МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Федеральное агентство по образованию

Государственное образовательное учреждение высшего профессионального образования

«Оренбургский государственный университет»

Финансово-экономический факультет

Кафедра банковского дела и страхования

**КУРСОВАЯ РАБОТА**

**Банки в управлении государственным долгом России**

Руководитель работы

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_Михеева Н.Н.

«\_\_» 2008г.

Исполнитель

студент группы В07ФК

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_Андреева М.Ф.

« \_» 2008г.

Нормоконтроль

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_Доронкина М.П.

«\_\_»\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_2008г.

Оренбург 2008

**Содержание**

Введение

1. Сотрудничество государства с банками
	1. Роль банков в экономике

1.2. Историческо-теоретические аспекты возникновения государственного долга в России

1.3. Роль банков в регулировании государственного долга

2. Анализ деятельности банков по управлению государственным долгом

2.1. Экономическое положение СССР

2.2. Анализ экономического положения России в 2004-2007гт

3. Развитие роли банков в управлении государственным долгом

3.1. Основные проблемы организации и функционирования государственного долга в России

3.2. Решение проблем государственного долга

Заключение

Список используемых источников

Приложение 1

Приложение 2

**Введение**

В последние годы проблема внешней задолженности стала актуальной и приобрела глобальный характер.

Практически все страны мира, проводя экономические преобразования, прибегают к внешним источникам финансирования. Рациональное исполнение иностранных займов, кредитов и помощи способствует ускорению экономического развития, решению социально экономических проблем. Однако отсутствие целостной государственной политики по привлечению и использованию внешних финансовых ресурсов ведет к образованию внешней задолженности, которая становится серьезным препятствием на пути экономических преобразований Проблема обслуживания суверенного долга России привлекла пристальное внимание экономистов и политологов сравнительно недавно.

Российская экономика на современном этапе несет тяжелое бремя обслуживания государственного долга. Поэтому вполне объяснимо, что проблема государственной задолженности России отражена в многочисленных публикациях, вышедших в последнее время. Она многократно поднималась как в научной, так и в публицистической литературе, и является предметом пристального внимания многих политиков. Иная картина сложилась по отношению к финансовым институтам, принимающим активное участие в формировании и управлении государственным долгом. Это явление гораздо реже становится предметом анализа ученых, публицистов, политиков, государственных деятелей. Может создаться впечатление, что роль институтов, принимающих активное участие в формировании и управлении государственным долгом, вообще малосущественна для экономики. Однако в действительности, они играют важную роль в развитии макроэкономических процессов.

Банковские институты являются одними из крупнейших держателей государственных обязательств в мире и крупнейшими - в России. Сущность банковского участия в формировании и управлении государственным долгом и его роль в экономике заключается в перераспределении средств и ресурсов из сбережений в инвестиции.

Важность роли банков в формировании и управлении государственным долгом в системе макроэкономических категорий и показателей выдвигает самые серьезные требования к управлению этим процессом. Банки, выступая как крупнейшие игроки рынка государственного долга, формируют этот рынок, позволяя привлекать правительству средства на более выгодных условиях, а стратегия управления государственным долгом лежит в основе все бюджетной политики государства. Принятие решений о заимствовании на более выгодных условиях позволяет правительству увеличивать расходные статьи государственного бюджета и проводить соответствующую экономическую и социальную политику. Наряду с актуальностью теоретического исследования роли банков в формировании и управлении государственным долгом существует значительная актуальность и важность изучения их роли с точки зрения историко-экономической науки.

История участия банков в формировании и управлении государственным долгом дореволюционной России во многом схожа с ситуацией, создавшейся по отношению к банковскому участию в формировании и управлении государственным долгом в настоящее время. Совпадают основные функции различных категорий банков по участию в формировании и управлении государственным долгом, подходы правительственных финансовых органов к обслуживанию задолженности. Все это делает ретроспективный анализ чрезвычайно важным не только с точки зрения собственно исторической науки, но и с позиции понимания сегодняшних процессов.

Актуальность исторического исследования роли банков в формировании и управлении государственным долгом России усиливается в связи с тем, что в отечественной и зарубежной литературе недостаточно развит подобный анализ, а в последние десятилетия соответствующие историко-экономические работы и вовсе отсутствуют.

Цель работы – изучить роль банков в регулировании государственного долга.

Задача - рассмотреть теоретический и исторический анализ роли банков в формировании и управлении государственным долгом; исследование и систематизация их основных функций в этих процессах; проанализировать проблемы и перспективы государственного долга.

В объект исследования входит регулирования государственного долга банками в период распада СССР и до 2007 г., а так же перспективы на будущее.

Теоретические аспекты внешней государственной задолженности, международного кризиса долгов исследовались широким кругом отечественных и зарубежных авторов. Среди них можно назвать Солодовникова С.Н., Котову Е.В., Кузнецова B.C., Твердохлебова В.Н., Шохина А.Н., Линдерта П.Х., Бьюкенена Дж., Лернера А., Ареску К., Кавако-Сильва А., Корея Г., Романса Дж., Уоррена Т., Киш Ю.[1,2].

1. **Сотрудничество государства с банками**

**1.1 Роль банков в экономике**

Сущность банка определяет его роль в экономике. Банк, функционируя в сфере обмена, обеспечивает:

-концентрацию свободных капиталов, необходимых для поддержания непрерывности и ускорения производства;

- упорядочение и рационализацию денежного оборота.

Роль банка можно рассматривать с количественной и качественной точки зрения.

Количественная сторона определяется объемом и разнообразие банковского продукта, реализуемого на рынке, т.е. объемом активных операций банка.

Качественная сторона роли банка достигается посредством проведения сбалансированной направленной как на эффективность

производства, так и на эффективность банковского дела.

В экономике, связанной рыночными отношениями, банковская система выполняет триединую роль:

1) через банки осуществляет управление платежами;

1. аккумулирует денежные средства и направляет их к различны заемщикам, при этом необходимо направлять их к заемщикам, которые найдут способы их оптимального применения;
2. банки, действуя в соответствии с денежно-кредитной политике Центрального Банка, регулируют количество денег, находящихся обращении.

При оценке роли банка важно видеть и его общественное назначение. Центральный Банк чаще всего принадлежит государству. Осуществляя свою деятельность на макроуровне, он проводит политику в интересах государства; не ставит своей задачей получение прибыли. На прибыль работают коммерческие банки различных форм собственности. Их общественное назначение проявляется в том, что они работают, прежде всего, для клиентов, для удовлетворения их потребностей. Банк, являясь экономическим предприятием, не может заниматься благотворительной деятельностью. Деньгами своих вкладчиков он не имеет право покрывая убытки несостоятельных заемщиков.

Из всего спектра потребностей хозяйства банк, как общественный институт, обязан выбрать те из них, которые при активной поддержке позволит получить большую прибыль, повысить рентабельность, как предприятия-заемщика, так и самого банка.

Деятельность банковских учреждений так многообразна, что их действительная сущность оказывается действительно неопределенной. В современном обществе банки занимаются самыми разнообразными видам операций. Они не только организуют денежный оборот и кредитные отношения; через них осуществляется финансирование народного хозяйств страховые операции, купля-продажа ценных бумаг, а в некоторый случаях посреднические сделки и управление имуществом. Кредитные учреждения выступают в качестве консультантов, участвуют в обсуждении народнохозяйственных программ, ведут статистику, имеют свои подсобные предприятия.

Банк как учреждение или организация. Наиболее массовым представлением о банке является его определение как учреждения, как организации. «Банковские учреждения и организации» - довольно распространенный термин, сплошь и рядом его можно встреть как в серьезной научной, так и учебной литературе, банковском законодательств банковских документах и печати. Здесь и далее не следует забывать, что «организация» отсылает нас к определенной совокупности людей. Но банк как организация оказывается близко стоящим к понятиям «благотворительная организация», «общественная организация». Однако следует отметить, что банк, хотя и выполняет общественную миссию, тем не менее, имеет слабое отношение к этим понятиям. Банк как организация, как объединение людей, исторически скорее являлся уделом частного лица лишь впоследствии, с развитием банковского дела, особенно в современны условиях хозяйствования, превратился в крупные, средние и мелкие объединения.

