СОДЕРЖАНИЕ

|  |  |
| --- | --- |
| ВВЕДЕНИЕ | 3 |
|  |  |
| ГЛАВА 1. | СУЩНОСТЬ И ОСОБЕННОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО ДОЛГА РОССИИ | 5 |
|  |  |  |
| 1.1. | Сущность государственного долга | 5 |
| 1.2. | Структура государственного долга, современное состояние | 12 |
|  |  |  |
| ГЛАВА 2. | ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ ВНЕШНИМ И ВНУТРЕННИМ ГОСУДАРСТВЕННЫМ ДОЛГОМ | 26 |
|  |  |  |
| 2.1. | Основные задачи и методы управления долгом | 26 |
| 2.2. | Государственные программы регулирования государственного долга | 29 |
| 2.3. | Пути и методы решения проблем | 33 |
|  |  |
| ЗАКЛЮЧЕНИЕ | 39 |
|  |  |
| СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ | 42 |

# ВВЕДЕНИЕ

Бюджетная, долговая и валютная политика государства неразрывно связаны между собой. Государственный долг влияет практически на все показатели экономики страны: уровень инфляции, ставку рефинансирования, инвестиционный рейтинг страны и, как следствие, объем инвестиций в экономику страны в целом и реальный сектор экономики. Значительные размеры государственных обязательств приводят 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.

Необоснованная бюджетная, денежно-кредитная и курсовая политика государства вызывает неуверенность на финансовых рынках в отношении инвестиционного климата, побуждая инвесторов к выдвижению требований более высокой премии за риск. Чрезмерный рост государственного долга несет в себе угрозу для экономической безопасности страны и стабильности бюджетной системы.

Рассматриваемая тема очень актуальна, особенно в условиях современного кризиса. Ведь именно в кризисный период государственный долг может значительно возрасти. Поэтому для урегулирования задолженности на общегосударственном уровне необходим серьезный анализ структуры долга, возможностей по его погашению, срочности и целесообразности ведения переговоров по его реструктуризации.

Цель данной работы – исследование сущности государственного долга и анализ методов его управления.

Исходя из цели, можно определить следующие задачи: рассмотреть понятие «государственный долг», а также его виды и влияние на экономику страны; проанализировать структуру и динамику государственного долга; изучить задачи и методы управления государственным долгом, и вместе с тем исследовать новые пути и методы решения проблем, связанных с государственным долгом.

Объектом рассмотрения является внутренний и внешний государственный долг.

Предметом исследования являются методы государственного управления внутренним и внешним государственным долгом.

Работа состоит из двух глав. В первой главе рассматриваются сущность государственного долга как экономической категории, основные причины его возникновения, а также структура и динамика внешних и внутренних заимствований. Во второй главе анализируются традиционные методы управления государственным долгом, а также основные государственные программы в этой области, и предполагаются альтернативные пути решения проблем, связанных с регулированием государственного долга.

При написании данной курсовой работы была использована учебная литература, информация СМИ, официальных сайтов Банка России и Министерства финансов, справочно-правовая система «Консультант-Плюс».

ГЛАВА 1. СУЩНОСТЬ И ОСОБЕННОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО ДОЛГА РОССИИ

## 1.1. Сущность государственного долга

С появлением государства возникли и его потребности, которые надо финансировать. Что вызвало к жизни такие финансовые категории, как государственные налоги, расходы, бюджет. С развитием государства расширялись его функции, росли потребности, что привело к увеличению государственных расходов.

Основную массу денежных ресурсов, предназначенных для финансирования общегосударственных нужд, государство получает в виде налогов и обязательных платежей. В условиях нестабильности финансового состояния народного хозяйства, снижения государственных доходов, государство вынужденно привлекать для покрытия своих расходов средства из других источников. Основной формой государственных заимствований является государственный кредит.

Государственный кредит – это специфические отношения по поводу перераспределения части стоимости валового внутреннего продукта и национального богатства, иностранного ссудного капитала, связанные с формированием дополнительного к бюджету фонда финансовых ресурсов органов власти и использованием бюджетных средств на возвратной основе или для обеспечения гарантий. В этих отношениях орган власти выступает как заемщик, гарант или кредитор. [5]

Государственный кредит представляет собой совокупность кредитных отношений, в которых заемщиком выступает государство в лице его органов, а кредиторами — физические и юридические лица. В сфере международных отношений государство выступает одновременно и кредитором, и заемщиком.

Однако государственный кредит отличается от банковского и коммерческого кредитов.

Частный ссудный капитал используется для кредитования хозяйствующих субъектов в целях обеспечения бесперебойности процесса расширенного воспроизводства и повышения его эффективности. Банковское кредитование отражает производительное использование ссудного капитала. Аккумулируемые же посредством государственного кредита дополнительные финансовые ресурсы не участвуют в кругообороте производительного капитала, в производстве материальных ценностей, а используются для покрытия бюджетных дефицитов.

К тому же при предоставлении банковского кредита в качестве обеспечения могут выступать какие-то конкретные материальные и финансовые ценности — товары (товарораспорядительные документы), ценные бумаги и др. При заимствовании средств государством обеспечением кредита является все имущество, находящееся в его собственности. [4]

Государственный кредит выполняет три функции как финансовая категория: распределительную, регулирующую и контрольную.

Положительное воздействие распределительной функции государственного кредита заключается в том, что с ее помощью налоговое бремя более равномерно распределяется во времени, то есть налоги, которые взимаются в период финансирования расходов за счет государственного займа не увеличиваются.

Объективная необходимость использования государственного кредита для удовлетворения потребностей общества обусловлена постоянным противоречием между величиной этих потребностей и возможностями государства по их удовлетворению за счет бюджетных доходов. Финансовая поддержка предприятий, социальная политика государства, выполнение им своих функций по обороне страны и управлению ею требуют постоянно увеличивающихся бюджетных расходов. Немалых средств стоит и международная деятельность государства. Между тем доходы государственного бюджета всегда ограничены определенными рамками – уровнем экономического развития, величиной налоговой нагрузки, действующим законодательством и многими другими факторами. Поэтому органы власти прибегают к помощи государственного кредита как инструмента мобилизации дополнительных средств.

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. [13]

Функционирование государственного кредита ведет к образованию государственного долга. Государственный долг — это сумма задолженностей по выпущенным и непогашенным долговым обязательствам государства, включая начисленные по ним проценты. Государственный долг делится на основной и текущий в зависимости от срока погашения. Основным государственным долгом называется вся сумма задолженности государства, по которой не наступил срок платежа и которая не может быть предъявлена к оплате в течении данного периода. Текущим государственным долгом называется задолженность государства по обязательствам, по которым наступил срок платежа.

Различают внешний и внутренний государственный долг.

Отметим, что в России сложился отличный от общемирового подход к такому разделению. Закон РФ "О государственном внутреннем долге Российской Федерации", принятый в 1992 г., [7] 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.

