# Введение

**Государственный долг** - это совокупность дефицитов государственного бюджета за определенный период времени. Это экономическое определение государственного долга. В Бюджетном кодексе дано юридическое определение этого понятия как долговых обязательств РФ перед юридическими и физическими лицами, иностранными государствами, международными организациями и иными субъектами международного права. Актуальность данной работы состоит в том, что величина государственного долга (особенно в отношении к ВВП) является важным показателем экономики страны, так как обслуживание государственного долга требует средств из бюджета и тем самым диктует необходимость сокращения расходов как правило на социальные нужды, что отражается на жизненном уровне населения. Поэтому грамотное управление размерами и структурой государственного долга важная социально-экономическая задача.

Целью этой работы является выявление места государственного долга в системе экономических отношений и определение проблем, связанных с его функционированием. Таким образом для достижения поставленной цели я сформировала следующие задачи:

1) Рассмотреть общее состояние государственного долга

2) Определить механизм взаимодействия внутреннего и внешнего государственного долга

3) Рассмотреть обслуживание и погашение долговых обязательств

4) Попытаться увидеть, какую роль в данное время играет государственный долг в системе экономических отношениий

Причины выбора таких задач очевидны. Стремительный рост объемов государственного долга, критическая величина расходов на его обслуживание при, казалось бы, приемлемом с макроэкономической точки зрения размере бюджетного дефицита в последние три года заставляют искать первопричины подобной неблагоприятной динамики. В большинстве аналитических работ в данной связи отмечаются три ключевых фактора: высокая доля государственных расходов ; 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.

**Глава 1.Сущность Государственного долга**

Проблема долговой зависимости государства и, прежде всего перед иностранными кредиторами, во все времена имелаактуальное значение, поскольку полная реализация суверенитета государства возможна лишь при определенной экономической его независимости. Под государственным долгом понимаются обязательства, возникающие из государственных заимствований, принятых на себя Российской Федерацией, гарантий или поручительств по обязательствам третьих лиц, другие обязательства, а также принятые на себя Российской Федерацией, обязательства третьих лиц . Рассмотрим основания и формирования для возникновения государственного долга:

Первое основание возникновения государственного долга – это государственные и муниципальные заимствования, с помощью которых обеспечивается формирование государственного долга, а также покрытие дефицита бюджета.

Вторым основанием формирования государственного долга Российской Федерации, субъектов РФ и муниципалитетов являются кредитные соглашения и договоры, которые могут заключаться от имени Российской Федерации, с кредитными организациями, иностранными государствами и международными финансовыми организациями, в пользу указанных кредиторов

Третьим основанием выступает предоставление государственных гарантий и поручительств. В этом случае государство выступает не как заемщик, а как гарант погашения обязательств за других заемщиков.

Четвертым основанием являются факты, когда государство или муниципалитеты принимают на себя обязательства третьих лиц.

Пятым основанием возникновения долговых обязательств государственного и муниципального долга в Бюджетном кодексе названы соглашения и договоры (в том числе международные), заключенные от имени Российской Федерации или субъекта РФ, о пролонгации и реструктуризации долговых обязательств Российской Федерации или субъекта РФ прошлых лет.

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 вступает 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. Для сравнения в Великобритании доля внутренних займов в общей сумме государственных займов составляет 97%, во Франции – 96%, в Италии – 90%, в Японии – 87 % . По структуре государственный долг РФ состоит из нескольких групп долговых обязательств:

* задолженности владельцам ГКО-ОФЗ (около 160 млрд. рублей);
* задолженности Минфина перед ЦБ по кредитам на финансирование дефицита бюджета (около 60 млрд. рублей);
* задолженности, появившейся вследствие взятого на себя государством обязательства по восстановлению сбережений граждан (государственный внутренний долг СССР в части, приходящейся на Российскую Федерацию, составляет сумму 191,4 млн. рублей );
* внешней задолженности бывшего СССР, принятой на себя РФ (около 100 млрд. долларов США);
* вновь возникшая задолженность РФ перед иностранными государствами, международными организациями и фирмами (более 50 млрд. долл.).

На 01.01.2008 внешний долг составлял 130,9 млрд. долл.( по данным МинФина РФ) и 150,9 млрд. долл. по данным Банка России , а его структура выглядела следующим образом:

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **Наименование** | **01.01.04** | **01.07.04** | **01.10.04** | **01.01.08** |
| Государственный внешний долг Российской Федерации (включая обязательства бывшего Союза ССР, принятые Российской Федерации) | 143,4 | 137,8 | 138,9 | 130,9 |
| Задолженность странам - участницам Парижского клуба | 47,5 | 42,9 | 43,9 | 42,3 |
| Задолженность странам, не вошедшим в Парижский клуб | 19,5 | 19,6 | 19,8 | 14,8 |
| Коммерческая задолженность | 6,7 | 6,5 | 6,5 | 6,1 |
| Задолженность перед международными финансовыми организациями | 16,1 | 15,4 | 15,1 | 15,2 |
| МВФ | 8,8 | 8,1 | 7,9 | 7,7 |
| Мировой банк | 7,1 | 7,1 | 7 | 7,2 |
| ЕБРР | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 0,2 |
| Еврооблигационные займы | 36,4 | 36,2 | 36,4 | 35,3 |
| ОВГВЗ и ОГВЗ | 10,8 | 10,8 | 10,8 | 10,8 |
| Задолженность по кредитам Банка России | 6,4 | 6,4 | 6,4 | 6,4 |

Предоставляя для Российской Федерации право приобретения обязательств в режиме внутреннего и внешнего долга, Бюджетный кодекс устанавливает при этом порядок определения количественных пределов таких обязательств и порядок их выполнения. Для федерального уровня долговых обязательств государства Бюджетный кодекс устанавливает верхний предел государственного внутреннего долга, верхний предел государственного внешнего долга и отдельно предел государственных внешних заимствований на очередной финансовый год. Указанные предельные показатели долговых обязательств устанавливаются для всех уровней бюджетной системы. На федеральном уровне конкретные цифры предельных объемов государственного внутреннего и внешнего долга, а также отдельно предельные показатели внешних заимствований устанавливаются федеральным законом о бюджете на очередной год, в котором показатели долговых обязательств подлежат конкретизации по формам обеспечения. За годы реформ налоговые доходы государства резко уменьшились, что связано с сокращением налогооблагаемой базы из-за спада производства, с начатой и не доведенной до конца налоговой реформой, низким внутренним спросом, уходом бизнеса в теневую экономику, массовыми уклонениями от уплаты налогов. Россия уже лет десять похожа на латиноамериканскую страну по структуре распределения доходов населения. Около половины доходов приходится на пятую часть россиян, которая не платит налогов с трех четвертей своих доходов. Их как раз и не хватает для выполнения государством социальных обязательств. Доходная часть бюджета все эти годы падала, а расходы государства сокращались недостаточно для того, чтобы установилось бюджетное равновесие. Кроме того, в условиях хронического недовыполнения бюджетных планов по доходам секвестирование расходов проводилось под давлением лоббирующих групп (АПК, ВПК, банковский и минерально-сырьевой секторы). В результате сложилась крайне нерациональная структура расходов, которая не способна обеспечить ни экономический рост, ни поддержание достаточного уровня социально-политической стабильности в обществе. С одной стороны, российскому государству нужно отказаться от значительной части своих обязательств, идущих еще от советской эпохи и принятых позже Госдумой. Они были бы уместны в развитой стране, но непосильны для нашей экономики. К тому же эти обязательства из года в год не выполняются, что порождает неплатежи и подрывает авторитет государства. *С* другой стороны, существуют серьезные ограничения на дальнейшее сокращение расходов. Сказывается сложившийся в советское время и ставший привычным уровень государственной поддержки населения. Кроме того, отношение россиян к экономическим преобразованиям во многом определяется динамикой социальных расходов государства. Его расходы на поддержание высокого уровня образования отражаются на темпах экономического роста. Важно и то, что дальше уменьшать расходы на управление, оборону, правоохранительные органы, дотации региональным бюджетам вряд ли удастся без предварительных радикальных реформ в этих сферах, что, в свою очередь, требует немалых бюджетных средств. На возможности сокращения расходов государства серьезно влияет заложенный в Конституцию механизм формирования институтов власти. Сильная президентская республика призвана ограничить популистскую и лоббистскую активность законодателей. Однако на практике независимость от Госдумы не только оградила правительство от популизма, но и поставила депутатов в комфортное и политически беспроигрышное положение, когда парламент в глазах населения не отвечает за результаты заложенной в бюджете нереалистичной социально-экономической политики. В итоге страна получала бюджет с дефицитом и вытекающими отсюда последствиями. Переломить эту тенденцию удалось лишь с 2000 г. в связи с изменениями в политическом спектре Госдумы.