Банк как предприятие. Как и любое предприятие, банк являете самостоятельным хозяйствующим субъектом, обладает правам юридического лица, производит и реализует продукт, оказывает услуги, действует на принципах хозрасчета. Мало чем отличаются и задачи банка как предприятия - он решает вопросы, связанные с удовлетворение общественных потребностей в своем продукте и услугах, реализацией в основе полученной прибыли социальных и экономических интересов, же членов его коллектива, так и интересов собственника имущества банка. Банк может осуществлять виды хозяйственной деятельности (разумеется, если они не противоречат законам страны, вытекают из Устава банка). Как и любое другое предприятие, банк должен иметь специальное разрешение (лицензию).

Банк как торговое предприятие. Банки в отличие от промышленности сельского хозяйства, строительства, транспорта и связи действуют в сфер обмена, а не производства. Это обстоятельство, однако, дало основание ряду авторов считать, что банк - это торговое предприятие. [6,7]

Ассоциации банковской деятельности с торговлей не случайны. Банк действительно как бы «покупают» ресурсы, «продают» их, функционируют сфере перераспределения, содействуют обмену товарами. Банки имеют свои «продавцов», хранилища, особый «товарный запас», их деятельность во многом зависит от оборачиваемости. На этом, однако, сходство между банком и сферой торговли в основном заканчивается.

Более того, сходство носит внешний характер, ибо банк торгует не товарами, а особым продуктом. Известны, к примеру, такие операции, которые банки совершают с обменом (покупкой-продажей) валют в денежном рынке, когда валюта одной страны (а также золото) покупаете или продается по определенному курсу, определенной цене.

Банк как посредническое предприятие. Функционирование банка в сфере обмена порождает и другие представления о его сущности. Нередко банк характеризуется как посредническая организация. Основанием для этого служит особый перелив ресурсов, временно оседающих у одних требующих применения у других. Особенность ситуации при этом состоит том, что кредитор, имеющий определенную часть ресурсов, желает при соответствующих гарантиях, на конкретный срок, под процент отдать ее другому контрагенту-заемщику. Интересы кредитора, однако, должны совпадать с интересами заемщика, который совсем не обязательно может находиться в данном регионе. Разумеется, в современном денежном хозяйстве такое совпадение интересов является случайным. Консолидирующим звеном здесь выступает банк-посредник, обеспечивающий возможность осуществления сделки с учетом спроса и предложения. В отличие от индивидуального кредитора ресурсы в кармане банка теряют свое первоначальное лицо. Собрав многочисленные средства, банк может удовлетворить потребности самых разнообразных заемщиков предоставить выбор кредита на любой вкус - срок, обеспечение, ссудный процент. Банк выступает в данном случае в роли удачливой сводницы, устраивающей знакомство двух субъектов - кредитора и заемщика.

Банк как агент биржи. Деятельность банка в сфере обращения порождало и представление о нем как об агенте биржи еще в 20-е годы. Поводом для этого, как известно, послужило то, что банки являются непременными участниками биржи. Они могут самостоятельно организовывать биржевые операции, выполнять операции по торговле ценными бумагами. Однако ни исторически, ни логически это не превращает банк в часть биржевой организации. Частные банки (банкирские дома) появились задолго до биржи, до возникновения купли-продажи ценных бумаг. Существенно при этом и то, что торговля ценными бумагами является частью банковских операций, причем далеко не главной. Именно потому, что торговля ценными бумагами довольно специфична и отлична от собственного банковского дела, она позволила бирже выделиться в качестве самостоятельного элемента рынка со специальным аппаратом и задачами.

Банк как кредитное предприятие. Постепенно банк, в свою очередь, все более становился кредитным центром, что дало возможность его определять как кредитное предприятие. Однако это не дает основания для смешения банка с кредитом.

Кредит - это отношение между кредитором и заемщиком по поводу возвратного движения ссуженной стоимости. В кредитных отношениях, следовательно, кто-то из сторон кредитор и кто-то заемщик. В каждой данной кредитной сделке, взятой в отдельности, как бы сфотографированной в определенный момент, всегда две стороны, причем кредит выражает особое специфическое отношение между ними. В отличие от кредита банк - это одна из сторон отношений, которая хотя и может одновременно выступать в качестве кредита и в качестве заемщика, однако в каждый данный момент в отдельно взятой, опять же сфотографированной, сделке выступает то ли в качестве кредитора, то ли в качестве заемщика.

Следовательно, банк - это не само отношение, а один из субъектов отношений, принимающий в кредитной сделке одну из противостоящих друг другу сторон. Далее, отличие между банком и кредитом состоит и в том, что кредит - это отношение, как в денежной, так и в товарной форме. В банке сконцентрированы и проходят потоки только в денежной форме. При сопоставлении банка и кредита важно видеть и их исторические корни. Банк возник только тогда, когда возникли деньги, в то время как кредит функционировал и до появления денег во всех их функциях. Банк - следствие развития кредита, являющегося, в свою очередь, по отношению к банку фундаментом.

Как отмечалось, банки занимались не только кредитованием, но и целым рядом других видов деятельности. По своей природе банки связаны с денежными и кредитными отношениями. Именно на их базе и зародилось такое уникальное образование, как банк, который в целом можно определить как систему особых предприятий, продуктом которых является кредитное и эмиссионное дело. Главным в сущности банка, его основой, можно при этом считать организацию денежно-кредитного процесса и эмитирование денежных знаков. Такова теория вопроса, которая поможет понять, чем является банк на практике.

**1.2 Историческо-теоретические аспекты возникновения государственного долга в России**

Теоретические аспекты функционирования государственного долга.

Цивилизованное государство возникает тогда, когда оно тщательно фиксирует свои задолженности и устойчиво их погашает. На ранних этапах истории чаще ликвидировались не долги. Жестоко уничтожались дотошные кредиторы. Этим грешили многие правители, в том числе русские князья и цари. Трудно найти страну, которая не сталкивалась бы с бюджетным дефицитом, еще труднее найти государство, не имеющее внутренних и внешних долгов.

Финансисты давно обратили внимания на своеобразную закономерность - во многих государствах долги наращивают предшествующие управленческие структуры, а ответственность за все вынуждены нести (в условиях обострения новых проблем) последующие. Поэтому соответствующая Финансовая информация нередко скрывается (иногда искажается), не допускается акцентирование внимания на нее.

В последнее время интерес финансистов к проблемам дефицита федерального бюджета и государственного долга заметно усилился. Причины этого очевидны. Стремительный рост объемов государственного долга вообще, критическая величина расходов на его обслуживание при, казалось бы, приемлемом с макроэкономической точки зрения размере бюджетного дефицита заставляют искать первопричины этой неблагоприятной ситуации. В большинстве аналитических работ в данной связи отмечаются три ключевых фактора: высокая доля государственных расходов в структуре ВВП; неточный финансовый счет бюджетного дефицита, приводящий к его двукратному снижению; высокая доходность государственных ценных бумаг.

В настоящей работе предпринята попытка шире взглянуть на названную проблему и выйти за рамки исключительно макроэкономических показателей. Последние должны стать основой для постановки задачи структурирования и классификации государственного долга, что, в свою очередь, позволит правильно построить единую систему управления государственными пассивами. Остановимся на основных противоречиях и проблемах, с которыми сталкивается сегодня система государственных заимствований. Отметим особенности, связанные с нынешним состоянием внутреннего государственного долга России.

Исторические аспекты.

Дефицит внутреннего долга: в течение 1996 г. - вырос в два раза (с 190 трлн. до 380 трлн. руб.), в течение 1997 г. - в 1,8 раза (до 690 трлн. руб.). К 2000 г. общий объем государственного долга России составил 152 млрд. долл., в последующим начал постепенно снижаться. [Приложение1]

На государственный долг списывалось все текущее бюджетное недофинансирование начала и середины 90-х годов (вплоть до 1999 г.), приобретающая суррогатные формы. Это задолженность предприятиям АПК, организациям, осуществляющим северный завоз, переоформленная в казначейские векселя, облигационный заем для погашения товарных обязательств и задолженности перед Центральным банком РФ, Пенсионным фондом и пр. Объем обязательств по ГКО-ОФЗ на 1 января 2001 г. не превысил 2/3 всего объема внутреннего долга.

