Великолукская государственная сельскохозяйственная академия

Кафедра финансов и кредита

**Курсовая работа**

по курсу: «Финансы»

на тему: « **Государственный долг Российской Федерации. Внутренний и внешний долг РФ»**

Выполнил студент 3 курса

экономического факультета

Ф1 группы

Николаенков Евгений Павлович

Проверила старший

преподаватель, к.э.н.

Баннова Наталья Сергеевна

Великие Луки 2006

**Содержание**

Введение.

Глава 1.Государственный долг

* 1. Сущность и понятие
  2. Формы и виды
  3. Управление государственным долгом

Глава 2. Роль государственного долга в рыночной экономике

2.1 Классический подход

2.2 Альтернативный подход к определению роли госдолга

Глава 3. Управление государственным долгом в царской России

3.1 Первые государственные займы, планы их погашения

3.2 Первое государственное долговое агентство

3.3 Политика в области выпуска и размещения госзаймов

3.4 Особенности долговой политики царской России

Глава 4. Состояние и динамика государственного долга.

4.1 Советский долг: структура и распределение внешнего долга, наследие внутренних заимствований

4.2 Российский долг: формирование современной структуры

Глава 5. Анализ состояния и динамики госдолга России

## 5.1 Анализ динамики и структуры внешнего долга

5.2 Анализ динамики и структуры внутреннего долга

Глава 6. Проблемы управления российским долгом и пути их решения

6.1 Основные проблемы и задачи по управлению госдолгом

6.2 Пути преодоления

Заключение.

Список использованной литературы

**Введение**

Единой научно-теоретической платформы по проблеме государственного долга, приемлемой для всех стран, к настоящему времени не сло­жилось. Политика в области государственных заимствований, управле­ния суверенными долгами для большинства стран является важной составляющей государственной финансовой политики. От ее эффек­тивности зависят международный имидж государства, отношение по­литиков, инвесторов, потенциальных партнеров по совместным крупным международным бизнес-проектам, международных финан­совых организаций, а также международный суверенный рейтинг.

Пристальное внимание к проблемам внешней задолженности России сохраняется на протяжении всего периода рыночных ре­форм. Апогея оно достигло во время кризиса 1998г. в связи с объяв­лением дефолта по долговым обязательствам. Финансовый кризис 1998 года обусловил переход вопросов управления госдолгом России в разряд первостепенных. Зарубежные инвесторы резко изменили свои мнения о платежеспособности Российской Федерации. Для понимания сущности госдолга важно определить основные причины его возникновения в экономике.

Всеобщими причинами образования госдолга принято считать: войны, стихийные бедствия, государствен­ное предпринимательство, рост иностранных капиталов, со­циальную политику государства. Военное происхождение госдолгов известно испо­кон веков. Война и приготовления к войне, содержание армии в свя­зи с ростом ее размера и совершенствованием вооружения требуют таких расходов, которые не позволяют покрыть их за счет текущих бюджетных доходов.

Со становлением рыночных отношений государст­во превращается в хозяйствующий субъект. На смену насильствен­ным рычагам привлечения средств (увеличению налогов) приходит использование кредита. Власть создает государственные предприятия в отраслях, которые недоступны и непривлекательны для частного предпринимателя (из-за долгих сроков окупаемости инве­стиций) или социально значимы. Возникает необходимость заимст­вований для их финансирования.

Внешний долг возникает и при переливе капи­тала из одной страны в другую. Капитал стремится туда, где устойчи­вы прибыли, ниже риски инвестиций. Речь идет о выпусках внешних ценных бумаг государства для нерезидентов. Для иностранных инвесторов такие вложения менее рискованны, чем приобретение корпоративных цен­ных бумаг. Но риск присутствует всегда. Так, в 1917г. в России были аннулированы долговые обязательства царского правительства. [26;108].

Социальная политика государства связана с его дополнительны­ми расходами. Социально-экономические преобразования, реформы государственного управления, экономического, политического уст­ройства являются дорогостоящими. Для их реализа­ции государство вынуждено осуществлять заимствования. Для долговой политики России характерно сочета­ние внешних и внутренних заимствований. Основными формами внутренних заимствований были выпуск облигаций, бумажных ассиг­наций, эмиссия процентных кредитных, доходных банковских биле­тов государственными банками.