#### Доходы, расходы и дефицит федерального бюджета, % ВВП

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  | | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | | **Показатели** | **1992** | **1993** | **1994** | **1995** | **1996** | **1997** | **1998** | **2000** | **2001** | | Доходы | 17,7 | 14,7 | 12,7 | 14,3 | 12,7 | 12,4 | 11,3 | 14,9 | 15,4 | | Расходы | 47,2 | 24,5 | 24,5 | 19,2 | 20,1 | 18,4 | 14,1 | 16,5 | 15,4 | | Дефицит | -29,5 | -9,8 | -11,8 | -4,9 | -7,4 | -6,0 | -2,8 | -1,6 | 0 | |

Дефицит бюджета покрывается разными способами: с помощью денежной эмиссии в форме прямых кредитов Центрального банка, заимствований на внутреннем и внешнем рынках.

* 1. **Внутренний и Внешний государственный долг**

В 1992 г. и начале 1993 г. Центробанк имел в своем распоряжении только денежные инструменты - целевые кредиты и обязательные резервы. После того как в апреле 1995 г. с принятием закона «О Центральном банке» ЦБ обрел независимость, стало возможным разграничить денежно-кредитную и фискальную политику и финансировать бюджетный дефицит не за счет денежной «накачки», а с помощью долговых обязательств. С 1995 г. было прекращено прямое финансирование дефицита (прямые кредиты правительству), хотя участие Центробанка в косвенном финансировании оставалось значительным. Активно применялись ГКО и облигации федерального займа (ОФЗ). Использование в финансировании дефицита заимствований на рынке ценных бумаг положило начало резкому росту внутреннего государственного долга, который включает в себя задолженность по ГКО и ОФЗ, облигациям государственного сберегательного займа (ОГСЗ), реструктурированную задолженность по внутренним валютным облигациям, а также просроченную задолженность по централизованным кредитам сельскому хозяйству и северным регионам. Отдельно стоят обязательства государства перед вкладчиками Сбербанка, лишившимися своих сбережений в связи с инфляцией, и обязательства по чекам на автомобили в конце 80-х годов. С ростом внутреннего госдолга увеличивались расходы на его обслуживание, которые к 1998 г. превратились в одну из наиболее крупных и прогрессировавших статей расходов федерального бюджета. Государственные заимствования требовали значительно больше ресурсов, чем были внутренние ликвидные сбережения. Дефицит государственных финансов сократить не удалось, а возможность внешних заимствований оставалась весьма ограниченной. В этой ситуации появилась необходимость допустить нерезидентов на рынок внутреннего государственного долга. Если в 1994 г. нерезидентам было разрешено приобретать до 10% номинального объема выпуска госбумаг, то с 1 января 1998 г. Центральный банк и правительство объявили о полной либерализации рынка для нерезидентов (были отменены ограничения на срок репатриации прибыли и гарантированный уровень доходности). В результате доля нерезидентов на рынке ГКО-ОФЗ неуклонно росла и к апрелю 1998 г. составила 28–30%.

Широкий доступ нерезидентов на рынок внутреннего госдолга позволил снизить процентные ставки и тем самым, во-первых, уменьшить нагрузку на бюджет в части расходов на обслуживание долга; во-вторых, облегчить получение кредитов для реального сектора. При этом резко возросла зависимость российской экономики от конъюнктуры мировых финансовых рынков.

Даже в 1998 г., когда начался финансовый кризис, сумма внутреннего и внешнего российского госдолга по международным меркам была небольшой - примерно 54% ВВП. Для сравнения: отношение совокупного долга стран ЕС к их ВВП в 1996 г. составляло 70,4%, США - 63,1%. Но дело в том, что темпы роста российской задолженности были чрезвычайно высоки. Стремительное расширение рынка ГКО-ОФЗ в 1995–1997 гг. совпало с рекордным по объему притоком иностранных капиталов на развивающиеся рынки, в том числе в Россию. Значительную часть долговых обязательств государства приобрели иностранные инвесторы. Но после вспышки «азиатского» кризиса в 1997 г. их готовность к риску сменилась осторожностью, начался отток капиталов. Тяжесть положения усугублялась тем, что более половины внутренних обязательств были краткосрочными (со сроком погашения менее года), в июне 1998 г. они почти в 4 раза превышали официальный показатель валютных резервов.

От сильного внешнего шока (из-за падения сырьевых цен на мировом рынке и оттока капиталов с развивающихся рынков) эта уязвимая долговая конструкция, основанная на постоянном рефинансировании старых долгов новыми, рухнула. К апрелю 1998 г. уже не ГКО затыкали бюджетные прорехи, а бюджет начал работать на ГКО. Накануне 17 августа 1998 г. казна выплачивала по 1 млрд долларов в неделю по старым облигациям, а покупать новые инвесторы перестали. На выплаты по ГКО-ОФЗ уходило до 70% доходов бюджета. Инструмент покрытия дефицита бюджета превратился в свою противоположность. Рефинансировать долг на финансовом рынке было невозможно, а на резкое снижение расходов бюджета не соглашалась Государственная Дума. Привлечение внешних инвесторов поначалу замедлило наступление краха ГКО, а затем их уход с российского рынка ускорил его.

Что касается части внутреннего долга, которая приходится на обязательства правительства иностранным владельцам неликвидных ГКО, девальвация рубля снизила объемы рублевых обязательств в долларовом выражении. К 2008 г. внутренний долг без учета долга Центробанку не превышал 9 млрд долларов.

Минфину разрешено выпустить на рынок долговые обязательства в размерах, не превышающих законодательно установленные пределы внутреннего госдолга. На 1 января 2001 г. внутренний долг не должен был превышать 593,3 млрд рублей по долговым обязательствам России и 30 млрд рублей по целевым долговым обязательствам. В структуре внутреннего госдолга задолженность по ГКО и ОФЗ составляет 517,5 млрд рублей (92,1%). За четыре дня до подписания в декабре 1991 г. Беловежского соглашения, в соответствии с которым Советский Союз официально прекратил свое существование, 8 из 15 союзных республик подписали «Договор о правопреемстве в отношении внешнего государственного долга и активов Союза ССР». В соответствии с ним доля России в зарубежных активах и во внешнем долге СССР первоначально составляла 61,3%. Но спустя два года Россия, подписав с большинством республик соответствующие двусторонние соглашения, взяла на себя активы и обязательства всех остальных республик бывшего СССР, стала его правопреемником, сохранила за собой место в ООН и Совете Безопасности, унаследовала всю зарубежную собственность СССР и приняла на себя обязательства по выплате всей его кредитной задолженности. (От подписания соглашения отказалась Украина).

#### Структура внешнего госдолга России , млрд долларов

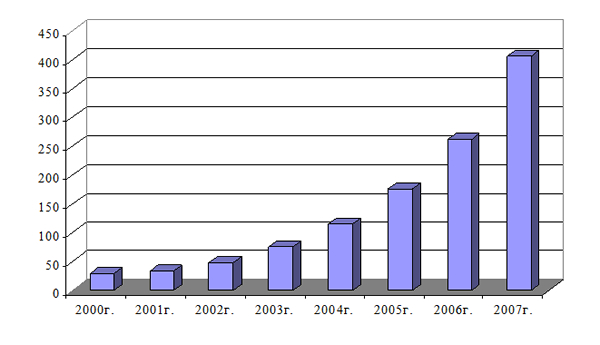
|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| |  |  |  |  | | --- | --- | --- | --- | | **Внешний госдолг** | **2000 г.** | **2004 г.** | **2006 г.** | | Внешний госдолг (включая долг СССР), всего | 152,0 | 150,1 | 149,8 | | По кредитам правительств иностранных государств | 66,5 | 66,0 | 65,3 | | В том числе:   |  |  | | --- | --- | |  | задолженность официальным кредиторам Парижского клуба | | 48,6 | 48,4 | 48,3 | | |  |  | | --- | --- | |  | задолженность бывшим странам СЭВ | | 14,6 | 14,5 | 14,1 | | По кредитам иностранных коммерческих банков и фирм | 39,4 | 39,1 | 39,1 | | В том числе:   |  |  | | --- | --- | |  | задолженность кредиторам Лондонского клуба | | 30,1 | 29,8 | 29,8 | | По кредитам международных финансовых организаций | 19,4 | 18,3 | 19,7 | | Государственные ценные бумаги России (в иностранной валюте) | 26,7 | 26,7 | 25,7 | | В том числе:   |  |  | | --- | --- | |  | еврооблигационные займы | | 15,6 | 15,6 | 14,6 | | |  |  | | --- | --- | |  | ОВВЗ | | 11,1 | 11,1 | 11,1 | |

В 2001 г. Россия должна заплатить по внешнему государственному долгу 14,4 млрд долларов, в 2003 г. - 19,7 млрд, до 2015 г. - в среднем по 12–15 млрд долларов ежегодно.