Центральный банк и Минфин РФ сконцентрировали свои усилия на узком планировании объемов и периода обращения очередного выпуска ГКО-ОФЗ.

До последнего времени отсутствовало средне- и долгосрочное планирование, в том числе при подготовке проекта федерального бюджет состава и объема государственного долга, а также графиков его погашения. Без подобного прогноза, хотя бы на двух- трехгодичный период проводи перспективный анализ ситуации невозможно.

Рынок российских государственных ценных бумаг станет цивилизованным только при увеличении числа инструментов и доли долгосрочных бумаг (со сроками обращения 5-30 лет). Управление государственными пассивами на первом этапе требует обеспечения единого подхода к отражению в бюджете операций с долговыми обязательствами государства.

Понятия внутреннего и внешнего долга постепенно смыкаются. Этот
процесс ускоряется при использовании такой формы заимствования, как выпуск ценных бумаг, тем более, что часть из них номинируется в валюте. С одной стороны, наблюдается массовый приток средств нерезидентов на рынок ГКО-ОФЗ (инструмента внутренних заимствований), с другой – происходит смешений понятий - «внутренний валютный долг» существующий в форме облигаций Внешэкономбанка (более известные как "вэбовки"). С допуском нерезидентов на рынок ГКО-ОФЗ изменились основные агрегаты платежного баланса РФ. Это касается, в частности, сальдо по счету текущих операций. Такие дополнительные риски не способствуют решению главной задачи, возложенной на ЦБ России, - поддержание устойчивости российской денежно-кредитной системы. Переход к конвертируемости рубля по текущим операциям ускорил процесс "срастания" двух видов государственного долга, с выпуском еврооблигаций и их размещением среди как нерезидентов, так и резидентов совершенно иной характер приобретает задача маневрирования рублевыми и валютными пассивами.

Причины

Бюджетный процесс предполагает балансирование (выравнивание) государственных доходов и расходов. Однако на практике почти во всех странах имело место значительное по своим масштабам превышение государственных расходов над доходами. Следствием этого является стремительный рост бюджетных дефицитов. Причин тому множество, но важнейшее значение имеет перманентное возрастание роли государства в различных сферах жизни, расширение его экономических и социальных функций, увеличение военных расходов, численности государственного аппарата и т.д. Возрастание бюджетных расходов отнюдь не компенсируется увеличением налоговых поступлений, в силу чего возрастание бюджетных дефицитов приобрело хронический характер огромные масштабы.

Бюджетные дефициты, будучи сами по себе следствием несбалансированности государственных финансов, стали в свою очередь причиной серьезных потрясений в сфере денежного обращения. Регулирование бюджетных дефицитов превратилось в одну из острейших проблем деятельности современного государства в сфере экономики.

Важнейшим условием финансирования (покрытия) бюджетных дефицитов стал государственный кредит. Под государственным кредитом понимается вся совокупность финансово-экономических отношений, при которых государство выступает в качестве заемщика или кредитора. Если речь идет о покрытии бюджетных дефицитов, то в первую очередь нас интересует деятельность государства как заемщика.

Основная форма государственного заимствования финансовых ресурсов - это выпуск государственных займов. В ходе их размещения государство привлекает временно свободные денежные средства населения, банков, страховых и промышленных компаний. Вопрос о том, за счет каких источников государство мобилизует необходимые ему ресурсы, имеет важнейшее значение для состояния денежного обращения и функционирования экономики в целом. Если казначейские обязательства размещаются в частном секторе, происходит временное перемещение денежных ресурсов от их частных владельцев к государству. Для этого казначейство должно выпускать свои бумаги под достаточно высокий процент, который мог бы заинтересовать владельцев капитала. Выплата процентов по государственному долгу является одной из главных расходных статей бюджета. Так, в федеральном бюджете США выплата процентов по государственному долгу в общем объеме федеральных расходов увеличилась с 8,9% в 1980 году до 14,5% в 1989 году. В абсолютном выражении эта статья расходов возросла за указанный период с 52,5 млрд. долл. до 165,7 млрд. долл. Таким образом, размещение государственной задолженности в частном секторе способствует дальнейшему увеличению бюджетных расходов.

Но казначейство может размещать свои обязательства не только в частном секторе, но и учитывать их в Центральном (эмиссионном) банке. Учитывая казначейские обязательства, банк выпускает в обращение дополнительную массу платежных средств, не связанных с увеличением товарной массы. В таком случае финансирование государственного бюджета оказывает прямое инфляционное воздействие на состояние денежного обращения. Рост денежной массы при этом отнюдь не сопровождается увеличением действительного богатства общества. Происходящая в таком случае «монетизация государственного долга» представляет собой довольно типичную для многих стран ситуацию, когда финансирование чрезмерных государственных расходов становится непосредственной причиной подрыва устойчивости денежного обращения.

Важно отметить, что когда правительство выходит в качестве заемщика на рынок ссудных капиталов, то это ощутимо сказывается на соотношении спроса и предложения денежных ресурсов. Происходит значительное повышение процентных ставок, в результате чего ухудшаются общие условия финансирования капитальных вложений, и происходит своеобразное «вытеснение» части заемщиков с денежного рынка. По той же причине возможно и сокращение части потребительских расходов, финансируемых за счет кредита. Такие последствия государственных займов получили в экономической теории название эффекта вытеснения.

Развитие государственного кредита сопровождается созданием довольно сложной структуры управления государственным долгом. К важнейшим мероприятиям в этой области относятся определение размеров новых займов, сроков их выпуска, размеров процента по обязательствам казначейства, способов их размещения.

Государственные займы пускаются на различные сроки и делятся по этому признаку на краткосрочные, среднесрочные и долгосрочные. Различия между ними довольно условны. К краткосрочным займам обычно относят займы до 1 года (в ряде случаев до 3 лет), среднесрочным - от 3 до 5 лет, долгосрочным — свыше 5 лет.

Вопрос о соотношении между различными видами задолженности по их срочности имеет далеко не второстепенное значение для управления государственным долгом. В условиях усиления инфляционных тенденций и общей неустойчивости денежного обращения возрастает удельный вес краткосрочной задолженности. В условиях быстрого инфляционного обесценения денег инвесторы избегают вкладывать свои средства в долгосрочные правительственные обязательства. Кредиторы предпочитают краткосрочные казначейские обязательства, которые меньше связаны с риском обесценения под влиянием инфляционных процессов.

Непосредственным результатом роста государственной задолженности является расширение системы управления государственным долгом. Огромные размеры государственных долгов крайне осложняют операции казначейства по выпуску новых займов. Самые большие трудности связаны с реализацией рыночной части, очень мобильной и чувствительной к изменениям конъюнктуры.

Под управлением государственным долгом понимается совокупности действий государства, связанных с изучением конъюнктуры на рынке ссудных капиталов, выпуском новых займов и выработкой условий выпусков, с выплатой процентов по ранее выпушенным займам, проведением конверсии и консолидации займов, определением курса облигаций на денежном рынке, проведением мероприятий по определению ставок процентов по государственному кредиту. К управлению государственным долгом относятся и мероприятия государства по погашению ранее выпущенных займов, срок действия которых истек.

Операции, связанные с обслуживанием государственного долга, т. е. подготовка документов необходимых для продажи новых выпусков государственных ценных бумаг, изучение конъюнктуры на рынке ссудных

капиталов, размещение займов среди кредиторов, выплата и начисление процентов, осуществляют специальные подразделения министерства финансов (или специальные национальные службы при правительстве, формально независимые от министерства финансов, казначейства, в ряде стран созданы специализированные государственные ведомства при правительстве); иногда к управлению госдолгом привлекаются центральные банки (по крайней мере, как консультанты и агенты правительства).