Бюджетная, долговая и валютная политика государства неразрывно связаны между собой: государственный долг влияет на экономический рост, денежное обращение, уровень инфляции, ставки рефинансирования, занятости, объема инвестиций в экономику страны в целом и реальный сектор экономики, приводит к сокращению инвестиционных ресурсов в экономике, нарушению воспроизвод­ственных процессов, снижению экономического роста. Рано или поздно заимство­вания выходят за рамки возможностей государства, что вызывает необходимость сокращения расходов на социальные, инвестиционные и другие цели, не связан­ные с погашением и обслуживанием долга. 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. Это особенно касается стран, развивающих и формирующих рынки ценных бумаг, где заемщики и креди­торы могут воздержаться от принятия долгосрочных обязательств, что может негативно отразиться на развитии финансовых рынков и экономическом росте. Чрезмер­ный рост государственного долга несет в себе угрозу для экономической безопасности страны и стабильности бюджетной системы [10, 58].

Для урегулирования задолженности на общегосударственном уровне необходим серьезный анализ структуры долга, возможностей по его погашению, срочности и целесообразности ведения переговоров по его реструктуризации. При решении проблемы госдолга необходимо активно использовать теоретические наработки в этой области.

Цель курсовой работы – исследование сущности и понятия внешнего и внутреннего государственного долга России, экскурс в историю вопроса, анализ динамики и структуры внешнего и внутреннего долга и определение методов по его управлению.

Основные задачи исследования:

* раскрытие экономической сущности госдолга и его составляющих;
* проведение исследований в области истории заимствований России;
* анализ современного состояния внешнего и внутреннего долга РФ;
* оценка влияния государственного долга на экономику России;
* исследование путей совершенствования управления госдолгом

Для написания данной работы использовались следующие методы: исторический, аналитический, статистический, монографический.

**Глава1. Государственный долг**

**1.1 Сущность и понятие**

В научной литературе государственный долг определяется сложившейся к данной дате суммой дефицита федерального бюджета за вычетом положительного сальдо (профицита) этого бюд­жета. На практике, госдолгом считаются долговые обязательства России перед физическими и юри­дическими лицами, иностранными государства­ми, международными организациями и иными субъектами международного права, включая обя­зательства по государственным гарантиям, пре­доставленным РФ [1; ст. 97].

В Бюджетном кодексе даны следующие опре­деления: внешний долг - обязательства, возника­ющие в иностранной валюте; внутренний долг - обязательства, возникающие в валюте России. Следующая формулировка в большей степени соответствует принятым в международной практике определениям внешнего долга: "Государственными внешними заимствования­ми Российской Федерации являются привлекае­мые из иностранных источников (иностранных государств, их юридических лиц и международ­ных организаций) кредиты (займы), по которым возникают государственные финансовые обяза­тельства Российской Федерации как заемщика финансовых средств или гаранта погашения та­ких кредитов (займов) другими заемщиками. Го­сударственные внешние заимствования Россий­ской Федерации формируют государственный внешний долг РФ".

При определении всего (внутреннего и внеш­него) госдолга используется следу­ющая терминология. Капитальный долг - это сумма выпущенных и непогашенных государст­вом долговых обязательств и гарантированных им обязательств других лиц, включая начислен­ные проценты по этим обязательствам. Основной долг - это номинальная стоимость всех долговых обязательств государства и гарантированных им заимствований. [2; 26]

В соответствии с Бюджетным кодексом в объ­ем государственного внутреннего долга России включается основной долг, то есть номинальные

суммы долга по государственным ценным бума­гам РФ, по кредитам, ссудам и кредитам, получен­ным от бюджетов других уровней, по государст­венным гарантиям, предоставленным Россией. Аналогично во внешний долг включаются обяза­тельства по госгарантиям, предо­ставленным РФ, и сумма основного долга по кре­дитам правительств иностранных государств, кредитных организаций, фирм и международных финансовых организаций. Если возникает задержка с выплатой процентов по ос­новной сумме госдолга, то долг го­сударства не увеличивается на сумму невыпла­ченных процентов.

**1.2 Формы и виды**

Государственный долг России может быть в форме:

1. кредитных соглашений и договоров, заклю­ченных от имени РФ как заемщика с кредитными организациями, иностранными государствами и международными финансовыми организациями;
2. госзаймов, осуществленных путем выпуска ценных бумаг от имени РФ;
3. договоров и соглашений о получении РФ бю­джетных ссуд и бюджетных кредитов от бюджетов других уровней бюджетной системы России;
4. договоров о предоставлении РФ государст­венных гарантий;
5. соглашений и договоров, в том числе между­народных, заключенных от имени РФ, о пролон­гации и реструктуризации долговых обязательств  
   России прошлых лет.