В соответствии со статьей 98 Бюджетного кодекса РФ [3] в объем государственного внутреннего долга Российской Федерации включаются: номинальная сумма долга по государственным ценным бумагам Российской Федерации, обязательства по которым выражены в валюте Российской Федерации; объем основного долга по кредитам, которые получены Российской Федерацией и обязательства по которым выражены в валюте Российской Федерации; объем основного долга по бюджетным кредитам, полученным Российской Федерацией.

В объем государственного внешнего долга Российской Федерации включаются: номинальная сумма долга по государственным ценным бумагам Российской Федерации, обязательства по которым выражены иностранной валюте; объем основного долга по кредитам, которые получены Российской Федерацией и обязательства по которым выражены в иностранной валюте, в том числе по целевым иностранным кредитам (заимствованиям), привлеченным под государственные гарантии Российской Федерации; объем обязательств по государственным гарантиям Российской Федерации, выраженным в иностранной валюте.

В мировой же практике существуют следующие определения:

Внешний государственный долг — это долг иностранным государствам, организациям и отдельным лицам. Этот долг ложится, на страну наибольшим бременем, так как она должна отдавать ценные товары, оказывать определенные услуги, чтобы оплатить проценты по долгу и сам долг. Надо помнить также, что кредитор ставит обычно определенные условия, после выполнения которых и предоставляется кредит.

Внутренний долг – это долг государства своему населению. Долговые обязательства могут иметь форму: кредитов, полученных правительством; государственных займов, осуществленных посредством выпуска ценных бумаг от имени правительства; других долговых обязательств. Долговые обязательства могут быть краткосрочными (до 1 года), среднесрочными (от 1 года до 5 лет), долгосрочными (от 5 до 30 лет). Погашаются долги в установленные сроки, которые не могут превышать 30 лет.

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.

Государственные займы характеризуются тем, что временно свободные денежные средства физических и юридических лиц привлекаются путем выпуска и реализации государственных ценных бумаг. Основным видом ценных бумаг, символизирующим долговое обязательство органа власти, является облигация. Она дает право ее владельцу на получение дохода, а по истечении определенного срока – и на получение обратно предоставленных взаймы средств. Продавая облигацию, орган власти обязуется вернуть сумму долга в определенное время с процентами или выплачивать кредиторам доход в течение всего срока пользования заемными средствами.

Государство устанавливает нарицательную стоимость (номинальную цену) облигации. Она обозначается на ценной бумаге и выражает собой денежную сумму, которая, выплачивается владельцу облигации в момент ее погашения и на которую начисляются проценты. Процентный доход, установленный к номиналу облигации, выражает номинальную доходность займа.

Однако реальная доходность облигации для ее держателя может быть выше или ниже установленного номинального процента. Это обусловлено тем, что облигации продаются по курсовой цене, которая отклоняется от нарицательной стоимости.

Реальная курсовая цена облигаций и их привлекательность для займодателей могут быть выяснены только при свободном обращении государственных и муниципальных бумаг на финансовом рынке. Значительное отклонение курса облигаций займов от нарицательной стоимости свидетельствует о серьезных недостатках в долговой политике государства и необходимости ее срочной корректировки.

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, последствия которых могут быть весьма значительны. Это связано с тем, что 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, поскольку значительная часть государственных обязательств сконцентрирована у наиболее состоятельной части населения. 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 рискованные предприятия, а также 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. [21]

Внешний государственный долг погашается за счет заимствований на внутреннем рынке. В результате с 2002 г. началось быстрое увеличение внутреннего государственного долга.

Когда речь идет о государственном долге, то взятые взаймы денежные средства поступают в распоряжение органов публичной власти, превращаясь в их дополнительные финансовые ресурсы. Они, направляются, как правило, на покрытие бюджетного дефицита, а источником погашения государственных заимствований и выплаты процентов по ним выступают средства бюджета или новые заимствования. Особенности государственного долга как финансового явления состоят в возвратности, срочности и платности предоставляемых взаймы средств.

Принцип возвратности подразумевает возврат выданных взаймы денежных средств. Принцип срочности означает, что в кредитном договоре должен устанавливаться срок кредитования и этот срок должен заемщиком соблюдаться. Принцип платности заключается в том, что за пользование заемными средствами заемщик, как правило, уплачивает кредитору ссудный процент.

Государственный долг можно классифицировать по ряду признаков. Обычно в качестве таковых используют следующие: экономический признак (набор слагаемых компонентов), тип заемщика, форма долговых обязательств, срочность долговых обязательств, рынок заимствований, тип кредитора, валюта заимствований, официальный (бюджетный) признак Идея привлечения займов для решения различных социально-экономических задач не редкость. Практически все страны мира прибегают к внешним источникам финансирования. Государственные заимствования, осуществляемые в виде займов и кредитов, приводят к формированию дополнительных финансовых средств, которые органы власти используют для удовлетворения общественных потребностей. Именно это – получение дополнительных средств – является целью проведения государственных заимствований. Поэтому государственные заимствования можно определить как отношения по поводу перераспределения временно свободных денежных средств юридических и физических лиц, правительств иностранных государств и международных финансовых организаций в виде государственных займов и кредитов, в результате которых у государства-заемщика формируются дополнительные финансовые ресурсы. Подавляющее их число имеет дефицитные бюджеты и испытывает недостаток собственных ресурсов для осуществления внутренних вложений, проведения социально-экономических преобразований, выполнения долговых обязательств по внешним заимствованиям.

Долговые обязательства РФ могут быть в форме кредитов, полученных Правительством РФ, государственных займов, осуществляемых посредством выпуска ценных бумаг от имени Правительства РФ, а также других долговых обязательств, гарантированных Правительством РФ. Порядок, условия выпуска и размещения долговых обязательств РФ определяются Правительством РФ.

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.

## 1.2. Структура государственного долга, современное состояние

Государственным внутренним долгом РФ являются долговые обязательства Правительства РФ перед юридическими и физическими лицами, номинированные в рублях. Государственный внутренний долг РФ обеспечивается всеми активами, находящимися в распоряжении Правительства РФ.

Обслуживание государственного внутреннего долга Российской Федерации производится Центральным банком РФ и его учреждениями. Правительство РФ публикует ежегодно сведения о состоянии государственного внутреннего долга за предыдущий финансовый год.

Государственным внешним долгом РФ являются долговые обязательства Правительства РФ перед юридическими и физическими лицами, номинированные в основном в евро и долларах США. Внешний государственный долг РФ включает в себя задолженность по кредитам правительств иностранных государств (в том числе официальным кредиторам Парижского клуба и бывшим странам СЭВ), по кредитам иностранных коммерческих банков и фирм (кредиторы Лондонского клуба), по кредитам международных финансовых организаций (МВФ, МБРР, ЕБРР) и государственные ценные бумаги России (еврооблигационные займы, ОВВЗ).