Расходы по управлению государственным долгом, как правило, показываются в качестве особых финансовых операций отдельно от бюджета. В расходы бюджета включаются лишь процентные выплаты по долгу.

**1.3 Роль банков в регулировании государственного долга**

Стабилизация экономики невозможна без эффективно действующей, разветвленной сети надежных банков, деятельность которых не идет в разрез с интересами государства. Только, в отличие от командной экономики управление банками осуществляется не директивно, а посредством законодательства о банковской деятельности.

На сегодняшний момент основными задачами ЦБ являются регулирование денежного обращения, обеспечение устойчивости рубля, единая денежно-кредитная политика, организация расчетов и кассового обслуживания, защита интересов вкладчиков, банков, надзор за деятельностью коммерческих банков, внешнеэкономическая деятельность, установление норм обязательного резервирования, учетной ставки. ЦБР является кредитором последней инстанции. Среди банков составляющих второй уровень банковской системы существуют и специализированные: муниципальные, ипотечные, земельные, инвестиционные. [10]

Особое место в банковской системе России занимают Внешэкономбанк - он обслуживает внешний долг РФ и Банк реконструкции и развития - занимается финансированием правительственных программ с использованием бюджетных ресурсов. Кроме того, существуют специальные кредитные институты: кредитные союзы, кооперативы, финансовые и трастовые компании, страховые компании, частные пенсионные фонды, ссудно-сберегательные ассоциации, инвестиционные фонды. Их основное отличие от банков состоит в том, что они выполняют ограниченное число банковских операций. Они аккумулируют средства населения и юридических лиц, осуществляют кредитование предприятий и граждан, трастовые операции.

Мировая практика управления государственным долгом

В мировой практике известны четыре основных схемы реструктуризации суверенного долга:

1. обмен одних долговых обязательств на другие (схема "облигации-облигации");

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

3. досрочный выкуп долговых обязательств с дисконтом (схема "выкуп");

4. списание части долговых обязательств.

1.) Схема "облигации-облигации"

Наиболее популярной схемой реструктуризации долгов в последнее десятилетие стал обмен "проблемных" долговых обязательств на новые. Самым распространенным способом проведения подобных сделок является так называемый "план Бреди" (по имени главы казначейства США, впервые выступившего с такой инициативой в 1989 г.). Основание же для реализации этой схемы в той или иной стране - согласование правительством этого государства программы экономических действий с МВФ (обычно она носит название Structural Adjustment Program).

В общих чертах "план Бреди" выглядит следующим образом. Правительство страны, намеревающейся реструктурировать свой национальный долг, достигает определенных договоренностей с МВФ и разрабатывает совместно с фондом программу структурной перестройки экономики, включающую в себя предоставление стране новых кредитных ресурсов. После того как эта программа начинает успешно претворяться в жизнь, инвесторам предлагается обменять имеющиеся у них кратко- и среднесрочные долговые обязательства на долгосрочные ценные бумаги, номинированные обычно в валюте одного из государств "большой семерки", которые частично обеспечены US T-Bills. При этом происходит частичное списание долга (от 20 до 50%).. Впоследствии аналогичные варианты реструктуризации широко применялись в странах Латинской Америки (Аргентине, Бразилии и т.д.), Восточной Европы (Болгарии, Польше), Африки (Нигерии, Марокко). Юго-Восточной Азии (Филиппинах). В ходе реализации данной программы Всемирным банком, МВФ и Экспортно-импортным банком Японии был создан специальный фонд в 32 млрд. долл. для обеспечения выпуска Brady bonds; на эти средства приобретались US T-Bills, которые являлись обеспечением новых ценных бумаг. Кардинальное отличие обычной схемы реструктуризации "облигации-облигации" от "плана Бреди" - относительно стабильное состояние экономики страны, предлагающей подобный обмен, а также безупречность кредитной истории инструментов, подлежащих обмену, причем наличие согласованной с МВФ программы экономических действий не является необходимым условием. Примерами применения подобных схем в последнее время могут служить предложения российского правительства образца июля 1998 г. об обмене части ГКО/ОФЗ на еврооблигации, а также инициатива монетарных властей Перу и Аргентины, относящаяся к осени 1997 г., об обмене Brady bonds на еврооблигации. Итак, налицо два возможных варианта указанной схемы: обмен долговых обязательств, номинированных в национальной валюте, на облигации, чей номинал выражен в иностранной валюте, и обмен одних "внешних" (как правило, Brady bonds) долгов на другие.

Цели, преследуемые предложениями такого рода вариантах обмена (помимо "удлинения" долга, которое обычно происходит и в том, и в другом случае), достаточно очевидны. В первом случае это реструктуризация госдолга в пользу "внешней" его части, что на определенном этапе отвечает интересам правительства, позволяя инвесторам вместе с тем избежать "курсового" риска. Во втором случае монетарные власти изменяют структуру лишь внешнего долга (в частности, при обмене Brady bonds они избавляются от необходимости держать часть средств в US T-Bills, которые обычно служат обеспечением этих бумаг); инвесторы же при этом получают возможность обменять имеющиеся у них долговые обязательства на более доходные, хотя и более рискованные (иногда вследствие более длительного срока обращения, иногда ввиду отсутствия обеспечения), инструменты.

Также следует упомянуть обмен типа "облигации-облигации" в рамках соглашений с международными клубами кредиторов. Принципиально этот вариант мало чем отличается от "плана Бреди", за исключением того, что в данном случае обычно не используется обеспечение выпускаемых облигаций высоконадежными ценными бумагами, а также то, что погашение долга здесь идет по нарастающей, т.е. объем купонных выплат увеличивается от года к году.

2.) Схема "облигации-акции"

Обмен долговых обязательств на акции в рамках государственной программы приватизации (схема "облигации-акции") - форма сокращения государственного долга, широко применявшаяся в конце 80-х - начале 90-х годов в ходе приватизации в ряде стран Латинской Америки и Восточной Европы.Такая схема рассчитана на весьма специфические категории инвесторов - в первую очередь потому, что при ее использовании структура активов инвесторов изменяется качественным образом. Долговые обязательства заменяются принципиально иным финансовым инструментом - акциями, которые не предполагают получения инвестором фиксированного дохода. Выигрыш же государства в результате этой операции достаточно очевиден: происходит сокращение долга за счет реализации части госсобственности на приемлемых условиях.

Примером хорошо организованной реализации схемы "облигации-акции" может служить программа реструктуризации государственного долга Аргентины в 1987 г. Тогда инвесторам было предложено либо использовать средства, замороженные ранее в долгосрочных инвестиционных проектах, под контролем центрального банка, либо принять участие в процессе акционирования предприятий, находившихся в государственной собственности, в рамках процесса первичной приватизации. Впоследствии держателям замороженных долгов была предоставлена и третья возможность использования этих средств: в том случае, если инвестору не удалось принять участие в процессе приватизации, а условия капитализации средств в центральном банке оказались для него неприемлемыми, то он мог приобрести акции уже приватизированных компаний на вторичном рынке.

В других странах реализация схемы обмена "облигации-акции" принципиально не отличалась от описанной выше. Варьируемые параметры этого процесса: набор инструментов, подлежащих реструктуризации (долговые обязательства с различными сроками обращения, номинированные как в национальной, так и в иностранной валюте; депозиты; просроченные займы и т.д.), форма обмена (непосредственное участие инвесторов в аукционах, создание специализированных инвестиционных фондов и т.д.), условия репатриации прибыли (сроки запрета на репатриацию прибыли, возможность получения дивидендов), объекты потенциального инвестирования (запрет на приобретение акций предприятий той или иной отрасли). Следует отметить, что наиболее активно разновидности схемы "облигации-акции" применялись на первом этапе приватизации, когда большинство предприятий находились в государственной собственности. По мере того как объем неприватизированной собственности сокращался, данная схема отходила на второй план:

3.) Схема "выкуп"

Наиболее демократичной (рыночной) схемой реструктуризации госдолга, безусловно, является "выкуп". Технически эта схема предполагает два варианта реализации.