Обслуживание госдолга связа­но с перераспределением доходов в стране. Для погашения долга можно использовать имеющие­ся у государства активы, приватизируя государст­венную собственность. Другой подход связан с увеличением доходов бюджета путем расшире­ния налогооблагаемой базы. Бремя обслуживания перекладывается на налого­плательщиков. Еще одним источником погаше­ния долга могут стать кредиты ЦБ. Однако в условиях независимого от прави­тельства главного банка страны использовать эмиссию для сокращения долга весьма сложно. Обслуживание внешнего долга фактически оз­начает легальный вывоз капитала, что отража­ется отдельной строкой в платежном балансе, то есть приводит к перераспределению части наци­онального дохода через бюджетно-налоговую и денежно-кредитную систему в интересах нерези­дентов.

Финансирование дефицита бюджета за счет внутренних источников также не всегда способ­ствует развитию национальной экономики. Уве­личение внутреннего долга означает рост доли государственных заимствований на финансовом рынке. Это может привести к конкуренции за ресурсы на внутреннем финансовом рынке, росту процентных ставок и снижению капитализации рынка частных ценных бумаг. Кроме того, сокра­щаются инвестиции, поскольку останутся не реа­лизованными инвестиционные проекты с рента­бельностью, не превосходящей процента, выпла­чиваемого по государственным ценным бумагам вместе с премией за риск.

**1.3 Управление государственным долгом**

Процесс управления госдолгом — это совокупность действий, связанных с подготов­кой к выпуску и размещению долговых обязательств государства, регулирование рынка государственных ценных бумаг, обслуживание и погашение государс­твенного долга, предоставление ссуд и гарантий [2; 26].

Управление государственной задолженностью охватывает методы как прямого (институциональ­ный, технический, собственно экономический), так и косвенного регулирования (воздействия на макро- или микроэкономические рычаги управ­ления народным хозяйством).

Понятие и содержание управления государс­твенной задолженностью может быть определено достаточно многомерно. Управление ею можно рассматривать как в широком, так и в узком смысле. Под управлением государственным долгом в широком смысле понимается формирование одного из направлений экономической политики государства, связанной с его деятельностью в качестве заемщика. Этот процесс включает:

* формирование государственной долговой по­литики;
* определение основных направлений и целей воздействия на микро- и макроэкономические показатели;
* установление возможности и целесообразнос­ти финансирования за счет государственного долга общегосударственных программ и другие вопросы, связанные со стратегическим управ­лением государственным долгом;
* установление границ задолженности.

Под управлением долгом в узком смысле понимается совокупность мероприятий, связанных с выпуском и размещением государственных дол­говых обязательств, обслуживанием, погашением и рефинансированием госдолга, а также с регулированием рынка государственных ценных бумаг.

Процесс управления госдолгом как в широком, так и в узком смысле требует от государства системного подхода и определяет мно­гоплановый характер регулирования существующей задолженности. В свою очередь системное управле­ние долгом невозможно без четкой классификации задолженности.

В процессе управления госдолгом государство определяет соотношение меж­ду различными видами долговой деятельности, структуру видов долговой деятельности по срокам и доходности, механизм построения конкретных госзаймов, кредитов и гарантий, по­рядок предоставления и возврата государственных кредитов и гарантий и выполнение финансовых обязательств по ним, порядок выпуска и обращения госзаймов. Также устанавливаются все другие необходимые практические аспекты функ­ционирования госдолга.

В понятие управления госдолгом включают три взаимосвязанных направления деятельности. Первое - это бюджетная политика в части планирования объема и структуры госдолга. Второе - это осущест­вление заимствований, проведение операций с госдолгом, которые направлены на оптимизацию его структуры и сокращение расхо­дов на его обслуживание. Третье - это организация учета долговых обязательств и операций с долгом, функционирование платежной системы исполнения долговых обязательств.

Основными принципами управления государс­твенным внутренним долгом в мировой практике признаны экономичность и оптимальность [2; 27].

**Глава2. Роль государственного долга в рыночной экономике**

Главной выгодой для государства, обосно­вывающей полезность госдолга, явля­ется возможность привлекать в бюджет заемные де­нежные ресурсы и при этом сохранять относительный размер долга - в процентах от ВВП (за определенный период времени, за экономический цикл) [9; 43].