Внешние заимствования осуществляются на основе международных договоров с Правительством РФ или от имени российских юридических лиц. Законом установлен предельный размер государственных внешних заимствований РФ, который не должен превышать годовой объем платежей по обслуживанию и выплате российского долга. Учет и регистрация заимствований и предоставляемых кредитов находится в ведении Минфина РФ, а их порядок определяется Правительством РФ.

Государственные долговые обязательства могут быть классифицированы по следующим параметрам:

По сроку действия долговые обязательства РФ могут носить краткосрочный характер (до 1 года), среднесрочный характер (от 1 года до 5 лет) и долгосрочный характер (от 5 до 30 лет); все долговые обязательства РФ погашаются в сроки, определяемые конкретными условиями займа, но не могут превышать 30 лет;

Эмитентом долговых обязательств РФ могут выступать центральное правительство, правительства национально-государственных и административно-территориальных образований, а также органы местного самоуправления;

В зависимости от субъектов - держателей ценных бумаг - долговые обязательства РФ могут быть реализуемыми только среди населения, только среди юридических лиц, или как среди юридических лиц, так и среди населения;

По форме займы делятся на облигационные и безоблигационные; облигационные займы предполагают эмиссию ценных бумаг; безоблигационные займы оформляются подписанием соглашений, договоров, а также путем записей в долговых книгах и выдачей особых обязательств.

Займы также классифицируются по форме выплаты доходов и методам размещения. [6]

Все условия межправительственных займов фиксируются в специальных соглашениях, где оговаривается уровень процента, валюта предоставления и погашения займа и другие условия. Внешние облигационные займы на иностранных денежных рынках от имени государства-заемщика размещаются, как правило, банковскими консорциумами. За эту услугу они взимают комиссионные.

Взятые взаймы денежные средства у населения, хозяйствующих субъектов и других стран поступают в распоряжение органов государства, превращаясь в дополнительные финансовые ресурсы. Как правило, государственные займы в разных формах используются для покрытия бюджетного дефицита.

Источником погашения государственных займов и выплаты процентов по ним выступают средства бюджета, где ежегодно эти расходы выделяются в отдельную строку.

Общий государственный долг РФ на начало 2009 года составил 33% ВВП, большую его часть составляют заимствования банков и компаний.

Чтобы лучше проанализировать государственный долг, рассмотрим отдельно структуру и динамику внешнего долга.

Внешний долг Российской Федерации (перед нерезидентами) на 1 апреля 2009 года составил 450,8 млрд. долларов США. За I квартал 2009 года задолженность сократилась на 32,7 млрд. долларов США, в том числе в результате операций, отражаемых в платежном балансе, — на 17,3 млрд. долларов США, за счет курсовой и стоимостной переоценок — на 15,2 млрд. долларов США, за счет прочих изменений — на 0,2 млрд. долларов США.

В январе—марте 2009 года продолжилось начавшееся в IV квартале 2008 года сокращение иностранных долговых обязательств российских банков и прочих секторов: суммарно на 29,9 млрд. долларов США, до 420,7 млрд. долларов США. В аналогичном периоде 2008 года, напротив, наблюдался прирост указанных обязательств в размере 19,0 млрд. долларов США.

Задолженность органов государственного управления и органов денежно-кредитного регулирования сократилась с 32,8 до 30,1 млрд. долларов США. Ее доля в структуре внешнего долга по сравнению с I кварталом 2008 года практически не изменилась, составив 6,7%. (Рис. 1)

Рис. 1. Внешний долг Российской Федерации в 2007—2009 годах (млрд. долларов США)

\*Источник: Официальный сайт Банка России

По состоянию на 1 апреля 2009 года в структуре задолженности федеральных органов управления, как и прежде, преобладали обязательства по новому российскому долгу — 83,2%. Удельный вес задолженности, принятой Российской Федерацией в качестве правопреемницы бывшего СССР, составил 16,8%.

Новый российский долг уменьшился на 1,7 млрд. долларов США — до 21,9 млрд. долларов США. В том числе более 70% сокращения приходилось на внешние обязательства в форме долговых ценных бумаг в иностранной валюте, преимущественно на еврооблигации, выпущенные при реструктуризации задолженности перед Лондонским клубом кредиторов. Структура нового российского долга по итогам I квартала 2009 года практически не изменилась. На ценные бумаги в иностранной валюте приходилось 16,1 млрд. долларов США (73,2%); на кредиты международных финансовых организаций — 4,3 млрд. долларов США (19,4%); на задолженность перед прочими кредиторами — 1,2 млрд. долларов США (5,5%); на остальные категории задолженности — 0,4 млрд. долларов США (1,9%). (Рис. 2)

Рис. 2. Структура нового федерального государственного внешнего долга России (по состоянию на 1 апреля 2009 года)

\*Составлено автором по данным Банка России

Внешний долг бывшего СССР сократился на 0,1 млрд. долларов США — до 4,5 млрд. долларов США. В его составе на обязательства перед бывшими социалистическими странами приходилось 1,4 млрд. долларов США (30,5% общей задолженности бывшего СССР), перед прочими официальными кредиторами — 1,9 млрд. долларов США (42,8%), на остальные обязательства с учетом ОВГВЗ — 1,2 млрд. долларов США (26,7%). (Рис. 3)

Рис. 3. Структура внешнего долга, принятого Россией в качестве правопреемницы бывшего СССР (по состоянию на 1 апреля 2009 года)

\*Составлено автором по данным Банка России

Задолженность банковского сектора перед нерезидентами уменьшилась со 166,3 до 146,4 млрд. долларов США. Наиболее существенным было снижение внешних обязательств по привлеченным из-за рубежа кредитам — со 124,7 до 111,0 млрд. долларов США (75,8% совокупного долга российских банков). Обязательства по текущим счетам и депозитам снизились до 27,2 млрд. долларов США (18,6%), по долговым ценным бумагам, принадлежащим нерезидентам, уменьшились до 2,9 млрд. долларов США (2,0%), задолженность по прочим категориям оценивалась в 5,3 млрд. долларов США (3,6%).

Внешние обязательства прочих секторов в январе—марте 2009 года снизились с 284,4 до 274,3 млрд. долларов США и составили 60,9% всего совокупного внешнего долга. В распределении по финансовым инструментам наибольшая часть задолженности прочих секторов приходилась на кредиты — 82,3%, несмотря на снижение их объема до 225,8 млрд. долларов США. Обязательства перед иностранными прямыми инвесторами увеличились с начала года до 31,9 млрд. долларов США, а их удельный вес — до 11,6%. На долговые ценные бумаги, принадлежащие нерезидентам, приходилось 8,1 млрд. долларов США (2,9%), на прочие обязательства, включая задолженность по финансовому лизингу, — 8,5 млрд. долларов США (3,1%).