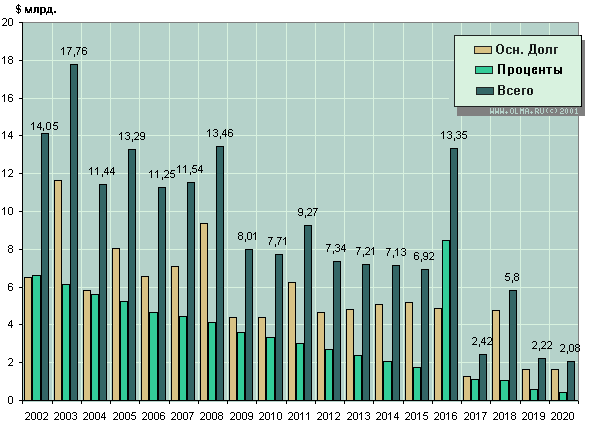
Падение рубля после кризиса 1998 г. на 70% в номинальном и на 50% в реальном выражении только усугубило проблему внешнего долга. По показателю «внешний долг/ВВП» Россия находится среди наиболее проблемных стран. Объем наших внешних обязательств гораздо выше, чем таких экспортеров нефти, как Венесуэла и Мексика. Однако в других странах общая внешняя задолженность значительно превышает государственные обязательства, в России это не так. Частный сектор фактически не имеет внешней задолженности, что свидетельствует, во-первых, о слабой инвестиционной привлекательности российской промышленности; во-вторых, о том, что внешний долг не играет положительной роли в поддержании экономического роста, так как почти не используется для финансирования инвестиций. В соответствии с договоренностью о реструктуризации долгов Лондонскому клубу в феврале 2000 г. кредиторы согласились списать 36,5% задолженности и выпустить взамен старых долговых обязательств (PRIN и IAN) новые облигации со сроком погашения в 2010–2030 гг. Однако в целом нам придется заплатить 42 млрд долларов вместо первоначальных 32,6 млрд. Достигнуть подобного соглашения с Парижским клубом (которому Россия должна свыше 48 млрд долларов) не удалось в условиях начавшегося в России экономического роста. По долгу СССР нам предоставляли отсрочку дважды - в 1996 г. и 1998 г. Теперь наступил срок платежа, по графику в 2001 г. мы должны вернуть 3,5 млрд долларов Германии, Великобритании, Японии, Италии и Австрии. Невыполнение этих обязательств поставит Россию вне рамок цивилизованного общества. Рассчитывать на приток инвестиций и экономический рост в условиях изоляции невозможно. Сегодня для списания долга СССР по экономическим критериям нет оснований. Наша страна еще не опустилась до уровня самых слаборазвитых африканских государств. Однако, начав платить по основному долгу бывшего СССР, российское правительство оказывается перед необходимостью изымать из бюджета до 40% средств. Это приведет к фискальному наступлению государства на бизнес в поисках доходов. Или правительство будет вынуждено сокращать расходы на бюджетников, социальные выплаты, отказаться от индексации пенсий. Остаются два возможных источника выплат долга - кредиты Центробанка правительству и доходы от приватизации привлекательных объектов. Первый из них ведет к наращиванию внутреннего долга и снижает курс рубля, а для задействования второго нужна поддержка Госдумы. Проблема с выплатой внешнего долга может быть относительно безболезненно решена при ежегодном росте экономики на 7–10%. Правительство считает, что если долг бывшего СССР реструктурировать, то сэкономленные средства позволят обеспечить рост на таком уровне. Поэтому необходимо вести переговоры с МВФ и Парижским клубом об отсрочке платежа, при этом главное - не отказываться оплачивать основной долг СССР по согласованному графику.

Надо освободиться от иллюзий простого решения долговой проблемы и приступить к профессиональному управлению внешним долгом, используя рыночные механизмы. Реструктуризация долга Лондонскому клубу является заменой менее ликвидных ценных бумаг на более ликвидные. Поскольку сохраняется значительное отставание реальной цены долга от его номинала, есть возможность игры на рынке, допустимы различные варианты выкупа долга, в том числе с привлечением третьих стран - наших должников, с последующим зачетом российских долговых обязательств за их задолженность. Не исчерпаны также возможности конверсии долга в собственность. Было бы большой ошибкой не использовать их на последнем этапе массовой приватизации, когда в течение ближайших трех лет планируется продать 25 тыс. из 30 тыс. предприятий, еще находящихся в собственности государства. Россия согласилась взять на себя обязательства по долгам СССР в обмен на признание ее прав на все его финансовые активы. Например, в свое время страны социалистической ориентации задолжали нам около 50 млрд долларов. Ежегодно Россия «выбивает» около 300 млн долларов выплат по этим долгам, хотя они должны платить до 3–4 млрд долларов в год. Поэтому вполне резонно начать переговоры с зарубежными кредиторами о конверсии наших долгов советской эпохи в активы СССР. Такие переговоры особенно актуальны в связи с тем, что на Западе давно говорят о 100-процентном списании межгосударственных долгов беднейших стран мира, в число которых попадают многие наши должники. Получается, что их долги России будут списаны по воле США и других стран, а российские долги, в том числе Парижскому клубу, с нас потребуют в полном объеме. Необходимо продолжить работу по урегулированию задолженности путем дополнительных поставок экспортной продукции. Соответствующая договоренность достигнута с Уругваем, Венгрией, Словакией, Болгарией, Китаем и др. В погашение своих долгов наряду с топливно-сырьевыми товарами Россия поставляет промышленное оборудование, транспортные средства и спецтехнику, что улучшает структуру нашего экспорта. В перспективе вместе с традиционными могут возникнуть нестандартные схемы урегулирования. Например, в связи с намечающимся сближением Северной и Южной Кореи вполне реальным может стать зачет части задолженности Северной Кореи в счет долга России Южной Кореи (1,5 млрд из 4,5 млрд долларов). Впрочем, решение долговых вопросов с этими странами возможно также в рамках сотрудничества по транспортировке южнокорейских грузов через Китай и российский Транссиб в Европу. Чтобы восстановить доверие кредиторов (внутренних и внешних) и иметь возможность прибегать к заимствованиям в будущем (без этого развитие российской экономики невозможно), федеральный бюджет должен не менее трех лет сводиться с первичным профицитом в 2,5–3% ВВП. Все должны убедиться, что российское правительство всерьез намерено отдавать долги. Это рамочное условие, невыполнение которого сделает поставленную цель недостижимой на длительный период. Такой профицит возможен, если налоговые и прочие доходы бюджета составят не менее 12–13% ВВП. Какими бы ни были условия реструктуризации российских долговых обязательств, только жесткая бюджетная политика, предусматривающая сбалансированность доходов и расходов федерального бюджета, позволит справиться с проблемой долга. Пока же Бюджетный кодекс, установивший общие принципы бюджетного регулирования, ввел предельный размер дефицита лишь для региональных и местных бюджетов, но не федерального. Расходы на обслуживание госдолга определяются ставкой процента, которая обусловлена совокупным спросом и предложением кредитно-денежных ресурсов. Поэтому следует не только стремиться к обеспечению первичного профицита бюджета, но и не медлить со структурными реформами, направленными на рост внутренней нормы сбережений и создание условий для привлечения их в инвестиции. Итак я могу сделать вывод, что проблема государственного долга была и остается одной из ведущих проблем в экономике РФ, которую можно решить только благодаря командному и грамотному распределению финансовых средств.

*Динамика внешнего дога России с 2000 г. по 2007 г.*



*Предстоящие выплаты по внешнему долгу.*



**Глава 2. Анализ Внешнего ДОЛГа**

Внешний долг Российской Федерации (перед нерезидентами) увеличился за первый квартал 2008 года на 13,5 млрд. долларов и составил на 1 апреля 477,1 млрд. долларов.

В результате операций, включаемых в платежный баланс (новое привлечение, погашение и прощение основного долга, операции на вторичном рынке, изменение задолженности по начисленным и невыплаченным процентам и дивидендам), задолженность выросла на 12,3 млрд. долларов, за счет прочих изменений (в основном курсовой переоценки) - на 1,2 млрд. долларов.

По состоянию на отчетную дату совокупные внешние долговые обязательства частного сектора экономики увеличились на 18,9 млрд. долларов - до 436,1 млрд. долларов - и составляли 91,4% совокупного внешнего долга. В то же время обязательства органов государственного управления и денежно-кредитного регулирования уменьшились на 5,4 млрд. долларов - до 41,0 млрд. долларов (8,6%).

Задолженность федеральных органов управления перед нерезидентами сократилась по сравнению с началом текущего года на 0,7 млрд. долларов - до 35,2 млрд. долларов. В ее структуре 80,1% приходилось на новый российский долг, 19,9% - на задолженность бывшего СССР. Долговые обязательства субъектов Российской Федерации незначительно увеличились и составили на отчетную дату 1,7 млрд. долларов.

Новый российский долг снизился на 0,6 млрд. долларов - до 28,2 млрд. долларов. Внешние обязательства в форме долговых ценных бумаг, номинированных в иностранной валюте, снизились на 0,3 млрд. долларов - до 21,1 млрд. долларов. Наиболее существенное сокращение по данной категории было связано с частичным погашением еврооблигаций, выпущенных при реструктуризации задолженности перед Лондонским клубом кредиторов. По состоянию на 1 апреля 2008 года сложилась следующая структура нового российского долга: ценные бумаги, номинированные в иностранной валюте, - 21,1 млрд. долларов (или 74,8% нового российского долга), кредиты международных финансовых организаций - 4,9 млрд. долларов (17,3%), задолженность по прочим кредитам - 1,8 млрд. долларов (6,3%), на остальные категории обязательств приходилось 0,5 млрд. долларов (1,6%).