Размер сальдо бюджета и объем реального вало­вого внутреннего продукта - два важнейших фактора, определяющих динамику долга. Дефицит бюджета приводит к увеличению объема госдолга, профицит бюджета позволя­ет погашать долг. Экономический рост обеспечивает наполнение доходной части бюджета, за счет которой выплачиваются проценты по долгу. Он же позволяет увеличивать денежную массу в обращении без увели­чения инфляции, а за счет роста денежной массы соз­даются условия рефинансирования долга. В зависи­мости от соотношения названных двух факторов условно выделяют два подхода к определению роли госдолга в рыночной экономике.

**2.1 Классический подход**

*Классический подход* к определению роли го­сдолга в экономике заключается в ис­пользовании государственных займов в качестве суб­ститута (заменителя) налоговых поступлений.Данный подход связан с отно­шением к госдолгу как к инструменту стабилизационной макроэкономической политики.

В фазе понижения деловой активности снижают­ся поступления в бюджет. Правительство заинтересовано в сохранении уровня расходов, поэтому возникает вопрос о компенсации снижения доходной части бюджета. При снижении деловой активности хозяйствующих субъ­ектов увеличение налоговых ставок усиливает нега­тивные тенденции в экономике, поэтому целесооб­разно компенсировать снижение доходной части бюджета за счет госзаймов. Госдолг становится субститутом налоговых поступлений.

Государственный долг может успешно выполнять роль макроэкономического ста­билизатора только при условии устойчивого эконо­мического роста. Фаза устойчивого экономического роста состоит из чередующихся периодов повышения и понижения деловой активности хозяйствующих субъектов. В период понижения деловой активности целесообразно снизить уровень нало­гов и компенсировать снижение доходной части за­емными денежными ресурсами.

Понятие *«снижение деловой активности»* означа­ет кратковременное сокращение темпов экономиче­ского развития, но при этом прирост реального ВВП должен превышать 1% за год. Если темпы прироста реального ВВП меньше 1%, то это означает, что име­ет место экономический спад (Он сопровождается банкротством крупных компаний, ухуд­шением состояния банковской системы, ростом без­работицы, снижением потребления).

В период экономического спада целесообразно снижать размер госдолга, поскольку в этом случае государственная задолженность оказыва­ет весомое отрицательное влияние как на госфинансы, так и на экономику в целом.

*Классический подход* к определению роли госдолга в экономике состоит в ис­пользовании его в качестве суб­ститута налогов и заключается в том, что объем госзаймов увеличивают в фазе сниже­ния деловой активности. В фазе увеличения деловой активности объем займов снижают. В фазе эконо­мического спада и в период, предшествующий эконо­мическому спаду, объем займов минимизируют или досрочно погашают государственный долг.

Классический подход предоставляет правитель­ству возможность не менять уровень налогообложе­ния или даже несколько снизить его в фазе снижения деловой активности, но при этом сохранить уровень государственных расходов. В этом состоит преиму­щество классического подхода. [9; 44].

**2.2 Альтернативный подход к определению роли госдолга**

*Альтернативный подход* основан на пря­мо противоположной концепции - в фазе снижения деловой активности объем займов сокращают. В фазе увеличения деловой активности объем займов увеличивают. В фазе экономического спада и в пери­од, предшествующий экономическому спаду, объем займов минимизируют или досрочно погашают госу­дарственный долг.

В данном подходе есть свое рациональное зерно. Такая парадоксальная схема обладает рядом пре­имуществ перед классическим. *Во-первых,* альтернативный подход при прочих равных условиях позволяет привлекать в бюджет больший объем де­нежных ресурсов за экономический цикл. *Во-вторых,* при его реализации наблюдается более низкая амплитуда колебаний относительного объема долга в течение экономического цикла. Мак­симальное значение относительного размера долга за период экономического цикла меньше. *В-третьих,* решение об оптимальном размере го­сзаймов принимается на основе данных о темпах экономического развития: вошла экономика в фазу усиления деловой активности - увеличили займы, наступил спад дело­вой активности - сократили займы, наступил эконо­мический спад - минимизировали займы. Риск ошибочного планирования сальдо бюд­жета в данном случае существенно ниже.