В структуре внешнего долга по срокам погашения совокупные долгосрочные обязательства увеличились до 86,7%, а в абсолютном выражении сократились до 390,7 млрд. долларов США. Доля краткосрочной задолженности снизилась до 13,3% при уменьшении ее объема до 60,2 млрд. долларов США. (Рис. 4, 5)

 Рис. 4. Долгосрочные иностранные обязательства Российской Федерации в разрезе секторов экономики (млрд. долларов США)

\*Составлено автором по данным Банка России

Рис. 5. Краткосрочные иностранные обязательства Российской Федерации в разрезе секторов экономики (млрд. долларов США)

\*Составлено автором по данным Банка России

Задолженность перед нерезидентами в иностранной валюте в отчетном периоде сократилась на 20,1 млрд. долларов США и на 1 апреля 2009 года составила 382,3 млрд. долларов США (84,8% внешнего долга российской экономики). Объем долговых обязательств, номинированных в российских рублях, снизился до 68,5 млрд. долларов США (15,2%). [1]

В апреле 2008 г. Правительство РФ рассмотрело долговую стратегию на 2008-2011 гг. График погашения внешнего долга неравномерен, это связано с особенностями структуры заимствований.

Наименьший удельный вес занимают выплаты по долгам органов государственного управления (федеральных и региональных), куда включаются и новый российский долг, и долг бывшего СССР. Самые крупные суммы выплат по долгам банковского и прочих секторов приходятся на квартал 2009 года. Всего в ближайшие 2 года Российской Федерации предстоит выплатить 151,2 млрд. долларов США по основному долгу и 28,6 млрд. долларов США процентов. (Таблица 1,2)

Таблица 1

График погашения внешнего долга Российской Федерации: основной долг

(млрд. долларов США)

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | IV кв. 2009 | I кв. 2010 | II кв. 2010 | III кв. 2010 | IV кв. 2010 | I кв. 2011 | II кв. 2011 | Всего до 2 лет | Свыше 2 лет | Всего предстоящих выплат |
| Всего | 37,9 | 19,0 | 23,8 | 16,2 | 20,3 | 12,3 | 21,7 | 151,2 | 227,9 | 379,1 |
| Органы гос. управления | 1,0 | 0,7 | 0,8 | 0,7 | 0,7 | 0,8 | 0,9 | 5,6 | 21,8 | 27,4 |
| Федеральные органы управления | 1,0 | 0,7 | 0,8 | 0,7 | 0,6 | 0,8 | 0,9 | 5,5 | 20,4 | 25,9 |
| Новый российский долг | 0,3 | 0,7 | 0,3 | 0,7 | 0,3 | 0,8 | 0,7 | 3,8 | 19,3 | 23,1 |
| Долг бывшего СССР | 0,7 | 0,0 | 0,5 | 0,0 | 0,3 |  | 0,2 | 1,7 | 1,1 | 2,8 |
| Субъекты РФ | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,1 |  | 0,0 | 0,1 | 1,4 | 1,5 |
| Банки | 12,4 | 6,3 | 10,5 | 3,5 | 5,6 | 3,8 | 7,0 | 49,1 | 53,0 | 102,1 |
| Прочие секторы | 24,5 | 12,0 | 12,5 | 12,0 | 14,0 | 7,7 | 13,8 | 96,5 | 153,1 | 249,6 |

\*Составлено автором по данным Банка России

Таблица 2

График предстоящих выплат по внешнему долгу РФ: проценты

(млрд. долларов США)

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | IV кв. 2009 | I кв. 2010 | II кв. 2010 | III кв. 2010 | IV кв. 2010 | I кв. 2011 | II кв. 2011 | Всего до 2 лет | Свыше 2 лет | Всего предстоящих выплат |
| Всего | 5,0 | 4,9 | 3,9 | 4,1 | 3,6 | 3,9 | 3,2 | 28,6 | 66,1 | 94,7 |
| Органы гос. управления | 0,2 | 0,6 | 0,1 | 0,6 | 0,2 | 0,6 | 0,1 | 2,4 | 11,6 | 14,0 |
| Федеральные органы управления | 0,1 | 0,6 | 0,1 | 0,6 | 0,1 | 0,6 | 0,1 | 2,2 | 11,4 | 13,6 |
| Новый российский долг | 0,1 | 0,6 | 0,1 | 0,6 | 0,1 | 0,6 | 0,1 | 2,2 | 11,3 | 13,5 |
| Долг бывшего СССР | 0,0 | - | 0,0 | - | 0,0 | - | 0,0 | 0,0 | 0,1 | 0,1 |
| Субъекты РФ | 0,1 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,1 | 0,0 | 0,0 | 0,1 | 0,2 | 0,3 |
| Банки | 1,5 | 1,4 | 1,2 | 1,1 | 1,0 | 1,0 | 0,9 | 8,1 | 14,2 | 22,3 |
| Прочие секторы | 3,3 | 2,9 | 2,6 | 2,4 | 2,4 | 2,3 | 2,2 | 18,1 | 40,3 | 58,4 |

### \*Составлено автором по данным Банка России

### Для более точного представления о государственном доле РФ проведем анализ динамики и структуры внутреннего долга.

Рынок внутреннего долга не может считаться уникальным явлением в мировой практике – почти все страны мира, где финансовая сфера присутствует в более или менее оформленном виде и имеются хотя бы приблизительные очертания финансовых рынков, выпускают государственные ценные бумаги. Учреждение российского рынка внутреннего долга было призвано ликвидировать практику прямого (эмиссионного) кредитования Центробанком РФ Министерства финансов РФ. Одновременно решалась задача создания значительного по размерам рынка государственных ценных бумаг, который характеризовался бы высокой ликвидностью и низкими рисками федеральных облигаций. Развитие российского рынка внутреннего долга было непосредственно связано с эволюцией национальной финансовой сферы, действиями денежных властей, как в области осуществления макроэкономической политики, так и в проведении чисто рыночных преобразований. В результате структура совокупного денежного предложения стала менее ликвидной, снизились темпы инфляции, прочие сегменты национального рынка интенсивно развивались.

Структура современного внутреннего долга РФ состоит из государственных бескупонных краткосрочных облигаций (ГКО) и облигаций федерального займа с переменным купоном (ОФЗ-ПК), с постоянным купонным доходом (ОФЗ-ПД), с фиксированным купоном (ОФЗ-ФК) и с амортизацией долга (ОФЗ-АД).

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

До августа 1998 г. государство ни разу не нарушило сроков погашения по ГКО и обязательств по выплате процентов. После внутреннего дефолта, фактически объявленного правительством России 17 августа 1998 г. по своим обязательствам, расчеты с держателями ГКО были приостановлены.

Впоследствии была проведена реструктуризация этой задолженности путем проведения новации. Работы по реструктуризации ГКО регулировались Распоряжениями Правительства РФ от 12.12.98 № 1787-р «О новации по государственным ценным бумагам». [14]

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

Срок обращения ОФЗ устанавливался от 1 до 5 лет. Размещались эти бумаги в 1995-1998 гг. через аукционы, вторичные торги велись на бирже. Доход по ОФЗ зависел от доходности по ГКО и устанавливался в виде процента от номинала. Накопленный купонный доход рассчитывался пропорционально числу дней от даты предшествующей выплаты до даты продажи ОФЗ.