Первый из них заключается в том, что регулирующий финансовый орган государства обращается к держателям ценных бумаг с предложением о выкупе принадлежащих им облигаций по некоей фиксированной цене, при этом торги этими бумагами на некоторое время приостанавливаются. Как правило, это предложение сопровождает схему реструктуризации долга "облигации-облигации". Примером такого рода операций может служить предложение правительства Аргентины, сделанное им в сентябре 1997 г., о выкупе двух выпусков облигаций: Pro1 (номинированных в песо, купон - 3.69% годовых) и Pro2 (номинированных в долларах США, купон - одномесячный LIBOR), которые погашаются в 2007 г. Держатели этих бумаг могли либо поменять их на 30-летние валютные облигации с купонным доходом в 9.75% годовых, либо продать их по фиксированной цене.

Второй вариант представляет собой, так называемые операции монетарных властей на открытом рынке, когда регулирующие органы (через аффилированные структуры), пользуясь благоприятной рыночной ситуацией, покупают на вторичном рынке облигации. При этом они могут, как фактически осуществлять их досрочное погашение, так и использовать их в дальнейшем с целью получения торговой прибыли. Однако эта практика не приветствуется международными кредиторами государств, особенно если она применяется в отношении долговых обязательств, но минированных в иностранной валюте, в связи с тем, что получаемые страной кредиты, как правило, ориентированы на поддержку реального сектора экономики, а не на проведение интервенций на рынке госдолга. В целом подобные операции, по мнению многих экспертов, нивелируют саму идею выпуска долговых обязательств и часто свидетельствуют о непродуманной экономической политике государства. Вместе с тем полностью отрицать необходимость такого рода методов регулирования рынка государственного долга также нельзя.

4.) Схема "списание"

Еще одним вариантом реструктуризации государственной задолженности (в первую очередь внешней) является ее безвозмездное списание - частично или целиком. Подобная практика достаточно часто применяется, например, Парижским клубом кредиторов в отношении беднейших стран мира. Так, в ходе саммита "большой восьмерки" в Кельне в июне 1999 г. было принято решение о списании долгов беднейших стран на сумму 71 млрд долл.

Применение схемы "списание" промышленно развитыми странами объясняется не только соображениями политического характера (такого рода шаги, как правило, многократно повышают политический вес стран-доноров), но и чисто экономическими расчетами. Например, по данным группы Jubilee 2000 (основная цель которой - ускорение процесса списания долгов беднейших стран и повышение общего уровня жизни в них), такие страны, как Лаос, Замбия и Руанда, при наиболее благоприятном стечении обстоятельств смогут в обозримом будущем погасить лишь половину своей внешней задолженности, Эфиопия, Малави, Маврикий, Уганда, Мозамбик и Гвинея-Бисау - лишь треть ее. В этом свете списание долгов таких стран можно считать реальной переоценкой активов промышленно развитых государств.

Этот вариант предполагает достаточно жесткие условия отбора претендентов на списание долгов. Существует несколько критериев для указанной процедуры. Так, например, в соответствии с неаполитанскими соглашениями промышленно развитых стран мира, страна-кандидат на списание должна удовлетворять одному из следующих двух условий: ВВП на душу населения не превышает 500 долл. США в год, или отношение приведенной стоимости долга к ежегодному объему экспорта превышает 350%. Кроме того, в течение трех лет программа экономического развития таких стран должна быть согласована с МВФ и Парижским клубом кредиторов и их правительствам необходимо достигнуть консенсуса с основными кредиторами по вопросу реструктуризации иных категорий долга.

В случае выполнения всех этих условий государство может рассчитывать на списание 67% своей внешней задолженности. В качестве других критериев рассматривается возможность использования следующих показателей: приведенная стоимость долга должна превышать 280% от налоговых сборов, отношение годового экспорта к ВВП должно превышать 40%, отношение налоговых сборов к ВВП - более 20%. Дополнительным условием, позволяющим рассматривать процедуру списания долга в ускоренном порядке, является ситуация на мировых товарных рынках. Так, если экономика страны в значительной степени зависит от экспорта двух или трех видов природных ресурсов и при этом их цены достигли исторических минимумов, то это государство может рассчитывать на определенное улучшение условий списания своей задолженности. Действие тех или иных факторов обусловливает вероятность уменьшения долгового бремени вплоть до 80% от его первоначального объема.

Вместе с тем процедура списания зачастую сталкивается с определенными препятствиями со стороны некоторых государств-кредиторов, не преследующих никаких глобальных политических интересов, - к таким странам относятся, например, Нидерланды, Скандинавские страны. Для данных государств в качестве основного приоритета выступает получение от проведения подобных акций максимальной экономической прибыли. Именно поэтому случай каждого государства досконально изучается, а процесс списания долга идет достаточно медленно.

На данный момент в числе претендентов на списание долга числятся преимущественно африканские (Нигер, Чад и т.д.), а также некоторые латиноамериканские (Никарагуа, Гондурас, Боливия) и азиатские (Вьетнам) страны. На пост советском пространстве наиболее близки к данной категории Грузия и Таджикистан. Россия же практически по всем критериям в нее не попадает.

Выводы для России.

Наиболее привлекательной, из перечисленных с точки зрения российских властей, может, является схема реструктуризации по "плану Бреди", которая предусматривает списание 30-35% от общей суммы долга, а также оказание кредитной поддержки со стороны международных финансовых организаций. Несмотря на то, что некий аналог этой схемы уже применялся при реструктуризации долгов бывшего СССР Лондонскому клубу кредиторов, шансы РФ на вторичную реструктуризацию бумаг типа Prin нельзя считать равными нулю. Во-первых, в момент реструктуризации долгов бывшего СССР никакого их списания фактически не произошло, поэтому Россия вполне может рассчитывать на ослабление долгового бремени путем "прощения" части долга. Во-вторых, обмен Prin на облигации типа Brady bonds, частично обеспеченных US T-Bills, по мнению непосредственных участников рынка, - достаточно привлекательная операция. В-третьих, РФ может предложить в качестве дополнительного объекта обмена облигации с варрантами, обеспеченные поставками природных ресурсов, что может заинтересовать определенную часть инвесторов.

**2. Анализ деятельности банков по управлению государственным долгом**

**2.1 Экономическое положение СССР**

Долг Парижскому и Лондонскому клубам.

Резкое ухудшение экономической ситуации, обусловленное слабостью внутренне присущей плановой экономике, и грубыми просчетами в экономической политике, вынуждали советское руководство прибегать к значительным заимствованиям за рубежом. Хотя в период с 1985 по 1989 гг. основная часть заимствованных средств направлялась на инвестиционные цели, проблемы советской экономики, носившие системный характер, не позволили достичь сколько-нибудь значительного повышения производительности труда. Средства, заимствованные на Западе в 1990-1991 гг., были большей частью использованы для обеспечения населения потребительскими товарами с помощью импорта. По состоянию на 1 января 1992 г. общая сумма внешнего долга Советского Союза оценивалась в 107,7 млрд. долл. Вначале предполагалось, что бремя долга будет разделено поровну между суверенными государствами, образовавшимися после распада Советского Союза. В течение 1993 г. новые государства согласились передать Российской Федерации не только все зарубежные активы, но и обязательства Советского Союза по внешним долгам. Оказавшись перед необходимостью выплатить более 40 млрд. долл. в течение 1992-1993 гг. российское правительство обратилось к государствам и банкам-кредиторам с просьбой о реструктуризации долгов. В результате длительных переговоров членами Лондонского и Парижского клубов порядок и сроки погашения долгов, унаследованных Россией от Советского Союза, были пересмотрены.

Основные методы решения долговых проблем у клуба, следующие: реструктуризация задолженности, отсрочка погашения, предоставление возобновляемых кредитов. Лондонский клуб осуществил реструктуризацию внешней задолженности Польши, Болгарии, Румынии, Венгрии и др. Россия реструктурировала свой долг одной из последних, она была осуществлена в 1997 году. Но, уже в конце 1998 года Россия запросила новые отсрочки платежей.