Объем задолженности бывшего СССР уменьшился на 0,1 млрд. долларов и составил на отчетную дату 7,0 млрд. долларов. На обязательства перед бывшими социалистическими странами приходилось 1,6 млрд. долларов (22,5%), на задолженность перед нерезидентами в форме ОВГВЗ - 2,0 млрд. долларов (28,9%), на прочие категории, включая долг перед официальными кредиторами, - 3,4 млрд. долларов (48,2%). Задолженность перед странами - членами Парижского клуба кредиторов оценивалась менее чем в 0,1 млрд. долларов, ее доля не превышала 1,0% долга бывшего СССР.

По итогам первого квартала 2008 года задолженность органов денежно-кредитного регулирования сократилась с 9,0 до 4,1 млрд. долларов.

Внешние долговые обязательства российских банков возросли на 7,8 млрд. долларов и достигли к 1 апреля 2008 года 171,4 млрд. долларов. Доля обязательств банковского сектора в общем объеме внешнего долга экономики равнялась 35,9% (на начало текущего года - 35,3%). Рост задолженности банков в основном был связан с привлечением иностранного капитала в форме кредитов, которые увеличились на 8,3 млрд. долларов - до 121,6 млрд. долларов. Остатки на текущих счетах и депозитах уменьшились на 1,6 млрд. долларов - до 39,0 млрд. долларов, обязательства по долговым ценным бумагам, принадлежащим нерезидентам, сократились на 0,3 млрд. долларов - до 5,4 млрд. долларов, долг перед прямыми инвесторами и прочие обязательства выросли с 4,1 до 5,4 млрд. долларов.

Прирост внешней задолженности прочих секторов экономики оценивается в 11,2 млрд. долларов, их объем достиг к концу отчетного квартала 264,6 млрд. долларов. Удельный вес данной категории в совокупном внешнем долге составил 55,5% (на 1 января 2008 года - 54,7%). В структуре долговых обязательств прочих секторов наибольшая доля приходилась на кредиты - 82,2%, их объем увеличился на 11,9 млрд. долларов - до 217,5 млрд. долларов. Удельный вес долговых обязательств перед иностранными прямыми инвесторами равнялся 9,8% (26,0 млрд. долларов), на долговые ценные бумаги приходилось 6,0% (15,9 млрд. долларов), на задолженность по прочим категориям - 2,0% (5,2 млрд. долларов).

Структура внешнего долга по первоначальным срокам погашения сформировалась следующим образом: преобладали долгосрочные обязательства - 383,6 млрд. долларов (80,4% задолженности перед нерезидентами), краткосрочные обязательства оценивались в 93,5 млрд. долларов (19,6%).

Задолженность перед нерезидентами в иностранной валюте возросла на 8,2 млрд. долларов и составила на 1 апреля 2008 года 378,4 млрд. долларов, ее доля в общем объеме внешнего долга была равна 79,3%. Долговые обязательства, номинированные в российских рублях, увеличились на 5,4 млрд. долларов - до 98,6 млрд. долларов (20,7%) .

**2.1 Возможные пути снижения Государственного долга.**

В этой главе рассмотренны пути решения данной проблемы. Существуют два основных пути решения: - усиление административного контроля над финансовыми потоками, дополненное ужесточением законодательства и осуществление системных институциональных изменений, создающих благоприятный инвестиционный климат.

Первый путь - это осуществление административных мер против стандартных схем нелегального вывоза капитала - занижения экспортных цен, невозврата валютной выручки, фиктивных импортных контрактов с авансовой оплатой и завышенными ценами, коррупции на таможне, расчетов через оффшоры.

Второй путь для России предпочтительнее. Меры по укреплению доверия к российской экономике должны включать в себя: улучшение налоговой системы и налогового администрирования; сбалансированность бюджета; обеспечение надежной работы банковской системы; защиту прав кредиторов и инвесторов; прозрачность финансовой отчетности всех предприятий и организаций; борьба с преступностью и коррупцией, резкое улучшение работы прокуратуры и судебной системы; строгое соблюдение федеральных законов на всей территории РФ, прекращение произвола и избирательных привилегий со стороны региональных и местных властей.

Россия может продержаться максимум год без рефинансирования и реструктуризации своих внешних долгов, без новых займов на погашение старых, списания части долга и рассрочки платежа. Федеральный бюджет не приходится рассматривать в качестве основного гаранта платежеспособности, поскольку нагрузку в 12-15 млрд. долл. в год он не выдержит. В противном случае все надежды на экономический рост, за счет которого и может пополняться доходная часть бюджета, можно оставить. Другие факторы платежеспособности тоже не работают.

Чтобы охарактеризовать нынешнюю ситуацию и оценить размер долга и его влияние на финансовую устойчивость государства, обычно используют два базовых подхода: сравнивают внешний долг с ВВП и сопоставляют размер долговых платежей с экспортом. Именно от экспорта зависит поступление валюты в страну и, соответственно, возможность расплатиться с кредиторами.

Общепризнанно опасной считается граница, когда сумма долга в два раза превышает экспорт, а тройное превышение считается критическим. Таким же образом рассматривается и доля суммы обслуживания долга (основной суммы задолженности и процентов) в экспорте. Она должна быть не выше 20%, 30% - уже критический порог. Считается, что основная тяжесть долга состоит именно в необходимости ежегодно отчислять процентные платежи, возникающие как результат государственного долга.

Стоит отметить, что для России, как и для других стран с большой территорией, объективно закономерен относительно низкий удельный вес экспорта в национальном продукте. Именно по этой причине, а также из-за неполной еще интеграции в мировую экономику нам, видимо, следует отдавать предпочтение не ВВП, а экспорту в качестве базы для индикатора уровня долговой зависимости.

Существует еще один критерий - критерий «Рэдди», согласно которому внешняя платежеспособность страны адекватно обеспечена, если ее золотовалютные резервы покрывают трехмесячный импорт плюс годовые платежи по долгу. Но как раз по этим показателям у России всё в полном порядке, но почему же тогда проблема долга всё ещё довлеет над Россией, что необходимо сделать, чтобы «дамоклов меч» долгов перестал висеть над нашей страной. Для решения целого комплекса проблем предложим инновационные механизмы.

Все перечисленные в предыдущей главе механизмы снижения долгового бремени являются в большей степени классическими, нежели инновационными. В данной главе поподробнее рассмотрим тот механизм, который был предложен Всемирным фондом дикой природы (WWF) и успешно апробирован в некоторых странах мира.

Механизм схемы «долги на проведение природоохранной деятельности» следующий: кредитор договаривается со страной должником о сделке, по которой кредитор списывает долг или его часть в обмен на обязательство страны-должника вложить соответствующую сумму в своей стране в охрану природы и устойчивое природопользование. Такая реструктуризация долгов оказалась реальным стимулом для западных кредиторов при списании части долгов целого ряда стран.

Такая схема уже была успешно реализована во многих странах, причем далеко не только бедных: Африка - 8 стран (Мадагаскар, Замбия и др.), Азия - 4 страны (в том числе - Филиппины), почти все страны Латинской Америки (31 страна, включая Боливию, Коста-Рику, Эквадор, Мексику, Перу и др.), в двух Восточно-европейских странах «с переходной экономикой» - Польше и Болгарии.

В частности, в Польше реализация схемы «долги на проведение природоохранной деятельности» и создание независимого неправительственного Экофонда внесло большой вклад в решение проблемы государственного долга. Долги Польши 16 западным странам составляли примерно 18 млрд. долл. США, после соглашения о реструктуризации в рамках «Парижского клуба» в 1991 г. долги были сокращены на 50%, при условии, что они будут выплачены к 2010 г.

Уникальность ситуации с внешним долгом России состоит также в том, что Россия является не только крупнейшим заемщиком (на 1 января 2004 г. внешний долг Российской Федерации составлял 132,8 млрд. долл. США), но и крупнейшим кредитором для многих стран (России должны примерно столько же, 135 млрд. долл. США, но практически вся задолженность просроченная). Так, задолженность Кубы, Монголии, Вьетнама и Индии составляет 79 млрд. долл. США, причем эти страны расположены на территории так называемых экорегионов «Global 200». Это наиболее значимые для охраны глобального природного биоразнообразия экорегионы планеты Земля.

Совместная реализация схемы «долги на проведение природоохранной деятельности» Правительством Российской Федерации и Всемирным фондом дикой природы, который является одним из основных в мире обладателей институционального опыта реализации данной схемы обмена долгов, может способствовать как уменьшению внешней задолженности России и довольно большой группы развивающихся стран, так и формированию долговременных финансовых механизмов сохранения биоразнообразия России и стран, которые имеют перед ней задолженность.

Реструктуризация внешних долгов России с использованием схемы «долги на проведение природоохранной деятельности» может создать долговременные уникальные возможности для национального финансирования природоохранных проектов и программ, в том числе и для обеспечения основной деятельности заповедников и национальных парков, финансирования государственных природоохранных и инвестиционных экологических программ и т.п. Таких примеров в мире немало, например, только в результате двух небольших обменов «долги на проведение природоохранной деятельности» Экологический Фонд Филиппин получил 26 млн. долл. США.