В 1999 г. Минфин РФ начал выпуск облигаций федерального займа с фиксированным купонным доходом в процентах от номинала. Номинал облигации – 1000 руб.

В 2002 году Минфин разместил ОФЗ с амортизацией долга (ОФЗ-АД) на 6,67 млрд. руб. по номиналу со сроком обращения 9,5 лет по доходности 12,94% годовых. ОФЗ-АД - это облигации федерального займа с амортизацией долга, погашение основной суммы по которым происходит не единовременно, а частями. При этом по этим облигациям, как и по обычным ОФЗ, в период их обращения производятся регулярные выплаты накопленного купонного дохода (погашение купонов). Размещение на рынке бумаг со столь длительным сроком обращения по доходности менее 13% годовых является несомненным достижением Минфина. Доходность по этим бумагам станет теперь ориентиром доходности долгосрочных финансовых инструментов на российском рынке.

Основное увеличение внутреннего долга произошло в период 1993-1998гг., когда бурно рос рынок государственных ценных бумаг, выпускаемых для покрытия дефицита бюджета. Тогда же задолженность различных кредиторов перед Банком России (в том числе возникших до распада СССР) принималась на государственный внутренний долг. Последовавшее за кризисом 1998 г. некоторое снижение в росте государственных заимствований сменилось их активным ростом начиная с 2003 г. Внутренний долг за последние 7 лет увеличился на 74,3% или на 421,3 млрд. руб. и к 2008 году достиг почти 47% в общей структуре долга, что соответствует планам правительства в долгосрочной перспективе. (Рис. 6)

Рис. 6. Государственный внутренний долг, выраженный в государственных ценных бумагах, млрд. руб.

\*Составлено автором по данным Министерства финансов

В настоящее время государственный долг, выраженный в государственных ценных бумагах составляет 1740,28 млрд. рублей (по данным Министерства финансов на 1 ноября 2009 г.). Современный финансовый кризис ускорил рост внутреннего долга России, его динамика и структура за 2009 год имеют следующий вид (Таблица 3, рис. 7): [9]

Таблица 3

Государственный внутренний долг РФ, выраженный в государственных ценных бумагах (ОФЗ-ГСО), млрд. рублей

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Вид долгового обязательства | ОФЗ-ПД | ОФЗ-ПК | ОФЗ-АД | ГСО-ППС | ГСО-ФПС | Итого внутренний долг |
| 01.01.2009 | 328,170 | 33,828 | 882,026 | 45,415 | 132,000 | 1421,439 |
| 01.02.2009 | 329,999 | 33,828 | 882,026 | 45,415 | 132,000 | 1423,268 |
| 01.03.2009 | 329,999 | 33,828 | 882,026 | 35,415 | 132,000 | 1413,268 |
| 01.04.2009 | 329,999 | 17,828 | 882,026 | 35,415 | 132,000 | 1397,268 |
| 01.05.2009 | 291,923 | 17,828 | 882,026 | 45,415 | 132,000 | 1369,192 |
| 01.06.2009 | 304,170 | 9,028 | 882,026 | 45,415 | 132,000 | 1372,639 |
| 01.07.2009 | 333,027 | 0,000 | 882,026 | 105,415 | 132,000 | 1452,468 |
| 01.08.2009 | 381,140 | 0,000 | 863,377 | 135,415 | 132,000 | 1511,932 |
| 01.09.2009 | 432,492 | 0,000 | 863,377 | 135,415 | 132,000 | 1563,284 |
| 01.10.2009 | 545,375 | 0,000 | 863,377 | 135,415 | 132,000 | 1676,167 |
| 01.11.2009 | 609,488 | 0,000 | 863,377 | 135,415 | 132,000 | 1740,280 |

\*Составлено автором по данным Министерства финансов



Рис. 7. Структура государственного внутреннего долга, выраженного в государственных ценных бумагах, на 1 ноября 2009 г.

\*Составлено автором по данным Министерства финансов

В структуре погашения долга относительно ровная кривая складывается после 2022 года. (Рис. 8) Часть, относящаяся к 2020-2030 гг., - это портфель Централь­ного банка, который переоформили в ОФЗ. Минфин практически не допускаем платежных пиков и считает, что до 2010 г. объем погашения не превысит 100-110 млрд. руб. В условиях такого исполнения бюджета годовое погашение значительно меньше месячного поступления дохода в федеральный бюджет. Это позволяет говорить о почти полном отсутствии кредитных рисков.

Рис. 8. Структура государственного долга РФ по срокам погашения, млрд. руб.

\*Составлено автором по данным Министерства финансов

На рынке государственных ценных бумаг за последние годы произошли позитивные изменения: проведена новация по государственным ценным бумагам, восстановлено доверие участников рынка, отлажена инфраструктура и нормативное регулирование рынка государственных ценных бумаг. Благодаря эффективной долговой и макроэкономической политике удалось полностью восстановить доверие инвесторов к рынку внутренних заимствований, что привело к значительному увеличению ликвидности рынка и объемов размещаемых на нем финансовых инструментов. Значительно улучшились и качественные характеристики рынка, а именно снижен уровень доходности по государственным облигациям, стратегия формирования портфеля государственных внутренних обязательств, основанная на предложении разнообразных финансовых инструментов, была положительно воспринята инвесторами, а также значительно увеличились ликвидность рынка и ежедневный оборот по государственным облигациям, при этом наиболее значительный оборот на рынке приходится на "длинные" инструменты.

Обобщая вышесказанное, можно сделать вывод, что внешний и внутренний государственный долг являются неотъемлемой частью финансовой системы государства, так как потребности государства в денежных средствах зачастую превышают возможности его бюджета. К тому же, государственные займы помогают не увеличивать налоговое бремя в периоды значительного роста бюджетных расходов.

В последние годы объем внешнего долга РФ уменьшался за счет профицита бюджета, а также за счет возрастающего объема внутреннего долга. Особенно его увеличение становится заметно в 2009 году, то есть в период кризиса. Но с другой стороны, на рынке государственных ценных бумаг происходят положительные изменения, а в графике выплат долга практически отсутствуют пики, что позволяет снизить нагрузку на федеральный бюджет и минимизировать кредитные риски.

ГЛАВА 2. ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ВНЕШНЕГО И ВНУТРЕННЕГО ДОЛГА

## 2.1. Основные задачи и методы управления долгом

Управление государственным долгом должно решать сразу несколько задач.

Во-первых, сокращение объемов внешних долговых обязательств и, соответственно, стоимости их обслуживания.

Во-вторых, оптимизация структуры внешнего долга, особенно увеличение доли его рыночной составляющей, а также графика платежей по внешнему долгу, устранение пиков платежей.

В-третьих, рефинансирование внешнего долга за счет внутренних заимствований без существенного ухудшения структуры долга по срокам платежей.

В-четвертых, повышение эффективности использования заемных средств.