Переговоры с Лондонским клубом завершились в 2000 году подписанием нового соглашения. Хотя в результате реструктуризации задолженности в размере около 29 млрд. долларов было списано более 10 млрд. долларов, общая сумма выплат по этому виду долга в течение 2000 - 2030 годов должна составить свыше 43 млрд. долларов. Взамен списания Россия была вынуждена согласиться на переоформление долговых обязательств в еврооблигации. Статус последних не позволяет провести их дальнейшую реструктуризацию.

Реструктуризация долга Лондонскому клубу изменила структуру российского долга, в котором увеличилась доля чистого российского происхождения. Одновременно в долговых обязательствах возрос удельный вес рыночного сегмента долга - бумаг, котирующихся на вторичном рынке. Эти бумаги можно выкупать, конвертировать их в акции и другую собственность.

В 2001 – 2007 годах по оригинальным обязательствам с учетом уже проведенной реструктуризации Лондонскому клубу необходимо было выплачивать не менее 13 млрд. долларов ежегодно. А рекордным был 2003 год, когда платежи составили 18 - 19 млрд. долларов. Для того чтобы выдержать эту нагрузку, необходимо было резко увеличить доходы бюджета или сократить социальные программы. Первое правительство сделать не могло, а второе - не хотело.

К обязательствам России перед Парижским клубом относится задолженность по кредитам, предоставленным иностранными банками в рамках межправительственных соглашений под гарантии своих правительств или застрахованным правительственными страховыми организациями. Парижский клуб, полноправным членом которого с сентября 1997 года является Россия, объединяет около двух десятков стран - крупнейших мировых кредиторов. Двойственное положение нашей страны заключается в том, что мы выступаем здесь в качестве должника одних стран (37 млрд. дол.) и, одновременно, кредитора других (50 млрд. дол.).

В процессе распада бывшего СССР кредитные линии, предоставленные правительствами развитых стран «под перестройку», продолжали действовать (в отличие от займов коммерческих банков), продукция поступала всем бывшим союзным республикам, в то время как обслуживание накопленного долга осуществлялось только за счет средств Российской Федерации. В рамках базового соглашения (1996 год) по долгосрочной реструктуризации официальной задолженности России заключены двусторонние межправительственные соглашения с 18 странами. Кроме того, подписано свыше 60 межбанковских соглашений о порядке учета и погашения задолженности и почти столько же коммерческих контрактов по выверке сумм задолженности. Отсроченный долг подлежал погашению с 2002 по 2020 г. нарастающим, а затем убывающим графиком платежей.

Классификация государственного долга Законом о федеральном бюджете на 1 января 1998 г. верхний предел государственного внутреннего долга Российской Федерации установлен в размере 630 трлн. руб., а государственного внешнего долга - в размере 136,8 млрд. долл.

При этом предполагается, что платежи по обязательствам перед Парижским и Лондонским клубами будут производиться в соответствии с достигнутыми соглашениями. Планировалось, что при завершении реструктуризации внешнего долга бывшего СССР только 16,5% невыплаченной на 01.07.96 суммы внешнего долга было бы погашено в период до 2001 г. Общая величина расходов по обслуживанию внешнего долга уменьшается с 8,2 млрд. долл. в 1996 г. до 7,5 млрд. в 1997 г., возрастет до 9 млрд. в 1998 г. и 12,2 млрд. долл. в 1999 г. в основном за счет погашения капитальной суммы долга МВФ.

**2.2 Анализ экономического положения России в 2004-2007гг.**

Анализ социально-экономического развития России разработан по двум сценариям: первый – умеренный - основан на менее благоприятной внешнеэкономической коньюктуре и внутренних условий, а второй - на благоприятном сочетании внешних и внутренних факторов.

К внешним условиям относят: динамику мировых цен на нефть, темпы роста мировой экономики, объем выплат по внешнему долгу и др. показатели. К внутренним условиям, независящим от политики государства, по крайней мере, в коротко срочной перспективе, относят: демографическую ситуацию, высокую капиталоемкость и ресурсоемкость промышленного производств, изношенность основных фондов. Ряд показателей находится под воздействием экономической политике Правительства РФ: инфляция, реальный курс рубля, тариф на продукцию естественных монополий, налогообложение.

Оба варианта предусматривали улучшение основных макроэкономических показателей. В первом варианте предусматривалось увеличение к 2007 году: ВВП на 3,8% (во втором 5,2%), инфляция - 10,4% (10,2%), инвестиции 6,6%(8,0%), реально располагаемые доходы населения – 6,7%(8,1%). Курс доллара США прогнозировали 27,3 руб. за 1 доллар США (такой курс используется при определение расходов в сфере международной деятельности). И, следовательно, уменьшение с 2006-2007 г. выплат по государственному долгу, что свидетельствует график выплат по внешнему долгу в 2001 – 2010 гг. [Приложение 2]

В Послании Президента Федеральному Собранию РФ 2003 г. Ставилась задача удвоения ВВП страны за десятилетие. Для этого среднегодовые темпы роста экономики должны были составлять 7 – 8 %, что превышало как фактические, так и плановые показатели с 2000 по 2005 г.

В этом прогнозе отмечалась необходимость оптимизации уровня цен и тарифов на продукцию естественных монополий. Параметры повышения тарифов должны соответствовать возможностям экономики и не приводить к резкому росту издержек потребителей и повышению инфляции на потребительском рынке. Для обеспечения целевого уровня инфляции в 2004-2007 гг. вклад повышения тарифов на продукцию и услуги в прирост потребительских цен не превышал 2,5-3,5% в год.

Эти показатели играют важную роль в развитии экономики России и регионов. Но для ускоренного развития необходим существенный рост производительности труда. По оценкам правительства, за 2002 г. производительности труда возросла на 6,7%,а за первые пять месяцев 2003 г. - на 12,1%. В топливной, медицинской промышленности, черной металлургии и металлообработке, машиностроении производительность труда росла несколько опережающими темпами. Но рост производительности связан не только с большой отдачей работников, но и с другими факторами - выводом бизнеса из тени, изменениями методик расчетов и др. Поэтому в среднесрочной перспективе сохранить такой рост будет не просто. Роль государства в рыночной экономике заключается в создании благоприятных условий развития бизнеса, а производительность труда, в конечном счете, определяется на микроуровне и зависит от использования современных средств производства, повышения квалификации работников и качества управления, как в сфере производства, так и сбыта продукции.

В 2003 - 2005 гг. успешную экономическую политику обеспечивают высокие цены на энергоносители, которые являются главным источником превышении доходов над расходами федерального бюджета, формирования Стабилизационного фонда и, как следствие, уменьшения внешнего долга страны.

**3. Развитие роли банков в управлении государственным долгом**

**3.1. Основные проблемы организации и функционирования государственного долга к России**

Решение проблемы бюджетного дефицита и других социально-экономических проблем путем государственных заимствований порождает государственный долг. Государственный долг - это сумма задолженности по выпущенным и непогашенным государственным займам. В зависимости от сферы размещения государственный долг подразделяется на внутренний и внешний. Внутренний государственный долг возникает в результат размещения на внутреннем рынке государственных займов. Они оформляются путем выпуска и продажи государственных ценных бумаг. Государственные ценные бумаги подразделяются на: краткосрочные казначейские обязательства (со сроком погашения до 1 года), среднесрочные - ноты (до 5 лет) и долгосрочные облигации (свыше 5 лет).

Основными держателями государственных ценных бумаг являются правительственные учреждения и фонды, центральный и коммерческие банки, другие финансовые институты, население. На долю государственных ценных бумаг приходится до 90% всей суммы государственного долга развитых стран.

Внешний долг возникает при мобилизации государством финансовых ресурсов, находящихся за границей. Держателями внешнего долга выступают компании, банки, государственные учреждения различных стран, а также международные финансовые организации (Международный банк реконструкции и развития, Международный валютный фонд и др.).