В России именно сейчас созревают условия для проведения обменов «долги на проведение природоохранной деятельности». В этом потенциально заинтересованы все стороны - и Россия, и разные группы кредиторов. Это могут быть и частные кредиторы, в частности, «Лондонский клуб», но и, как показывает опыт, возможно достижение взаимопонимания и с «Парижским клубом», что в настоящее время является ведущей внешнеполитической экономической задачей России. Следует также учитывать, что реструктуризация «долги на проведение природоохранной деятельности» на первом этапе, вероятно, может быть быстрее и эффективнее реализована на уровне субъектов Российской Федерации.

В течение последнего десятилетия на обмен ДНП пошел целый ряд развивающихся стран: Бразилия, а также такие восточноевропейские страны с переходной экономикой, как Польша и Болгария.

Обмены ДНП являются, по сути, рыночным механизмом проведения природоохранной деятельности, имеющей как национальное, так и наднациональное и глобальное Chambers, Jensen, Whitehead, 1996, p.136.

Имеется в виду, что в развитых странах есть «спрос» на то, чтобы в странах-должниках сохранялись заповедные территории, и проводилась адекватная природоохранная деятельность. В тоже время страны-должники готовы больше заботиться о природе и вкладывать в это часть своих средств, получая взамен существенно большее сокращение долгов.

Обмены «долги на проведение природоохранной деятельности» - это один из источников финансирования экологической деятельности в условиях значительной долговой задолженности страны и способ уменьшения международного долга в обмен на экологические инвестиции.

Средства для финансирования проектов в рамках обменов ДНП могут иногда рассматриваться, как начальные вложения для привлечения дополнительного финансирования из других источников. Некоторые банки вместо списания неоплаченных долгов рассматривают обмены ДНП, как полезную благотворительную деятельность. Проекты в рамках обменов ДНП могут увеличивать занятость и иностранный туризм и, тем самым, привлекать в страну иностранную валюту, создавать в международных кругах репутацию экологически ответственной страны, что может положительно сказаться на переговорах в Лондонском и Парижском клубах, катализировать другие виды ПД, способствовать укреплению сотрудничества между государством и НПО.

Обмены «долги на проведение природоохранной деятельности» проводятся обычно в трех формах: долги страны покупаются и ликвидируются в обмен на продолжение природоохранных программ на определенной территории; долг конвертируется в местную валюту, которая затем используется местными НПО, часто в сотрудничестве с международными неправительственными организациями, для проведения природоохранных проектов в стране-должнике; кредитор/кредиторы и должник договариваются о том, что последний выплачивает в установленные сроки свой долг в виде взноса в местной валюте в создаваемый совместно управляемый экофонд, средства которого используются на реализацию согласованных экологических проектов (например, Польский Экофонд).

Пример обмена «долги на проведение природоохранной деятельности»: страна-должник, инвестор и страна-кредитор достигают соглашения по преобразованию долга; донор предоставляет инвестору средства для проведения природоохранной деятельности; инвестор выкупает долговые обязательства страны-должника на вторичном рынке долгов по рыночной цене (ниже номинала); инвестор предоставляет выкупленные долговые обязательства со скидкой от рыночной цены местной неправительственной организации; местная неправительственная организация обменивает долговые обязательства на ценные бумаги в местной валюте выпущенные в обращение Центральным банком страны-должника; местная неправительственная организация согласовывает с правительством страны-должника экологические проекты, которые подлежат осуществлению на приобретенные средства; реализовываются экологические проекты.

Доверительные фонды, созданные с участием средств, полученных от обменов ДНП, позволяют достигнуть более долгосрочной финансовой устойчивости, когда доход от дотации используется для текущих расходов на национальные парки и заповедники. Такие фонды имеют «прозрачные» структуры управления и отчетности и привлекают доноров, делающих одноразовые пожертвования на сохранение природы. В то же время стали возникать инвестиционные фонды для финансирования устойчивого развития предприятий.

В обменах ДНП сумма внешних обязательств сокращается на всю номинальную стоимость. В этой ситуации обмены ДНП страдают теми же двумя недостатками, что и выкуп долгов: когда страны выкупают долг по рыночной цене, они платят за «усредненный» долг, а избавляются от «предельной» стоимости долга; сопутствующие факторы, используемые суверенными должниками (в отличие от внутреннего долга, когда все они остаются при дефолте), никогда не могут быть полностью покрыты правительством-кредитором. Поэтому для страны-должника меньше смысла выкупать долг, так как она теряет меньше при дефолте. В этом смысле страна-должник даже не компенсирует полную скидку со своего долга на вторичном рынке. Поэтому субсидии, присущие обмену ДНП играют роль только тогда, когда нельзя получить прощения долга или дотации.

Достоинства обменов «долги на проведение природоохранной деятельности»

Положительное воздействие на состояние окружающей среды и на систему управления окружающей средой.

Снижение бремени внешнего долга, хотя оно не столь значительно, как при обмене «долги на активы».

Приток природоохранных инвестиций вследствие предоставления выгодных условий при конверсии приобретенного долга.

Получение части скидки вторичного рынка долга. Если при обменах «долги на активы» часть скидки вторичного рынка долга, достающаяся правительству страны-должника составляет 10 - 15% номинальной суммы долга, то при проведении обменов ДНП эта скидка может быть значительно выше.

Инфляция, не значительна, так как приобретение долга у инвестора финансируется за счет относительно небольшой эмиссии национальной валюты.

ДНП не заменяют приток природоохранных заграничных инвестиций. Так как вложение средств в защиту окружающей среды страны производится безвозмездно, за счет средств природоохранных организаций, то сложно предположить, что эти организации могли бы произвести те же самые инвестиции в том же объеме, если бы у них не было возможности использовать механизм ДНП.

Конверсия долга не ложится тяжелым бременем на государственный бюджет, так как речь идет о достаточно постепенном процессе.

Отток капитала из страны отсутствует.

Проблема неоптимального распределения ресурсов не стоит так остро, как в случае с обменами «долги на активы». Инвестирование дополнительных средств в природоохранную деятельность вряд ли может привести к усилению структурных диспропорций в экономике.

Возможности спекуляции ограничены ввиду: жесткой договоренности о вложении средств в определенные проекты; участия в сделке авторитетной природоохранной организации, не преследующей цели извлечения прибыли из данной операции.

Критика обменов «долги на проведение природоохранной деятельности» обычно выглядит таким образом (в прочем все это применимо и к другим видам преобразования долгов):

Правительство может отрицательно отнестись к перспективе передачи средств национальной неправительственной организации для реализации природоохранных проектов, отобранных, как правило, иностранной природоохранной организацией. Принятие природоохранных мер в соответствии с приоритетами инвестора, а не приоритетами принимающего государства, может восприниматься как вмешательство во внутренние дела государства и как посягательство на его суверенитет в отношении использования природных ресурсов и управления ими. Решение этой проблемы кроется в привлечении представителей правительства или природоохранного ведомства к отбору проектов или к одобрению уже отобранных проектов.

Обмены ДНП во многом основаны на предпочтениях доноров (это также справедливо для всех видов зарубежной и другой помощи), которые не всегда отвечают интересам, практике и правилам принимающей стороны, иногда мало учитываются вопросы решения локальных экологических проблем и их влияния на здоровье населения.

Обмены ДНП мало влияют на деятельность коммерческих структур по уменьшению их негативного воздействия на окружающую среду.

Часто проекты в рамках обменов ДНП недостаточны для решения тех задач, на которые они ориентированы.

В России именно в 2004-2005 гг. созревают условия для проведения обменов "долги на проведение природоохранной деятельности". В проведении таких обменов потенциально заинтересованы все стороны, и Россия, и банки кредиторы, и природоохранные организации. Между тем, специфика российских условий, в частности, отсутствие организованного вторичного рынка внешнего долга, отсутствие опыта проведения подобных операций и операций по выкупу долгов, а также иногда напряженные отношения с международными финансовыми кругами, скажется на проведении первых ДНП. Учитывая сложную российскую экологическую и экономическую обстановку и недостаток средств на финансирование природоохранных мер, обмены ДНП могут стать уникальным и эффективным инструментом, позволяющим получить значительные средства в защиту природы, одновременно уменьшая бремя внешнего долга. Из этой главы я могу сказать, что вусловиях складывающейся, крайне благоприятно для России, конъюнктуры цен мирового рынка на энергоносители предприятия-экспортеры и федеральный бюджет получают дополнительные доходы. Однако, даже при предельно ограниченных государственных расходах, средств федерального бюджета будет недостаточно для осуществления внешних выплат в полном объеме. Данное утверждение соответствует варианту сохранения основных приоритетов налоговой политики. Увеличение налогообложения экспортных операций способно существенно улучшить состояние бюджета, и при этом физические объемы экспортных поставок не претерпят заметных изменений. Однако вызывает сомнение возможность радикальных изменений в налогообложении российских экспортеров, прежде всего в силу соответствующих лоббистских противодействий. Особо отмечу необходимость проведения гибкой и оперативной налоговой политики в отношении экспортеров, поскольку в условиях быстро меняющейся внешней ценовой конъюнктуры инертная налоговая политика может оказывать обратный эффект (т.е. приводить к падению и экспорта, и налоговых поступлений).