Существует необходимость законодательного реформирования системы управления госдолгом Российской Федерации и первоочередного проведения необходимых мероприятий, к которым можно отнести разработку и принятие федерального закона о внесении в Бюджетный кодекс Российской Федерации по внесению поправок в части, касающейся вопросов управления государственным долгом, федерального закона о государственном долге Российской Федерации, нормативных документов, регламентирующих деятельность Внешэкономбанка в качестве агента по обслуживанию государственного внешнего долга и государственных внешних финансовых активов, единого порядка ведения Государственной долговой книги Российской Федерации, субъекта Российской Федерации и муниципальной долговой книг, а также создание единой базы данных по государственному долгу Российской Федерации и разработку критериев и механизмов оценки эффективности заемной и долговой политики. [8]

Существует большое количество методов решения проблемы государственного долга, к ним относятся как бюджетно-экспортные, так и финансово-технические.

Бюджетно-экспортные методы являются долгосрочными и связывают решение проблемы, например, внешнего долга, с увеличением торгового баланса страны, а также увеличением ВВП и государственного бюджета.

Технические же методы – краткосрочные, и позволяют решить проблему путем улучшения условий заимствования, уменьшения общей суммы долга, изменения временной структуры платежей.

Выделяют следующие основные методы управления государственным долгом: конверсию консолидацию, унификацию, отсрочку погашения и аннулирование займов.

Под конверсией понимается изменение доходности займов. В целях снижения расходов по управлению государственным долгом государство чаще всего снижает размер выплачиваемых процентов по займам. Однако не исключено и повышение доходности государственных ценных бумаг для кредиторов. Такая операция была проведена, например, в 1990 г., когда доходность облигаций 3%-ного выигрышного займа была увеличена до 9%, а казначейских обязательств – с 5 до 10%.

Под консолидацией понимается изменение условий займов, связанное с их сроками. Так, в 1990 г. срок функционирования казначейских обязательств был сокращен с 16 до 8 лет.

Унификация государственных займов обычно проводится вместе с консолидацией. Унификация займов – это объединение нескольких займов в один, когда облигации ранее выпущенных займов обмениваются на облигации нового займа. В исключительных случаях правительство может провести обмен облигаций по регрессивному соотношению, то есть приравнивая несколько ранее выпущенных облигаций к одной новой облигации.

Отсрочка погашения займа или всех ранее выпущенных займов проводится в условиях, когда дальнейшее развитие операций по выпуску новых займов не имеет финансовой эффективности для государства. При отсрочке не только отодвигаются сроки погашения займов, но и прекращается выплата доходов.

Под аннулированием государственного долга понимается мера, в результате которой государство полностью отказывается от обязательств по выпущенным займа. Аннулирование ценных бумаг государства может проводиться по двум причинам: в случае финансовой несостоятельности государства, т.е. его банкротства; вследствие прихода к власти новых политических сил, которые по определенным причинам отказываются признать финансовые обязательства предыдущих властей.

Кроме того, в качестве метода привлечения заимствований выделяется рефинансирование долга. Рефинансированием государственного долга называют размещение новых государственных займов для погашения задолженности по уже выпущенным. Например, Россия 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. [20]

Минимальная цена заемных средств на рынке определяется ставкой рефинансирования. Ставка рефинансирования – это процентная ставка, по которой происходит заимствование на обслуживание внутреннего долга. Таким образом, государственный кредит регулирует рынок межбанковских кредитов.

В настоящее время при разработке вариантов оптимизации внешнего долга России внимание концентрируется главным образом на технических средствах решения проблемы: реструктуризации долга, конверсия части долговых обязательств в имущественные активы на территории России. Предлагаются также менее традиционные методы – выплата отступного, погашение долга в национальной валюте, переоформление кредиторской задолженности под расчеты по дебиторской задолженности.

Под реструктуризацией долга, согласно ст. 105 Бюджетного кодекса РФ, понимается «погашение долговых обязательств с одновременным осуществлением заимствований (принятием на себя других долговых обязательств) в объемах погашаемых долговых обязательств с установлением иных условий обслуживания долговых обязательств и сроков их погашения». [3] В определенной мере этот термин является синонимом консолидации займа.

Основные схемы реструктуризации включают в себя: списание долга, то есть аннулирование прежних займов; выкуп долга; секъюритизацию долга.

В последние годы делаются позитивные попытки регулирования государственных заимствований. Особенно важным является установление предельных объемов государственного долга России. Так, в соответствии с Бюджетным кодексом (ст. 106) установлено, что предельный объем государственных годовых внешних заимствований Российской Федерации не должен превышать годовой объем платежей по обслуживанию и погашению государственного внешнего долга Российской Федерации. Необходима достоверная оценка объема государственного внешнего долга, связанная с полной инвентаризацией внешних заимствований и выданных по ним гарантий и поручительств Правительства РФ. [3]

## 2.2. Государственные программы регулирования государственного долга

В контроле и регулировании нуждаются любые процессы, состояния и действия. Легко представить себе тот хаос, который творился бы в экономике, если бы государство не создавало долгосрочных программ, не проводило мониторинг, не осуществляло должного контроля.

Но лишь в 2001 году Правительство РФ официально продекларировало о том, что составление программ и планов урегулирования долгов является первоочередной задачей. Разобравшись с дисбалансом на федеральном уровне, правительство принялось за субъекты и власти на местах. И до сих пор этот процесс продолжается.

Официальная позиция Правительства РФ по вопросам долговой политики заключается в том, чтобы осуществлять все выплаты по внешнему долгу, во-первых, за счет бюджетных источников, а во-вторых, согласно, а при благоприятных обстоятельствах даже с опережением оригинального графика платежей. Рациональная стратегия заключается в том, чтобы в качестве средств платежа использовать в первую очередь активы (золотовалютные, акции национальных компаний), более дорогие в данный момент, но дешевеющие в перспективе. Использование активов, дешевых в настоящее время и дорожающих в перспективе, целесообразно откладывать до более позднего времени. С этой точки зрения, цены большинства предлагаемых неклассических средств платежа по сравнению с наличными деньгами, получаемыми властями в качестве традиционных бюджетных доходов, являются весьма низкими, растущими в перспективе. Использование для обслуживания и погашения долга более дешевых средств платежа при дальнейшем их неизбежном удорожании неоптимально и ведет к существенным экономическим потерям.

При последовательном проведении в течение предстоящего десятилетия оптимальной стратегии снижения долгового бремени угроза долгового кризиса будет устранена, долговая проблема в ее нынешнем виде перестанет существовать, а темпы экономического роста будут более высокими.