Бремя внешнего долга является более тяжелым, нежели бремя внутреннего долга. Для покрытия внешнего долга стране требуется иностранная валюта, для получения которой необходимо сокращать импорт и увеличивать экспорт, при этом выручка идет не на цели развития, а на погашение долга, что замедляет темпы экономического роста и снижает уровень жизни.

Возникновение и рост государственного долга обусловливают необходимость управления им. Управление государственным долгом – это совокупность финансовых мероприятий государства, связанных с погашением займов, организацией выплат доходов по ним, проведением конверсии и консолидации государственных займов.

Конверсия государственных займов предполагает изменение их первоначальных условий, например срока, процента и др. Как правило, правительства стремятся максимально отодвинуть во времени выплату задолженности, поэтому чаще всего конверсия сводится к превращению краткосрочных займов в средне- и долгосрочные обязательства. Существуют несколько методов конверсии: добровольная, принудительная и факультативная. При добровольной конверсии владелец государственной ценной бумаги может выбирать: либо согласиться с новыми условиями, либо погасить бумагу. При принудительной конверсии владелец обязан согласиться с новыми условиями займа, а при факультативной конверсии кредитор может либо согласиться, либо отказаться от новых условий. Конверсия обычно осуществляется при избытке ссудного капитала и снижении процентной ставки.

Консолидация государственного долга производится путем продления срока действия кратко и среднесрочных займов или путем унификации ранее выпущенных кратко и среднесрочных займов в один долгосрочный заем. Так формируется консолидированный долг как часть общей суммы государственной задолженности в результате выпуска долгосрочных займов. Это приводит к тому, что отодвигаются сроки выплат по долгу. Погашение старой государственной задолженности с помощью выпуска новых займов называется рефинансированием.

В экономической науке государственный долг принято определять как все непогашенные долговые обязательства государства (включая процентные платежи) по отношению к частным лицам и институтам внегосударственного сектора, а также к иностранным государствам. Государственный долг возникает в результате заимствования в денежной форме, выпуска долговых обязательств для оплаты закупок, принятия на экономических единиц, "безденежного" выпуска долговых обязательств.

Принципиально разные правовые и экономические подходы практикуются в отношении внешнего долга бывшего СССР, принятого на себя Российской Федерацией, и вновь возникающего ее долга. Если правовой режим первого задан спецификой заключенных международных договоров, то использование особых экономических подходов и порядка отражения второго в бюджетной отчетности вряд ли оправдано.

Серьезная проблема, связанная с долгом бывшего СССР, обусловлена той ролью, которую исторически играл Внешэкономбанк в расчетах с иностранными кредиторами. Как показали проверки, проведенные Счетной палатой РФ, Внешэкономбанк - агент правительства Российской Федерации по обслуживанию внешнего долга и управлению долговыми активами бывшего СССР и агент правительства по обслуживанию внутреннего валютного займа РФ в течение 1992-1996 гг. до сих пор функционирует вне пределов правового поля и крайне посредственно справляется с возложенными на него функциями. Статус Внешэкономбанка можно привести в соответствие путем внесения изменений в федеральное законодательство.

Операции правительства по размещению еврооблигаций, а также реализуемые Центральным банком РФ механизмы допуска нерезидентов на рынок внешних заимствований (ГКО-ОФЗ) не получили должной экономической и правовой оценки. Влияние данных кредитных потоков на платежный баланс России остается неизученным.

Необходимо отметить, что информация о мероприятиях, проводимых правительством и его агентами по урегулированию вопросов, связанных с российскими внешними долгами и активами, необоснованно закрывается и практически недоступна даже для аудиторов Счетной палаты РФ. Это крайне затрудняет финансовый мониторинг, усложняет контроль над подобными операциями, стимулирует злоупотребления.

В состав государственного долга РФ входят долговые обязательства в следующих формах:

• кредитные соглашения и договоры, заключенные от имени РФ с кредитными организациями, иностранными государствами и международными финансовыми организациями;

* государственные ценные бумаги, выпускаемые от имени РФ;
* договоры о предоставлении государственных гарантий РФ, договоры поручительства РФ по обеспечению исполнения обязательств третьими лицами;
* переоформленные долговые обязательства третьих лиц в государственный долг РФ на основе принятых федеральных законов;
* соглашение и договоры, в том числе международные заключенные от имени РФ, о пролонгации и реструктуризации (это погашение долговых обязательств с одновременным осуществление заимствований или принятием других долговых обязательств установлением других условий обслуживания и сроков погашения) долговых
обязательств прошлых лет.

**3.2 Решение проблемы государственного долга**

Важную роль в управлении государственным долгом играет вторичный рынок государственных облигаций, где обращаются ценные бумаги предыдущих выпусков. Как правило, операции на первичном и вторичном рынках государственных облигаций осуществляются дилерами (первичными, официальными), среди которых крупнейшие инвестиционные и универсальные банки. Суммы, которые государство получило взаймы, должны быть по истечении срока возвращены кредиторам. Погашение государственных займов, а также выплата процентов в настоящее время производятся за счет бюджетных средств. Однако в условиях резкого роста государственной задолженности правительства редко погашают займы за счет текущих доходов. Нередко они выпускают новые займы, чтобы рассчитаться с держателями облигаций старого займа. Такой способ погашения государственных займов называется рефинансированием и связан с конверсией и консолидацией.

В ряде стран к управлению государственным долгом относятся и попытки ограничить его рост путем установления лимита (потолка, максимального значения). В США до Первой мировой войны конгресс принимал решение о каждом дополнительном выпуске и размещении облигаций займа. В 1917 г. был осуществлен переход к практике установления его потолка. В ряде стран (ФРГ, Франции, Великобритании) ограничений на абсолютный размер долга нет. Главным является показатели его прироста за год, т. е. разница между суммой выпущенных и погашенных в данном году займов; при этом указанный прирост не может превышать объем предусмотренных в данном году ассигнований на капитальные вложения в федеральном бюджете и бюджете земель (ФРГ).

Операции по управлению государственным долгом тесно связаны с массовым исполнением бюджета и выполняются обычно эмиссионными банками. Эти банки участвуют в выпуске займов, выплате процентов по ним (оплачивают выигравшие облигации по выигрышным займам и проценты по процентным займам), а также производят оплату облигаций, подлежащих выкупу (часто суммы выплачиваемых процентов по государственному долгу превышают суммы его чистого прироста).

Государство вправе уточнять первоначальные условия займа. Как уже
отмечалось, изменение первоначальных условий займа, касающихся доходности, называется конверсией. Чаще при конверсии правительство меняет размер номинального процента, иногда уменьшая его и ставя целью снижение государственных расходов, связанных с выплатой процентов по долгу.

Довольно часто государство, не изменяя доходность облигаций, превращает краткосрочные обязательства в средне- или долгосрочные. Изменения условий займа, касающиеся его сроков, называются консолидацией государственного долга. Консолидация займов, как правило, проводится одновременно с их унификацией, т. е. объединением нескольких займов в один заем. В результате этой операции образуется консолидированный (или фундированный) долг.

Помимо этих основных методов управления государственным долгом, правительство может выкупать займы, обращающиеся на рынке ссудного капитала, давая такое поручение центральным и коммерческим банкам. К мероприятиям по управлению государственным долгом относятся также и поддержание курса государственных ценных бумаг путем проведения определенной финансово-кредитной политики.

Своеобразным способом решения проблемы государственного долга является банкротство, когда государство аннулирует заем или отказывается от его уплаты из-за отсутствия средств. Примером массового государственного банкротства был отказ от уплаты межсоюзнических долгов после Первой мировой войны (или отказ Советской России от внешних и внутренних обязательств по государственному долгу Российской империи и долгам Временного правительства). Следует отметить, что аннулирование государственных долгов носит экстраординарный характер и практически не применяется развитыми странами.

Важной задачей государства является достижение оптимальной временной структуры внутреннего госдолга, которая определяется конъюнктурой рынка государственных ценных бумаг, динамикой доходности по государственным ценным бумагам с различными сроками погашения, предпочтениями инвесторов и т.п. Политика правительства не всегда направлена на удлинение срока заимствования. Доход по долгосрочным займам содержит в себе и определенную часть премии за риск. В тех случаях, когда она становится слишком большой, правительствам выгоднее размещать короткие займы. Эта политика может меняться на различных отрезках времени.