В рамках рассматриваемого подхода государст­венный долг выполняет роль финансового механизма, *ускоряющего экономическое развитие.* [9; 44]. Госдолг может быть полезен только в период устойчивого экономического роста. В фазе экономи­ческого спада дефицит бюджета существенно ухуд­шает состояние государственных финансов, повышает риск долгового кризиса и тем самым приводит к ухудшению общего состояния экономики. Для Китая госдолг - это финансо­вый механизм ускорения экономического развития. Для России госдолг остается экономи­ческой проблемой и никаких выгод экономике государства не приносит.

Два подхода (классический и альтернативный) основываются на различных смыслах, вкладываемых в понятие «сбалансированно­сти» бюджета. В Европейском сообществе бюджет признается сбалансированным, если выполняются два ограничения - на размер дефицита (3% ВВП) и на размер долга (60% ВВП). Рост экономики невозможен без увеличения энергопотреб­ления, а это означает, что нужно строить новые элек­тростанции, тянуть нефтепроводы, строить порты, дороги и прочую инфраструктуру. Вопросы поддержки экономическо­го роста являются непростыми сами по себе, их приходится решать в усло­виях международной конкуренции за ресурсы, за ус­ловия международной торговли [9;49].

**Глава3 .Управление государственным долгом в Царской России**

Российское государство получало кредиты и осуществляло заим­ствования путем выпуска долговых обязательств еще со времен Пет­ра I. Ключевский писал о долговой политике в период реформ Петра I: «Петр не оставил по­сле себя ни копейки государственного долга, не израсходовал ни од­ного рабочего дня у потомства, напротив, завещал преемникам обильный запас средств, которым оно долго пробавлялось, ничего к ним не прибавляя. Его преимущество перед ними в том, что он был не должником, а кредитором будущего» [26; 109].

**3.1 Первые государственные займы, планы их погашения**

Российская система управления госдолгом стала складываться при Екатерине II, которая осуществила первый внешний государственный заем на сумму 7,5 млн. гульденов в 1769г. Целью займа было финансирование Русско-турецкой войны. Исто­рики считают этот заем первым официальным внешним долгом Рос­сии. В 1769г. был организован особый «Комитет уполномоченных для произведения денежных негоци­ации в иностранных землях», в компетенцию которого входило ведение всех дел, связанных с внешними займами. Ко­митет возглавил князь А.А. Вяземский, в со­став комитета вошли русский посланник в Гол­ландии князь А.А. Голицын и граф З.Г. Чернышев. Впос­ледствии этот комитет был переименован в комитет госдолгов. В 1784г. под руководством Вяземского был разработан первый в истории России конкретный план погашения внешнего долга к 1793г. Вяземский предлагал издать указ, «чтобы на платеж долга откладывать ежегодно потребныя суммы из госдоходов, не упот­ребляя их никуда в расход», говорил о не­обходимости лучше учитывать валютный фактор, осу­ществляя накопление средств для погашения долга, когда курс рубля к основной валюте долга - голландс­кому гульдену будет более выгодным. Фактически речь шла о создании первого российского *финансового ре­зерва*. Но реализации плана поме­шала II Турецкая война (1787-1791 гг.), заставив­шая прибегнуть к новым займам.

В 1792г. генерал-прокурор А.Н. Самойлов разработал новый план пога­шения всех внешних долгов в течение 15 лет. План был принят 23 июля 1794г. и предусматривал получение средств на погашение долгов в размере 4 млн. руб. еже­годно исключительно из внутренних источников - пу­тем увеличения акциза на водку в размере 1 руб. с вед­ра. Однако и этот план не был реализован в части уплаты долгов, прибыль растворилась в госбюджете.

Еще при Екатерине II 11 мая 1796г. при комитете для разбора всех внутренних долгов была учреждена счет­ная экспедиция. Последняя в декабре 1796г. уже при Павле I в связи с упразднением самого комитета была преобразована в экспедицию для разбора и расчета го­сударственных долгов.

В 1797г. был разработан еще один проект погашения внешних госдолгов. Он также не был воплощен в жизнь, так как в 1798г. было принято решение о консолидации всех видов внешней задолженности. В связи с тем, что польские земли перешли в русское владение, а ими были обеспечены долги бывших польских королей и польского государства (около 16 млн. гульденов), Россия взяла на себя польские долги, объединив их с прежними русскими займами [25; 67].

В 1810г. при министерстве финансов была учреждена комиссия погашения долгов, которая должна была заниматься продажей государственного имущества для получения средств на погашение госдолга, а также обменом части государственного ассигнационного долга в облигации внутреннего процентного займа. В 1812г. комиссия была преобразована, она была сделана независимой от министерства финансов. Во главе ее был поставлен совет, в который вошли 3 члена Государственного Совета, 6 сенаторов и 10 выборных членов от петербургского, московского и рижского купечества.