**Глава 3.Перспективы погашения государственного долга Российской Федерации**

Основные направления политики Правительства Российской Федерации в сфере государственного долга на 2003-2005годы (одобрены Правительством Российской Федерации 6 марта 2003г.). В эти годы Правительство исходит в своей долговой деятельности из необходимости:

- создания условий для повышения значения государственных заимствований в качестве основного источника рефинансирования государственного долга;

- ограничения объема государственных заимствований объемом погашения государственного долга;

- увеличения удельного веса внутреннего долга в структуре государственного долга;

- завершения урегулирования долга бывшего СССР;

- снижения расходов на обслуживание государственного долга;

- ограничения привлечения средств международных финансовых организаций финансированием проектов в области инфраструктуры, имеющих общегосударственное значение;

- получения Российской Федерацией к 2005 году инвестиционного рейтинга.

Эти направления долговой политики успешно реализуются Правительством России, и параллельно готовится проект Основных направлений долговой политики Российской Федерации на 2006-2008 годы. Согласно представленному документу Минфин России предлагает считать основными целями долговой стратегии следующие:

- сохранение объемов и структуры государственного долга, позволяющих гарантированно выполнять обязательства по его погашению и обслуживанию, а также рефинансировать долг независимо от состояния федерального бюджета;

- осуществление государственных внутренних заимствований в объеме, позволяющем активно развивать рынок корпоративных и муниципальных заимствований, обеспечивающих финансирование инвестиций в отраслях и регионах;

- изменение структуры государственного долга Российской Федерации в части дальнейшего увеличения удельного веса внутреннего долга в структуре совокупного государственного долга.

Только научно обоснованная концепция развития и использования государственных долговых отношений в интересах общества может обеспечить неуклонное повышение эффективности управления государственным долгом. Необходимое и достаточное условия достижения высоких показателей результативного управления задолженностью государства пока далеки от своего практического воплощения. Вот почему все еще остро стоит вопрос об эффективности управления государственным долгом, под которой понимается степень достижения оптимальности основных параметров долга (его величины, структуры, стоимости обслуживания и других) и способность органов власти удерживать их на уровне, максимально благоприятном для формирования макроэкономических условий, стимулирующих ускорение развития страны и рост благосостояния ее граждан.

Нет и, видимо, не может быть единого показателя, измеряющего эффективность управления государственным долгом, поскольку, осуществляя эту деятельность, государство оказывает прямое воздействие на самые разнообразные области общественной жизни. Не существует методик оценки положительного влияния государственного долга на бюджет и денежное обращение страны, инвестиционный процесс и степень доверия населения к финансовой деятельности государства и т.п.

Однако отдельные стороны результативности управления государственным долгом можно измерить. В частности, о масштабах реализации ресурсов для финансирования бюджетного дефицита говорят ежегодные поступления чистой выручки от реализации государственных заимствований. Более полное представление об эффективности государственной долговой деятельности дает отношение суммы превышения поступлений над расходами по системе государственного долга к сумме расходов, выраженное в процентах. Эффективность управления (Э) рассчитывается по следующей формуле.

Э = (П - Р) / Р \* 100, где

П – поступления по системе государственного долга;

Р – расходы по системе государственного долга.

Наиболее общим показателем долговой нагрузки является отношение совокупного государственного долга к объему ВВП, выраженное в процентах (в международной практике он не должен превышать 40-42% ВВП). Этот же показатель, при необходимости более углубленного анализа, рассчитывается отдельно для внутреннего и внешнего долга .

Показательным для характеристики долговой нагрузки является также отношение платежей по погашению и обслуживанию государственного долга к объему ВВП к доходам или расходам федерального бюджета, выраженное в процентах. И эти показатели при необходимости рассчитываются раздельно для внутреннего и внешнего долга.

По внешнему государственному долгу определяется коэффициент его обслуживания. Он представляет собой отношение всех платежей по внешней задолженности к валютным поступлениям страны от экспорта товаров и нефакторных услуг, выраженное в процентах. Безопасным уровнем обслуживания внешнего долга принято считать значение коэффициента, не превышающее 25%.

Сравнение показателей долговой нагрузки на федеральный бюджет в 2002г. и 2007г. говорит об убедительных успехах Правительства Российской Федерации по пути продвижения эффективности управления государственным долгом. Не станет преувеличением утверждение, что эти достижения оказались возможными только на основе перехода к обоснованной долговой политике Российской Федерации.

Трудности многих стран с погашением внешнего долга породили многие программы покрытия обязательств перед странами-кредиторами. Среди них – погашение долга товарными поставками, обмен долговых обязательств на акции и облигации компаний страны-должника, оплата долга в местной валюте с последующим обращением ее в инвестиции или собственность, обмен на долговые обязательства третьих стран и другие. Эти приемы управления государственным внешним долгом обычно объединяют в понятие конверсия внешнего долга. Под конверсией в данном случае понимают реализацию всех механизмов, обеспечивающих замещение внешнего долга другими видами обязательств, менее обременительными для экономики и финансов страны-должника.

Россия сейчас активно использует метод погашения внешней задолженности товарными поставками, но остальные приемы находятся в забвении. В свете предстоящих платежей участникам Парижского и Лондонского клуба кредиторов разработка программ конверсий внешнего долга России становится актуальной. В частности, перспективой могут стать обмен долговых обязательств на акции приватизированных предприятий, выкуп долгов правительства на рублевые средства с последующим направлением их на инвестиции. От проведения таких операций Россия получит не только облегчение долгового бремени, но и оживление работы по осуществлению программы приватизации и дополнительные инвестиции в реальный сектор экономики.

С конца 1998г. функционировал под знаком новации по государственным ценным бумагам. Новация – это частный случай реструктуризации, смысл которого заключается в замене по соглашению сторон первоначальных долговых обязательств новыми с установлением иных условий обслуживания долга и сроков его погашения.

Новации явились следствием долгового кризиса, который в свою очередь вызван кризисом экономики и финансов России. Долговой кризис проявился, прежде всего, в значительных объемах внутренней и внешней задолженности и неуклонном росте платежей по погашению и обслуживанию государственного долга. К началу 2001г. государственный долг составил 49,4% валового внутреннего продукта, в том числе внутренний – 19,3% и внешний – 30,1%. Доля расходов федерального бюджета на погашение и обслуживание долга увеличилась с 10,1% в 2000г. до 35,6% в первом полугодии 2003г. И это притом, что основной рынок государственных заимствований – рынок ГКО/ОФЗ практически перестал быть источником финансирования бюджетного дефицита. Напротив, в январе-июне 2000г. за счет бюджета было профинансировано погашение выходящих из обращения облигаций на сумму 17,3 млрд. рублей. Долг по ГКО/ОФЗ на 1 июля 2004г. достиг 436,0 млрд. рублей (это 69,4% всего внутреннего долга), увеличившись с начала года в 8,6 раза. На погашение соответствующих выпусков в августе-декабре 2004г. требовалось 20-25 млрд. рублей в месяц, а на рефинансирование долга никаких издержек не было. Прекращение выплат по ГКО/ОФЗ стало неизбежным.

Эта мера была объявлена Правительством. Общая сумма «замороженного» долга составила 265,3 млрд. рублей, предусматривалась его реструктуризация. ОФЗ со сроками погашения в 2005-2006гг. остались в обращении. В 2004г. Правительством Российской Федерации была предложена следующая схема реструктуризации ГКО/ОФЗ: соответствующие выпуски ценных бумаг погашаются в установленные при их выпуске сроки, причитающиеся средства перечисляются на транзитные счета кредиторов, в которых они могут быть рефинансированы в новые купонные облигации со сроком погашения 3, 4 и 5 лет и купонной ставкой 20-30% годовых или сертификаты Сбербанка Российской Федерации; облигации, принадлежащие физическим лицам-резидентам, погашаются деньгами; для Банка России предусмотрена особая схема погашения имеющихся у него государственных ценных бумаг. Предусматривается возможность и досрочного погашения облигаций в период до 26.09.1998г. В этом случае владельцы облигаций могли получить денежные средства в размере 5% от номинальной стоимости погашаемых облигаций, на 20% их номинальной стоимости приобрести облигации, номинированные в долларах США, с купоном 5% годовых и сроком погашения в 2008г., на остаток средств приобретались новые рублевые облигации.

Для подтверждения новых обязательств выпускались облигации федерального займа с фиксированным купонным доходом (ОФЗ-ФД) со сроками обращения 4 и 5 лет и размером купонного дохода 10-30% годовых и облигации федерального займа с постоянным купонным доходом (ОФЗ-ПД) со сроком обращения 3 года и нулевым купонным доходом. ОФЗ-ПД могли быть использованы на погашение просроченной задолженности по налогам в федеральный бюджет, включая штрафы и пени, образовавшиеся по состоянию на 01.07.2004г. и оплату участия в уставном капитале кредитных организаций. На 70% суммы новых обязательств выдавались ОФЗ-ФД, на 20% – ОФЗ-ПД, на 10% – денежные средства.

