствования на внутреннем рынке долговых обязательств могут быть более дешевыми и не повлекут чрезмерных рисков федерального бюджета по увеличению текущих долговых платежей и объемов обязательств, в том числе в связи с непредсказуемыми колебаниями курсов мировых иностранных валют. Анализ показывает, что рынок государственного внутреннего долга фактически способен выполнять функции аккумулирования источников бюджетного дефицита, стабилизации денежного оборота и инструмента регулирования ликвидности банковской системы. Вместе с тем он пока не стал инструментом поддержки экономического роста и инвестиционной активности.

Программой государственных внешних заимствований на 2003 год, предусмотренной в законе о бюджете, планируется привлечение несвязанных (финансовых) заимствований до 1290 млн. долларов США и целевых иностранных кредитов - до 622 млн. долларов США, что свидетельствует о снижении планируемых сумм заимствований и одновременно о снижении объема фактически привлекаемых иностранных кредитов в 2001 году по сравнению с 2000 годом, что соответствует требованиям бюджетных посланий последних лет.

В целом долговая политика, проводимая Правительством Российской Федерации в 2001–2002 годах и определенная на 2003 год в Программе государственных внешних заимствований, позволит сократить объем государственного внешнего долга на 15,6 млрд. д олларов США, снизив его уровень с 139,3 млрд. долларов США на 1 января 2001 года) до 123,7 млрд. долларов на 1 января 2004 года, что составит 32% ВВП.

Вместе с тем в 2003 году и в среднесрочной перспективе сложившиеся в соответствии с графиком платежей текущие расходы по обслуживанию и погашению имеющихся долговых обязательств останутся для федерального бюджета весьма напряженными, сохранится риск существенного увеличения объема расходов федерального бюджета в 2003 году в связи с увеличением курса евро к доллару США.

Программы государственных внутренних заимствований и Программы государственных внешних заимствований Российской Федерации на 2003 год сформированы в соответствии со статьей 92 Бюджетного кодекса Российской Федерации. Привлечение средств из источников финансирования дефицита федерального бюджета для покрытия расходов федерального бюджета в предстоящем бюджетном году предусматривается только в пределах затрат на погашение долга.

Наряду с этим снижение объемов государственных внешних заимствований в части нефинансовых (связанных) кредитов предусмотрено в Программе государственных внешних заимствований Российской Федерации в 2003 году главным образом не за счет кардинального пересмотра программы заимствований и отказа от финансирования неэффективных проектов, а за счет ограничения сумм использования нефинансовых кредитов в 2003 году и переноса их дальнейшего использования на будущие годы.

На сегодня совершенно очевидно, что пока Правительство РФ не создало эффективную систему, позволяющую обеспечить привлечение иностранных кредитов на решение актуальных и важных проблем социально-экономического развития страны, а также систему действенного контроля за целевым использованием и своевременным возвратом российскими предприятиями и организациями предоставленных займов.