Бюджетный Кодекс даёт следующую характеристику государственным программам. Программа государственных внешних заимствований Российской Федерации представляет собой перечень внешних заимствований Российской Федерации на очередной финансовый год с разделением на несвязанные (финансовые) и целевые иностранные заимствования с указанием по каждому из них: для несвязанных (финансовых) заимствований источника привлечения, суммы заимствования и срока погашения; для целевых иностранных заимствований: конечного получателя, цели заимствования и направления использования, источника заимствования, суммы заимствования, срока погашения, гарантий третьих лиц по возврату средств в федеральный бюджет конечным заемщиком, если для него предусмотрен такой возврат, с указанием организации (органа), предоставившей гарантию, срока действия и объема обязательств по гарантии, оценки объема использованных средств до начала очередного финансового года, прогноза объема использования средств в очередном финансовом году. [3]

В программе государственных внешних заимствований в обязательном порядке указывается верхний предел суммы заимствований. Таким образом, главным контролирующим органом по вопросам государственного долга выступает Правительство Российской Федерации.

В представленном Министерством финансов Российской Федерации материале, в частности, отмечается, что в 2008 году фактическое привлечение денежных средств за счет размещения государственных облигаций на рыночных условиях составило 374 млрд. рублей. Благодаря эффективной долговой и макроэкономической политике удалось полностью восстановить доверие инвесторов к рынку внутренних заимствований, что привело к увеличению ликвидности рынка и объемов размещаемых на нем финансовых инструментов. Благоприятная для Министерства финансов Российской Федерации макроэкономическая ситуация позволила значительно удлинить сроки государственных внутренних заимствований и продолжить работу по оптимизации платежного графика по государственному внутреннему долгу в части недопущения возникновения пиков платежей при увеличении объемов заимствований; стратегия формирования портфеля государственных внутренних обязательств, основанная на предложении разнообразных финансовых инструментов, была положительно воспринята инвесторами. Значительно увеличилась ликвидность рынка и ежедневный оборот по государственным облигациям.

Программа государственных внутренних заимствований на 2009 год формировалась в условиях мирового кризиса и также проводимой Правительством Российской Федерации политикой по замещению внешних источников финансирования внутренними.

В материалах к заседанию правительства сообщалось, что Минфин с учетом конъюнктуры рынка государственных ценных бумаг в 2008 году предлагает в 2009 году выпустить гособлигации объемом до 535,8 миллиарда рублей.

Позитивные изменения, произошедшие на рынке государственных внутренних заимствований в 2008 г., создали предпосылки для значительного увеличения государственного внутреннего долга (при одновременном снижении внешнего долга) за счет удлинения сроков заимствований на внутреннем рынке и недопущения пиковых нагрузок на федеральный бюджет.

Кроме того, деятельность Минфина России была направлена на увеличение объема в обращении существующих наиболее ликвидных выпусков государственных ценных бумаг в рамках курса на создание базовых выпусков.

С такими данными правительство подошло к формированию Программы государственных заимствований на 2009 год. Она формировалась с учетом принятой в 2003 году Правительством Российской Федерации Долговой стратегии, предусматривающей снижение совокупного государственного долга Российской Федерации и замещение внешних источников финансирования внутренними заимствованиями.

В настоящее время ситуация на рынке ГКО-ОФЗ характеризуется стабильным спросом со стороны отдельных инвесторов и низкой стоимостью привлечения средств для федерального бюджета. Однако, существует риск того, что в случае изменения экономической конъюнктуры произойдет сокращение спроса на государственные ценные облигации со стороны традиционных покупателей и Минфин России может столкнуться с угрозой невыполнения плана заимствований на фоне роста стоимости обслуживания долговых обязательств.

В связи с этим, наряду с исполнением количественных показателей по привлечению средств и обслуживанию долга, изложенных в Программе, одним из основных приоритетов Минфина России и Банка России в части государственных внутренних заимствований является повышение уровня рыночной ликвидности и расширение круга инвесторов на рынке государственных ценных бумаг. [17]

Порядка 48% средств, привлекаемых правительством у международных организаций, тратится на инфраструктурные проекты.

Также необходимо отметить, что с каждым годом правительство России уменьшает объём заимствований, происходит замещение «дорогого» внешнего долга «дешёвым» внутренним. Кроме того, ужесточается контроль над заимствованиями, что проявляется на всех уровнях бюджетной системы, неэффективность и длительность использования средств сменяется большей продуктивностью и стремление к скорейшему завершению «долгих» проектов.

##

## 2.3. Пути и методы решения проблем

Существуют два основных пути решения проблем в сфере управления государственным долгом: усиление административного контроля за 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, т. к. с его помощью возможно перестроить существующую систему финансов, что в свою очередь создаст предпосылки для увеличения инвестиций в российскую экономику. 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. долларов в год он не выдержит. К тому же в условиях финансового кризиса все надежды на экономический рост, за счет которого и может пополняться доходная часть бюджета, можно оставить.

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. Основная тяжесть долга состоит именно в необходимости ежегодно отчислять процентные платежи, возникающие как результат государственного долга.

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. [20]

Несмотря на то, что по этим показателям у России всё в полном порядке, проблема долга всё ещё довлеет над Россией. Для решения целого комплекса проблем можно предложить инновационные механизмы.

Один из таких механизмов, был разработан 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 не только бедных.

Уникальность ситуации с внешним долгом России состоит также в том, что Россия является не только крупнейшим заемщиком (на 1 января 2008 г. внешний долг Российской Федерации составлял 44.9 млрд. долл. США), но и крупнейшим кредитором для многих стран (России должны примерно, 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.

В России именно сейчас созревают условия для проведения обменов «долги на проведение природоохранной деятельности» (ДНП). 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.

Обмены ДНП являются, по сути, рыночным механизмом проведения природоохранной деятельности. 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. Это один из источников финансирования экологической деятельности в условиях значительной долговой задолженности страны и способ уменьшения международного долга в обмен на экологические инвестиции. [11]

Рассмотрим схему обмена ДНП.

Страна-должник, инвестор и страна-кредитор достигают соглашения по преобразованию долга. Далее донор предоставляет инвестору средства для проведения природоохранной деятельности, инвестор выкупает долговые обязательства страны-должника на вторичном рынке долгов по рыночной цене (ниже номинала) и 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 и согласовывает с правительством страны-должника экологические проекты, которые подлежат осуществлению на приобретенные средства. В результате реализовываются экологические проекты

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, основным из которых является то, что когда страны выкупают долг по рыночной цене, они платят за «усредненный» долг, а избавляются от «предельной» стоимости долга,

Достоинства обменов ДНП заключаются в том, что происходит положительное воздействие на состояние окружающей среды и на систему управления ею; конверсия долга не ложится тяжелым бременем на государственный бюджет, так как речь идет о достаточно постепенном процессе; отсутствует отток капитала из страны; проблема неоптимального распределения ресурсов не стоит так остро, как в случае с обменами «долги на активы». Кроме того, возможности спекуляции ограничены ввиду жесткой договоренности о вложении средств в определенные проекты и участия в сделке авторитетной природоохранной организации, не преследующей цели извлечения прибыли из данной операции.

В России в настоящее время созревают условия для проведения обменов ДНП. 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.