Исключение было сделано для организаций, которым федеральными органами власти устанавливался норматив вложения средств в государственные ценные бумаги. Они имели право получить 30% от суммы новых обязательств денежными средствами, с уменьшением доли ОФЗ-ФД до 50%. Физические лица-резиденты, фонды обязательного медицинского страхования, страховые компании (в отношении средств обязательного медицинского страхования, государственного обязательного личного страхования) и некоммерческие организации имели право получить всю сумму погашения в денежной форме в сроки, установленные при выпуске принадлежавших им облигаций. Часть денежных средств можно было инвестировать в новые выпуски ГКО с погашением в марте и июне 1999г.

Большое значение для повышения эффективности государственной долговой деятельности будет иметь создание в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации Единой системы управления государственным долгом Российской Федерации. Органическое воздействие внутреннего и внешнего долгов, обеспечение беспрепятственного их взаимного обеспечения на основе проведения единой долговой политики, единства планирования и учета всех операций по привлечению, обслуживанию и погашению внешних и внутренних государственных заимствований позволит:

- оптимизировать сроки обращения, погашения и доходности государственных ценных бумаг;

- минимизировать неблагоприятные воздействия колебания курса иностранной валюты и процентных ставок на международных финансовых рынках на величину и стоимость государственных заимствований;

- оптимизировать бюджетные расходы на обслуживание государственного долга;

- своевременно и в полном объеме выполнять обязательства перед внутренними и внешними кредиторами.

Оптимизация структуры государственного долга на основе создания эффективной системы управления позволит укрепить доверие кредиторов к Российскому государству как надежному заемщику, обеспечит полноценное и выгодное участие государства на внутреннем финансовом рынке и достойный выход в ближайшее время на рынок внешних заимствований, создаст более благоприятные условия для продолжения осуществления политики сокращения долговой нагрузка на экономику и бюджет государства.

Хотелось бы отметить каковы основные направления в решении проблем государственного долга Российской Федерации.

В процессе разработки бюджета на 2008-2010гг. встал вопрос о росте расходов на обслуживание внутреннего долга страны.

Было подчеркнуто то, что соответствующий рост расходов на обслуживание госдолга происходит на фоне роста негосударственного долга – увеличения заимствований компаний на внешних рынках. По данным Счетной палаты, негосударственный долг увеличился на конец 2006 года на 53 млрд. долларов – до 310 млрд. долларов.

В этой связи было принято решение о необходимости ускорить разработку системы мониторинга внешних заимствований компаний с высокой долей государственного участия. При этом Счетная палата будет продолжать аудит эффективности использования бюджетных средств. В свою очередь, как сообщил на заседании министр финансов Российской Федерации Алексей Кудрин, в проекте трехлетнего бюджета пришлось пойти на увеличение заимствований, в частности на внутреннем рынке. По его словам, объем заимствований будет превышать обслуживание государственного долга.

Как отметил Кудрин, в 2008 году превышение привлечения средств над погашением госдолга составит 0,5% ВВП, в 2009 году – 0,6% ВВП, в 2010 году – 0,7% ВВП [1].

«Это означает, что долг будет расти, но эти средства пойдут на финансирование текущих расходов бюджета», – пояснил министр [18].

Ранее Кудрин отмечал, что в 2008 году уровень государственного долга РФ будет самым низким за всю историю Российской Федерации - около 8,5% ВВП. Начиная с 2008 года, Россия будет постепенно наращивать государственный долг в основном за счет внутренних заимствований.

Кудрин подчеркнул, что это является взвешенной и разумной политикой. Минфин напоминает, что в 2008 году на эти цели запланировано выделить 56 млрд. рублей, что на 16,7% больше, чем в 2007 году. В 2009 году планируется выделить 70 млрд. рублей, в 2010 году – 85 млрд. рублей.

Минфин Российской Федерации в 2008-2010гг. планирует привлечь на рынке государственных ценных бумаг 1,633 трлн. рублей [1]. Такие данные содержатся в материалах министерства. Так, в 2008г. планируется привлечь 463,299 млрд. рублей, в 2009г. – 496,733 млрд. рублей, в 2010г. – 673,265 млрд. рублей. Также за этот период планируется погасить долг по государственным ценным бумагам в объеме 343,115 млрд. рублей. Таким образом, объем чистого привлечения на рынке ценных бумаг в этот период составит 1,290 трлн. рублей. Так, в 2008г. будут погашены ценные бумаги на 94,225 млрд. рублей (чистое привлечение 369,044 млрд. рублей), в 2009г. – на 100,439 млрд. рублей (396,294 млрд. рублей), в 2010г. – на 148,421 млрд. рублей (524,844 млрд. рублей). В целом в 2008-2010гг. за счет внутренних источников финансирования планируется привлечь 1,768 трлн. рублей. Объем погашения за этот период составит 665,137 млрд. рублей. В том числе в 2008г. за счет всех внутренних источников будет привлечено 509,605 млрд. рублей, погашено – 181,035 млрд. рублей, в 2009г. – привлечено 541,16 млрд. рублей, погашено – 207,997 млрд. рублей, в 2010г. – привлечено 717,619 млрд. рублей, погашено – 276,105 млрд. рублей. Кроме того, в целом за три года запланировано исполнение государственных гарантий в объеме 39,556 млрд. рублей, в том числе в 2008г. – на 6,429 млрд. рублей, в 2009г. – 13,801 млрд. рублей, в 2010г. – 19,326 млрд. рублей. Задолженность по бюджетным ссудам и кредитам в 2008-2010гг. составит 19,92 млрд. рублей, в том числе в 2008г. – 6,055 млрд. рублей, в 2009г. – 6,77 млрд. рублей, в 2010г. – 7,096 млрд. рублей. При этом запланированы возвраты по бюджетным ссудам и кредитам на 56,737 млрд. рублей. Предоставлено же за это время будет 36,817 млрд. рублей ссуд и кредитов. За счет внешних источников финансирования за три года планируется привлечь 94,31 млрд. рублей, а погасить долги по ним на 457,952 млрд. рублей. В том числе в 2008г. за счет внешних источников будет привлечено 37,461 млрд. рублей, погашено – 193,227 млрд. рублей, в 2009г. – привлечено 28,175 млрд. рублей, погашено – 127,842 млрд. рублей, в 2010г. будет привлечено 28,675 млрд. рублей, погашено – 136,883 млрд. рублей. Во внешних источниках финансирования в 2008-2010гг. кредиты международных финансовых организаций составят 43,393 млрд. рублей, за это время будут погашены кредиты на 62,754 млрд. рублей. Кредиты правительств иностранных государство в 2008-2010гг. привлекать не планируется. Уже существующие кредиты будут погашены за это время на 79,777 млрд. рублей. Также Минфин в эту трехлетку не планирует выпускать еврооблигации, а уже находящиеся в обращении ценные бумаги будут погашены на сумму 171,111 млрд. рублей. Таким образом, в 2008-2010гг. за счет внутренних и внешних источников планируется привлечь 1,862 трлн. рублей, погашено по данным источникам будет 1,123 трлн. рублей.

Согласно проекту долговой политики Минфина РФ на 2008-2010гг. основной задачей министерства в этой сфере в ближайшие годы будет повышение ликвидности внутреннего долгового рынка. В связи с дефицитным характером бюджета на 2008-2010гг. за три года планируется разместить ОФЗ на 1,6 трлн. рублей (чистое привлечение 1,3 трлн. рублей). Объем внутреннего государственного долга, выраженного в ценных бумагах, составит 2,62 трлн. рублей на конец 2010г. Также предполагается активнее использовать механизм государственных гарантий, особенно в отношении проектов, реализация которых требует активного участия государства; объем расходов, предусмотренных на 2008-2010гг., составляет почти 40 млрд. рублей. Объем внутренних заимствований согласно проекту не должен превышать 1% ВВП при благоприятной конъюнктуре (цены на нефть на уровне ориентира или выше). Политика внешних заимствований предполагает получение кредитов у международных финансовых организаций на сумму порядка 510 млн. долларов в 2009г и 415 млн. долларов в 2010г. с сокращением общей суммы займов; привлечение денежных средств у правительств других государств, иностранных компаний и банков не предусмотрено. Совокупный государственный долг Российской Федерации в ближайшие годы не будет превышать 9% ВВП.

Многое предстоит сделать государству в части более активного вовлечения в орбиту государственного долга средств мелких инвесторов, прежде всего населения, удешевления и удлинения сроков государственных заимствований, совершенствования технологий выпуска и обращения ценных бумаг государства, которые совершают свои обороты вне системы электронного рынка, ослабления зависимости российского рынка государственного долга от поведения иностранных инвесторов.

Однако уже сейчас можно выделить основные принципы долговой политики Российской Федерации в перспективе.