Манифестом от 16 апреля 1817г. комиссия погашения долгов вновь была передана в непосредственное управление министерства финансов. 7 мая 1817г. для «высшего наблюдения» за комиссией погашения долгов и государственными банками был учрежден «Совет государственных кредитных установлений», который был независим от министерства финансов. Комиссия имела та­кие подразделения, как отдел срочных займов, серти­фикатный отдел или отдел удостоверений именной за­писи, купонный отдел, отдел бессрочных займов и вечных вкладов, доходный отдел [25; 67].

**3.2 Первое государственное долговое агентство**

Комиссия погашения долгов - *первое государственное долговое агентство в России.* Она осуществляла учет госдолга (внешнего и внутреннего), про­изводила прием, хранение и выдачу денег и ценных бумаг, оплату купонных доходов, взаимодействие с казначейством и другими го­сударственными органами, обеспечивавшими выплаты вкладчикам комиссии. Для операций по обслуживанию долга выделялись специальные ассигнования из бюджета. Манифестом 1817г. было предусмотрено выделе­ние 40 млн. руб., а с 1818г. - 60 млн. руб. ежегодно «преимущественно перед всеми другими госрасходами». Комиссия занималась аккумулированием средств, поступающих от продажи госиму­щества, которые использовались для погашения долгов.

Важнейшим моментом в управлении внешней за­долженностью стало учреждение в 1812г. «для наблю­дения порядка в платежах, ясности и точности в счетах и для охранения прав каждого» при комиссии «общей книги всех обеспеченных государ­ством долгов, срочных и бессрочных» - государствен­ной долговой книги. В ней было 3 части: внешние долги, внутренние долги срочные, внутренние долги бессрочные. В каждом из этих разделов имелись подразделы. Так, во внутренних бессрочных долгах вы­делялись долги бессрочные обыкновенные; долги бес­срочные на правах недвижимых имений, в долговой книге записанные; долги бессрочные неприкосновен­ные; родовые капиталы. Структура книги, просуществовавшая до 1918г., в связи с изменением класси­фикации долгов менялась. Впоследствии в долговую книгу стали заноситься и по­явившиеся новые виды заимствований: гарантированные государством железнодорожные займы, городские займы и т.п. (за период с 1885 по 1912г. было выпущено 152 облигации). Эти облигации котировались на крупнейших европейских биржах (Лондонской, Парижской, Ам­стердамской и др.). Государственная книга внешнего долга воссоздана в РФ в 1994г. [25; 67].

**3.3 Политика в области выпуска и размещения госзаймов**

Выпуск новых займов в царской России был непос­редственно в компетенции царя и министерства финансов. Министерство разрабатывало положение о займе, которое утверждалось «Высочайшим указом», и заключало соглашение с иностранными и российски­ми финансовыми структурами, занимавшимися разме­щением ценных бумаг. Но после революции 1905-1907 гг. и созыва Государственной Думы новая законода­тельная власть получила право утверждать заключаемый заем в каждом конкретном случае. Время и условия займа по-прежнему определялись «верховной властью».

Существенную роль играла агрессивная политика размещения российских займов за границей. Для обес­печения благоприятной информации о финансовом по­ложении России, для оказания влия­ния на общественное мнение стран-кредиторов в 1895г. был создан «особый фонд» министерства финансов в 250 тыс. франков. Россия содержала в Берлине свое пресс-бюро, снабжавшее материалами 25 газет. Использовались и не совсем легальные методы про­движения ценных бумаг на зарубежные рынки: под­куп прессы, депутатов, видных политических деятелей, профсоюзных лидеров, для рекламной поддержки российских займов. В 1904г. на эти цели было истрачено свыше 3,3 млн. золо­тых франков. Крупные затраты на рекламу несли и сами банковские консорциумы, участвовавшие в распрост­ранении русских займов за границей. Работу по размещению займов во Фран­ции координировал спецагент минфинансов России в Париже(в 1894-1917 гг.)А.Рафалович[25; 68].