За последние годы Правительством Российской Федерации проделана определенная работа по формированию системы управления государственным долгом, была значительно расширена и усовершенствована соответствующая законодательная база и проведен ряд успешных операций, приведших к сокращению долговой нагрузки на экономику.

Вместе с тем управление государственным долгом еще не вышло на современный уровень, отсутствует обоснованная долгосрочная концепция управления государственным долгом.

С точки зрения повышения эффективности работы системы управления государственным долгом, устранения существующих проблем и противоречий необходимо:

1. Принятие Концепции управления государственным долгом.

2. Разработка как среднесрочной, так и долгосрочной долговой политики в непосредственной связи с денежно-кредитной и налогово-бюджетной политикой.

3. Организация прозрачного и полного учета государственного долга по всем видам обязательств и операциям с ними, создание единой базы данных и единой системы управления государственным долгом.

4. Продолжение работы по созданию нормативной и организационной базы для учета и управления задолженностью субъектов Российской Федерации.

5. Создание системы мониторинга и управления частной и корпоративной задолженностью.

6. Управление государственным долгом должно быть тесно связано с управлением активами.

7. Повысить транспарентность операций Минфина России и его агентов.

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 Российской Федерации, 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).

Кроме того, целесообразно законодательно закрепить предоставление всех расчетных материалов по государственному долгу к проекту закона о федеральном бюджете на очередной год для проведения его качественной экспертизы.

8. Разработать нормативное обеспечение координации действий всех участников долговой политики.

9. Обеспечить нормативное закрепление показателей долговой устойчивости, используемых Внешэкономбанком для оценки внешнего долга; разработка и утверждение подобной системы показателей для внутреннего долга.

10. Разработать и внедрить систему показателей оценки эффективности управленческих решений в сфере государственного долга.

Необходима также разработка проектов стандартов аудита эффективности, технологии мониторинга и анализа государственного долга, методики проведения специальных контрольных мероприятий, направленных на оценку качества решений Правительства Российской Федерации в части управления государственным долгом.

11. Создать нормативную и организационную базы для осуществления оперативного управления госдолгом с использованием преимуществ вторичного рынка долговых обязательств.

12. Решить вопросы урегулирования возврата задолженности перед федеральным бюджетом конечных заемщиков кредитных средств.

13. Создать действенную систему оценки и предупреждения негативного воздействия рисков, присутствующих в процессе управления государственным долгом.

14. В правовом регулировании нуждается порядок применения операций реструктуризации, обмена долговых обязательств на инвестиции, акции и т. п., а также секьюритизации займов.

15. В действующем законодательстве также отсутствует система ответственности за эффективность принимаемых решений при осуществлении государственной политики заимствований и управления государственным долгом и, соответственно, пределы полномочий и ответственность Правительства Российской Федерации, органов федеральной исполнительной власти, Банка России и иных банков-агентов эмитента государственных долговых обязательств.

**Заключение**

Положение банкротства по выплате внутренних и внешних займов государства привело к обвалу банковской системы, фондового рынка и ещё больше усугубило состояние реального сектора экономики. Меры по выходу из глубокого затяжного экономического кризиса в России остаются всё теми же – создание условий для нормального развития промышленных предприятий и предприятий малого бизнеса – как основных источников налоговых доходов бюджета. В ближайшие годы принципиальными задачами фискальной политики являются: проведение налоговой реформы (ввод в действие налогового кодекса, повышение собираемости налогов); сокращение не эффективных бюджетных расходов и увеличение социальных расходов, важных в аспекте стимулирования экономического роста (на науку, образование, медицину). И особенного внимания, конечно же, требует ограничение наращивания нового долга.

После изучения материалов по данной работе, можно сделать следующие выводы:

* понятие и сущность государственного долга тесно переплетаются с бюджетной сферой и кредитными отношениями, кроме того, все это жестко регулируется финансовым правом;
* понятия внутреннего и внешнего долга постепенно смыкаются. Этот процесс ускоряется при использовании такой формы заимствования, как выпуск ценных бумаг, в том числе номинированных в валюте;
* причинами возникновения государственного долга, как правило, являются тяжелые периоды для экономики: войны, спады и т.д.;
* большую часть российского долга (в том числе долга СССР) составляют краткосрочные заимствования именно и, в том числе, из-за этого на протяжении последних десяти лет так часто возникал вопрос о реструктуризации задолженности;
* отсутствует система долгового управления, долгами в России занимаются Министерство Финансов, Внешэкономбанк, частично Центральный Банк. То есть не существует единого органа, который занимался исключительно проблемами долга, хотя подвижки в этом вопросе есть;
* погашению и обслуживанию государственного долга в настоящее время уделяется приоритетное значение;
* правительство стало осознавать проблему предстоящих значительных выплат внешнему долгу в ближайшие годы. Об этом свидетельствует прописанный в бюджете механизм создания финансового резерва, и заявления руководства страны о досрочном погашении обязательств перед кредиторами;
* выдаваемые России кредиты принесли ей мало пользы, но привели увеличению долгового бремени.

**Список используемых источников**

1. Годин А.М., Максимова Н. С., Подпорина И. В. и др. Бюджетная система РФ: Учебник. – 3е изд., испр. и доп. 2006г. – 568с.

2. Курьеров В. Г., Внешнеторговая политика, иностранные инвестиции и внешний долг России. // ЭКО, 1999г., №9, с 16-31.

3. Афонцев С., Внешняя задолженность России // Мировая экономика международные отношения, 1998 г., №7, с 5-18.

4. Большаков В., Платить, судя по всему, придется, и Россия должна об этом знать // Правда, 1994 г., №118, с 6.

5. Костюк В. Н., История экономических учений, Москва: Центр, 1997 г., 224 с.

6. Лаврушин О.И. Банковское дело-М., Банковский и биржевой научно-консультационный центр, 2002г.

7. Егоров А.Е. Проблемы деятельности коммерческих банков на современном этапе развития экономики// Деньги и кредит, 1995г., №6, с 4.

8. Власов А.В. Внешнеэкономические отношения России: внешний долг. //Деньги и кредит, 2002г., №10, с 7.

9. Дж. Д. Сакс. Макроэкономика. Глобальный подход. М., изд. «Дело», 1996г., с 46.

10. Парамонова Т.В. Принципы регулирования банковской сферы// Деньги и кредит, 1995г., №6, с 10.

11. Финансы: учеб. – 2-е изд., перераб. и доп./ под ред. В. В. Ковалева. – М.: Издательско-торговая корпорация «Дашков и К», 2006г.,с 568.

12. Курс экономической теории. // под ред. Чепурина., Москва: АСА, 1996 г., 624 с.

13. Курьеров В. Г., Внешнеторговая политика, иностранные инвестиции и внешний долг России. // ЭКО, 1999г., №9, с 16-31.

12. Симановский А.Ю. Банковский сектор в переходной экономике России// Деньги и кредит, 1999г., №11, с 26.

13. Банковское дело. / Под ред. О.И.Лаврутина. — М.: Банковский и биржевой научно-консультационный центр, 1992г., с 342.

14. Финансы. Денежное обращение. Кредит: Учебник для вузов/ Л.А. Дробозина, Л.П. Окунева, Л.Д. Андросова и др.; Под ред. проф. Л.А. Дробозиной. - М.: Финансы, ЮНИТИ, 1997г.

15. Управление финансами в коммерческих банках; Перевод с английского /Под ред. P.Я. Левиты.

16. Эдвин Долан, «Микроэкономика».- С.-Петербург, 2002г.

**Приложение 1**

Структура государственного внешнего долга РФ, млрд. долл.

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Статья внешнего долга | 01.01.2000 | 01.01.2001 | 01.01.2002 |
| Государственный внешний долг( включая долг бывшего СССР) | 152,0 | 150,1 | 149,8 |
| По кредитам правительства 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 РФ, выраженные 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 |