Во-первых, безусловное обслуживание обязательств и поддержание высокого кредитного рейтинга. Для получения инвестиционного рейтинга при формировании долговой политики важно обеспечить поддержание высокого уровня доверия кредиторов, безусловное и своевременное выполнение долговых обязательств, обеспечение равного доступа на рынок российских долговых обязательств инвесторов при сохранении эффективного контроля над вложениями нерезидентов в российские ценные бумаги. Существенное улучшение показателей долговой устойчивости на фоне положительной динамики макроэкономических показателей обеспечили быстрое повышение суверенного кредитного рейтинга страны. Так, если к началу 2003 года долгосрочный рейтинг России по заимствованиям в иностранной валюте и облигациям внешних облигационных займов соответствовал «среднему качеству инвестиций с некоторыми спекулятивными элементами», то к началу 2005 года все три ведущие международные рейтинговые агентства перевели Россию в инвестиционную категорию суверенного кредитного рейтинга. В октябре 2003 года и ноябре 2004 года такие решения были приняты Moody's и Fitch Rating, соответственно, а в январе 2005 года – и наиболее консервативным Standard & Poor's.

Во-вторых, долговременная стратегия и эффективное использование. Необходимо усилить долговременную ориентацию долговой политики, покончить с ее подчиненностью решению текущих бюджетных проблем. Долговая стратегия должна характеризоваться комплексным подходом, учитывающим особенности общей экономической стратегии развития России, ее валютной, денежно-кредитной, финансовой, инвестиционной политики. Активная долговая стратегия должна состоять, по крайней мере, из трех составных частей: стратегии обслуживания имеющегося долга, стратегии привлечения новых финансовых ресурсов и стратегии использования заемных средств. При этом для реализации целей активной долговой стратегии необходимо повысить гибкость и оперативность в принятии решений по вопросам управления государственным долгом.

В-третьих, связь с внешней политикой. Россия должна активнее, чем в прошлом, отстаивать свои интересы в сложившейся мировой системе управления кредитно-долговыми отношениями, которая включает встречи «большой восьмерки» и связанные с ними подготовительные заседания, работу международных финансовых организаций (МВФ, Мирового банка) и международных клубов кредиторов. В прошлом Россия, в силу своей экономической слабости и сильной долговой зависимости, нередко была вынуждена соглашаться практически с любыми решениями этих организаций. Было бы ошибкой не использовать в дальнейшем при реализации активной долговой политики такие факторы, как политическое или военное сотрудничество, политическая поддержка тех или иных акций кредиторов. Возможные уступки по реализации долга должны быть компенсированы реальными экономическими приобретениями в других областях.

В-четвертых, обеспечение прозрачности сделок по урегулированию задолженности. Имеющаяся система отчетности о государственном долге отличается высокой степенью закрытости, прежде всего для участников финансовых рынков – потенциальных инвесторов с точки зрения объема доступной для них информации о наиболее важных аспектах политики и операций по управлению долгом. Между тем, прозрачность режима принятия решений, четкость правил и процедур осуществления операций по управлению государственным долгом способствует укреплению доверия кредиторов и инвесторов к долговым обязательствам государства. Это, в свою очередь, повышает эффективность проводимых операций по управлению государственными долговыми обязательствами и в долгосрочной перспективе может привести к снижению стоимости обслуживания государственного долга. В течение 2003-2004 годов значительно повышена степень раскрытия информации об операциях Минфина России на внутреннем рынке государственных ценных бумаг, государственном внутреннем долге, выраженном в государственных ценных бумагах, и нормативной базе, регулирующей осуществление внутренних заимствований, путем размещения всех данных на официальном сайте Минфина России в сети Интернет. В данной связи в Бюджетный кодекс Российской Федерации целесообразно внести поправки, обязывающие Минфин России регулярно публиковать основную информацию о состоянии государственного долга Российской Федерации. Должны быть разработаны законодательные поправки в Бюджетный кодекс, ограничивающие применение непрозрачных схем по зачету налогов и других недоимок платежеспособным корпоративным структурам за погашение внешнего долга или наращивание зарубежных активов (выкуп долга, экспортные поставки в счет погашения долга или в счет государственного кредитования). Размеры такого кредитования не учитываются официально утверждаемыми в законе о федеральном бюджете параметрами государственного кредитования стран дальнего и ближнего зарубежья. Все это ослабляет складывающийся в последнее время механизм управления кредитной политикой, снижает роль Программы предоставляемых Российской Федерацией государственных кредитов иностранным государствам. В-пятых, осуществление институциональных преобразований системы управления внешним долгом. Эту проблему нельзя решить создав независимое агентство по управлению государственным долгом (Внешэкономбанк). Объединение сложных и многогранных задач управления госдолгом в единый комплекс требует серьезного усиления взаимодействия всех институтов, связанных с этими вопросами: Минфина России, Минэкономразвития России, Внешэкономбанка, Банка России, Федерального Собрания, Счетной палаты. Необходимо также восстановить деятельность правительственной Комиссии по управлению внешним долгом и зарубежными активами, которая в последние годы практически не работала, фактически передав свои полномочия Минфину России. Таким образом развитие рынка государственных заимствований в качественном направлении будет способствовать решению правительственных задач по удержанию рейтинга Росси как первоклассного заемщика, обеспечивающего безусловное, своевременное и полное выполнение всех обязательств по государственному долгу.

**Заключение.**

Проблема обслуживания Россией своего внешнего долга является наиболее острой в последние годы с точки зрения как перспектив достижения роста национальной экономики РФ, так и поддержания страной своих позиций в мировой экономической системе, в том числе и в финансовой. Неисполнение, даже частичное, Россией своих обязательств по обслуживанию внешнего долга предопределит сохранение крайне низкого уровня кредитных рейтингов РФ, отдельных регионов и предприятий. При этом уровень прямых иностранных инвестиций в ближайшем будущем будет незначительным, а портфельные инвестиции будут отсутствовать вовсе. В данном контексте достижение договоренности о частичном списании и/или реструктуризации внешней задолженности РФ должно быть взаимоприемлемым, оставляющим определенные перспективы как для России - с точки зрения возможности обслуживания ею своего долга, причем не только в текущем году, но и в среднесрочной перспективе, так и для внешних кредиторов - с точки зрения перспектив возврата выданных кредитов. В условиях складывающейся, крайне благоприятной для России, конъюнктуры цен мирового рынка на энергоносители предприятия-экспортеры и федеральный бюджет получают дополнительные доходы. Однако, даже при предельно ограниченных государственных расходах, средств федерального бюджета будет недостаточно для осуществления внешних выплат в полном объеме. Данное утверждение соответствует варианту сохранения основных приоритетов налоговой политики. Увеличение налогообложения экспортных операций способно существенно улучшить состояние бюджета, и при этом физические объемы экспортных поставок не претерпят заметных изменений. Однако вызывает сомнение возможность радикальных изменений в налогообложении российских экспортеров, прежде всего в силу соответствующих лоббистских противодействий. Особо отметим необходимость проведения гибкой и оперативной налоговой политики в отношении экспортеров, поскольку в условиях быстро меняющейся внешней ценовой конъюнктуры инертная налоговая политика может оказывать обратный эффект (т.е. приводить к падению и экспорта, и налоговых поступлений).

**Список литературы:**

1. Абалкин Л.И. Еще раз о бегстве капитала из России // Деньги и кредит. 2000. № 2.
2. Алферов В., Бондарь Т. Структура инвесторов на рынке государственного долга России далека от совершенства. // РЦБ – 2001 г. – № 8 – с. 29-34.
3. Бюджетная система России. Учебник. / Под ред. Г. Б. Поляка. М.: 1999 г., стр. 393.

##### Вавилов А.П., Внутренние проблемы внешнего долга\Газета "КоммерсантЪ" №59 6 апреля 2000 года

##### Вавилов А. В неоправданном долгу // Деньги. №17 (270) , 3 мая 2000 года

##### Вавилов А. Внутренние проблемы внешнего долга // Коммерсант №59 6 апреля 2000 года

##### Галкин М. Долги России // Рынок ценных бумаг. - 2000. - № 5.

##### Гвоздева Е. и др. Международный подход к анализу вывоза капитала из России // Вопросы экономики. 2000. № 2.

##### Кузьменко А., Митрофанова Э., Назаренко Б. Переоформление задолженности РФ Лондонскому клубу кредиторов в цифрах // Рынок ценных бумаг. - 2000. - №11.

##### Лусников А. Внешний долг РФ: экспортный вариант пирамиды или ресурс для экономического возрождения страны? // Рынок ценных бумаг. - 2000. - № 5.

##### Петров В. Проблемы привлечения и размещения финансовых средств в России // РЦБ – 2001 г. - № 9 – с. 40-43.

##### Петров В. Проблемы и перспективы внутреннего рынка государственных долговых обязательств. // РЦБ – 2001 г. – № 8 – с. 19-22.

##### Пряшников В.И. О государственном долге – из первых рук. // ЭКО – 1996 г. - № 11.

##### Рынок внутреннего государственного долга в феврале 2000 г. // РЦБ – 2000 г. – №6 – с. 61-65.

1. Статья 93 Федерального закона от 22 февраля 1999 г. N 36-ФЗ "О федеральном бюджете на 1999 год" (с изм. от 5, 17 июля, 25 октября 1999 г.)

##### Цены российских долгов продолжают расти. // РЦБ 2001 г. № 8, с. 27-29.

##### Цыбуков В. Кто платит по долгам СССР // Международная жизнь. -1994. - № 10. - С. 103 - 109.