Таким образом, существует достаточно большое количество способов управления государственным долгом, от классических до инновационных, и каждый из них обладает своими достоинствами и недостатками. Задача государства в этой ситуации – найти наиболее выгодный метод управления долгом, целями которого являются сокращение долговых обязательств и оптимизации их структуры, минимизация нагрузки на бюджет и повышение эффективности использования заемных средств.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Проанализировав структуру и динамику государственного долга Российской Федерации, можно сказать, что при наличии тенденции к сокращению внешнего долга и снижению долговой нагрузки на экономику страны, его структура по прежнему не является оптимальной с точки зрения управления долгом, так как вместе с тем увеличивается внутренний долг. Эта тенденция усиливается в 2009 году, в условиях финансового кризиса.

Внешний долг Российской Федерации (перед нерезидентами) на 1 апреля 2009 года составил 450,8 млрд. долларов США, за I квартал 2009 года задолженность сократилась на 32,7 млрд. долларов США

Внутренний долг за последние 7 лет увеличился на 74,3% или на 421,3 млрд. руб. и к 2008 году достиг почти 47% в общей структуре долга, что соответствует планам правительства в долгосрочной перспективе. На 1 ноября 2009 года государственный долг, выраженный в государственных ценных бумагах составлял 1740,28 млрд. рублей, для сравнения - на начало года он составлял 1421,44 млрд. рублей.

Важно отметить, что значительные размеры государственного долга отрицательно влияют на экономику страны, а именно снижают ее инвестиционную привлекательность, что повышает стоимость государственных заимствований и их обслуживания. Поэтому основными задачами по управлению долгом являются сокращение объемов долговых обязательств и, соответственно, стоимости их обслуживания, оптимизация структуры долга и графика платежей по нему, повышение эффективности использования заемных средств.

Программа государственных внутренних заимствований на 2009 год формировалась в условиях мирового кризиса и также проводимой Правительством Российской Федерации политикой по замещению внешних источников финансирования внутренними. Одним из основных приоритетов Министерства финансов России и Банка России в части государственных внутренних заимствований является повышение уровня рыночной ликвидности и расширение круга инвесторов на рынке государственных ценных бумаг.

К сожалению, до настоящего времени в Российской Федерации не создано единой, целостной системы управления государственным долгом. Существенным недостатком управления государственным долгом является отсутствие законодательно закрепленных целей государственных заимствований. Также вне правового регулирования остается механизм проведения операции реструктуризации, обмена долговых обязательств на инвестиции, а также конверсии и консолидации займов. Практически отсутствует согласованность в политике управления активными и пассивными долгами. В действующем законодательстве отсутствует система ответственности за эффективность принимаемых решений при осуществлении государственной политики заимствований и управления государственным долгом.

Поэтому существует острая необходимость законодательного реформирования системы управления государственным долгом Российской Федерации и первоочередного проведения необходимых мероприятий, к которым можно отнести: разработку и принятие Федерального закона о внесении в Бюджетный кодекс Российской Федерации по внесению поправок в части, касающейся вопросов управления государственным долгом; создание единой базы данных по государственному долгу Российской Федерации; утверждение единого порядка ведения Государственной долговой книги Российской Федерации, субъекта Российской Федерации и муниципальной долговой книги; разработку критериев и механизмов оценки эффективности заемной и долговой политики.

На мой взгляд, в сфере управления государственным долгом для России предпочтительнее путь институциональных изменений, подкрепленный административным контролем за финансовыми потоками. Именно такое сочетание позволит максимально эффективно использовать заимствованные средства, а также создавать благоприятный инвестиционный климат в стране, а впоследствии минимизировать расходы по выплате и обслуживанию долга.

Для решения существующего комплекса проблем можно предложить такой инновационных механизм, как обмен «долги на проведение природоохранной деятельности» (ДНП). В России именно сейчас созревают условия для проведения такого обмена. В этом потенциально заинтересованы все стороны – и Россия, и разные группы кредиторов, и природоохранные организации. К тому же на первоначальном этапе этот способ может быть быстро и эффективно реализован на уровне субъектов Российской Федерации.

Достоинства обменов ДНП заключаются в том, что происходит положительное воздействие на состояние окружающей среды и на систему управления ею; конверсия долга не ложится тяжелым бременем на государственный бюджет, так как речь идет о достаточно постепенном процессе; проблема неоптимального распределения ресурсов не стоит так остро, как в случае с обменами «долги на активы».

Учитывая сложную российскую экологическую и экономическую обстановку и недостаток средств на финансирование природоохранных мер, именно обмены ДНП могут стать уникальным и эффективным инструментом, позволяющим получить значительные средства в защиту природы, одновременно уменьшая бремя внешнего долга.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Банк России. - [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.cbr.ru>
2. Бюджетная система Российской Федерации – [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://www.budgetrf.ru/index.htm>
3. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 N 145-ФЗ
4. Вавилов Ю.Я. Государственный долг: Учебное пособие для вузов. – Изд. 3-е, перераб. и дополн. – М.: Перспектива, 2007. – 256 с.
5. Воронин Ю. С. Управление государственным долгом// Экономист.-2006-№1-С.58-67.
6. Горбань М., Павлов Г., Швец Ю. Внешний долг России Российско-Европейский Центр Экономической Политики. - [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.polit.ru>
7. Закон Российской Федерации №3877-1 «О государственном внутреннем долге Российской Федерации» от 13.11.1992г.
8. Карелин О.В. Регулирование международных кредитных отношений России. – М.: Финансы и статистика, 2007. – 176 с.
9. Министерство финансов. - [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www1.minfin.ru](http://www.minfin.ru) /
10. Моисеев А.К. Внешний долг России – состояние и проблемы платежеспособности. // Проблемы прогнозирования. – 2007. - № 4. - С. 99 – 107.
11. Национальная служба информации. - [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.mediatext.ru>
12. Общие принципы урегулирования коммерческой задолженности: Постановление Правительства РФ от 27 сентября 2004 года №1107
13. Подвинская Е.С. Об управлении внешним долгом // Финансы 2008 №3 -с22
14. Постановление Правительства Российской Федерации №1306 «О новации облигаций внутреннего государственного валютного облигационного займа III серии» от 29.11.1999г
15. РИА новости. - [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.rian.ru /
16. РЭО ВЕСТНИК. № **190** - [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.ress.ru/>
17. Саркисянц А.Г. Проблема возвращения финансовых активов России.//Бухгалтерия и банки 2007 №5. - с33
18. Федеральная служба государственной статистики – [Электронный ресурс] – Режим доступа: http://www.gks.ru/
19. ФЗ №198 «О федеральном бюджете на 2008 год и на плановый период 2009 и 2010 годов» от 24.07.2007г
20. Финансы. Денежное обращение. Кредит: Учебник для вузов/Под ред. Г.Б.Поляка. – 2-е изд. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2006. – 512с.
21. Чумаченко А.А. Государственный внутренний долг и государственные внутренние заимствования // Рынок ценных бумаг.-2007-№16-с. 63-66.