Непосредственное отношение к управлению госдолгом имела и практика разработки обыч­ного и чрезвычайного бюджетов. Чрезвычайный бюд­жет формировался из поступлений от внешних и внут­ренних займов и сумм, перенесенных из фондов каз­начейства, вкладов в Госбанк на вечное время, крупных единовременных поступлений от спе­циальных капиталов или от продажи крупной госсобственности, сумм, возвращаемых частны­ми железнодорожными обществами в погашение вы­данных государственных ссуд. Доля чрезвычайных ре­сурсов в общих доходах российского бюджета в 1860-1916 гг. колебалась от 4 % до 75%. Удельный вес дохо­дов от займов в чрезвычайных доходах сильно колебал­ся, доходя до 90%-95%.

Чрезвычайный бюджет использовался для финанси­рования строительства железных дорог и портов, на во­енные потребности, выдачу ссуд частным железнодорож­ным обществам, погашение беспроцентного долга, вы­полнение военных обязательств, ликвидацию последствий народных бедствий (неурожаев, эпидемий). В связи с началом Пер­вой мировой войны значение чрезвычайного бюджета сильно возросло. При благоприятном финансовом поло­жении часть чрезвычайного бюджета шла на досрочную оплату госзаймов. Платежи же по займам (проценты и погашение) шли за счет обыкновенного бюд­жета. Если чрезвычайные доходы не покрывали чрезвы­чайных расходов, дефицит ликвидировался за счет ос­татков свободных средств из обыкновенного бюджета и остатков средств прошлых лет чрезвычайного бюджета [25; 68].

**3.4 Особенности долговой политики царской России**

К особенностям долговой политики можно отнести гибкое сочетание внешних и внут­ренних заимствований. В связи с неблагоприятны­ми условиями на европейских денежных рынках 25 марта 1809г. был издан указ, который определил главные ус­ловия размещения внутренних займов. Они осуществлялись в разнообразных формах - путем выпуска облигаций, бумажных ассигнаций, эмиссии процентных кредитных, непрерывно-доход­ных, металлических и других банковских билетов госу­дарственными банками. Для внутренних, желез­нодорожных гарантированных или городских зай­мов кроме номинальной стоимости в рублях устанавли­вались стоимостные паритеты облигаций в иностранной валюте. В 1890-е годы рублевые облигации городских займов Москвы размеща­лись в России и в Германии. Не существовало никаких ограничений на покупку иностранных выпусков для российских подданных и внутренних займов для ино­странцев. Ввиду международ­ного характера российских займов, курсировавших в раз­личных типах валют, их купоны можно было реализо­вать в том месте, где обмен был наиболее выгодным.

Правительство активно влияло на политику заим­ствований частных компаний. Их выход на междуна­родные финансовые рынки согласовывался с министер­ством финансов, которое участвовало в подписании со­ответствующих соглашений с иностранными банками. Особый поря­док существовал и для выдачи госгаран­тий по частным ценным бумагам. Предоставление гарантий не было безвоз­мездным. Железнодорож­ные общества за гарантию должны были перечислять государству от половины до 2/3 своей чистой прибыли.

Информация о госдолге в царской России со второй половины XIX века стала достаточно транспарентной и доступной для инвесто­ров и аналитиков. Комиссия регулярно издавала сборники «узаконений и распо­ряжений», сборники «Займов правительствен­ных или гарантированных правительством, котирую­щихся за границей» (с 1886г. по 1917г. было выпущено 25 сборников), списки долгов, занесенных в долговую книгу. Это способ­ствовало повышению авторитета России как добросо­вестного заемщика.

По величине госдолга до Первой мировой войны Россия занимала второе место после Франции. Внешний же его долг был самым большим в мире. Из развитых стран суверенный внешний долг кроме России имела только Япония, остальные государства-должники были зависимыми и полуколониальными. По ежегодным выплатам на обслуживание суве­ренного долга (около 0,4 млрд. рублей) Россия также опережала всех.

Рост внутреннего и внешнего долга существенно увеличился в го­ды Первой мировой войны. За три военных года внешние заимствования страны увеличились в 2,5 раза по сравнению с довоенным временем. Претерпела измене­ния и структура внешнего долга. Наибольшие кредиты нашей стране предоставили Англия, Франция, США и Италия. Вой­на привела к увеличению заимствований и на внутреннем рынке. К 1916г. доля госрасходов, покрываемых за счет внутрен­них займов, превысила 33%.

Обычно принято сопоставлять размер долга с государственным бюджетом. В начале XX в. Россия имела один из самых больших бюд­жетов в мире, который почти на 70% складывался за счет поступлений от винной монополии, госпредприятий и использова­ния госимущества. Доля расходов на обслуживание госдолга в общих расходах бюджета бы­ла относительно небольшой - 17%. У развитых европей­ских стран (Италии, Германии) этот показатель доходил до 30%, хотя в абсолютном выраже­нии размер долга у них был значительно меньше российского. Как и в других странах, в России не было официального разделе­ния долга на внутренний и внешний в связи с отсут­ствием для этого какой-либо экономической или правовой основы. Формально выпускались займы, рассчитанные на внутренний рынок и ориентированные на иностранных инвесторов. Однако не сущест­вовало ограничений на приобретение иностранных бумаг гражданами России и внутренних долговых обязательств нерезидентами.

В дореволюционный период российское государство с целью привлечения кредитных средств в бюджет выпускало следующие обя­зательства: краткосрочные (от 3 месяцев до 1 года номиналом не вы­ше 500 рублей), долгосрочные (до 50—80 лет); бессрочные. Основу госдолга составляли долгосрочные и бессроч­ные долговые обязательства.

Российское правительство получало государственные кредиты на различные цели, связанные с крупными инвестиционными проекта­ми (например, строительство железных дорог), борьбой с неурожаями и засухами, ведением войн, осуществлением реформ в экономике (например, Столыпинской земельной реформы в 1906—1910 гг.).

В 1825г. госдолг России составлял около 358 млн. рублей и был примерно равен годовому бюджету государства, а в 1855г. - превышал бюджет более чем в 2 ра­за (доля заграничных долгов - 28,5%, а внутренних - 71,5%).

Внутренний и внешний долг России на 1 января 1914г. состоял из государственных и гарантированных правительст­вом процентных бумаг, находящихся в обращении внутри страны и за границей. Из 12744 млн. рублей гособяза­тельств на внутренний долг приходилось 7264 млн. рублей (57%), а на внешний - 5480 млн. рублей (43%). Госдолг России превышал доходную часть бюджета 1913г. (3453 млн. рублей) в 3,7 раза. Процентные платежи по нему в сумме 389 млн. рублей составляли 11,5% расходной части бюджета 1913г. (3383 млн. руб­лей), а по внешнему долгу -5,7% (194 млн. рублей).

В таблице1 приведены данные, позволяющие сравнить структуру государственного долга дореволюционной России и сегодняшнего дня.

Таблица1

**Структура государственного долга органов госуправления Российской империи и Российской Федерации**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Показатель | Российская империя\* | Российская Федерация\*\*\* |
| Госдолг, млрд. долл. | 6,5 | 128,5 |
| В том числе:  внутренний | 3,7 | 20,0 |
| внешний | 2,8 | 108,5 |
| Госдолг, уд. вес в *%* | 100,0 | 100,0 |
| В том числе:  внутренний | 57,0 | 15,0 |
| внешний | 43,0 | 85,0 |
| Обслуживание госдолга, млрд. долл. | 0,2 | 9,0 |
| В том числе:  внутреннего | 0,1 | 2,0 |
| внешнего | 0,1 | 7,0 |
| Обслуживание госдолга, % | 100,0 | 100,0 |
| В том числе:  внутреннего | 50,0 | 20,0 |
| внешнего | 50,0 | 80,0 |
| Доходы федерального бюджета, млрд. долл. | 1,77 | 70,0 |
| Отношение госдолга к доходам федерального бюджета, раз | 3,7 | 1,9 |
| Доля затрат по обслуживанию госдолга в расходной части бюджета, уд. вес в % | 11,5 | 13,0 |

\* Госдолг в долларах США по официальному курсу 1913г.: 1 долл. = 1,95 кред. руб.

\*\* Госдолг в долларах США по текущему валютному курсу на 1 января 2003г.: 1 долл. = 31,8 руб.

Вся история российского госдолга свидетельству­ет о том, что Россия пользовалась неизменным доверием на междуна­родном рынке. В течение почти 150 лет у царской России имелись лишь единичные случаи нарушения условий выполнения иностран­ных займов. Доверие к российскому государству как к суверенному заемщику было связано с наличием у него большого золотого запаса, который за 30 лет перед Первой мировой войной увели­чился в пять раз (август 1914г. - 1744 млн. золотых рублей, первое место в Европе по величине золотого запаса). Россия выступала в роли гаранта займов, предоставляе­мых другим государствам. Например, по от­ношению к Греции в 1833г., Китаю, Турции и др. стран [25; 70].

В Российской империи госкредит обрел заметную внешнюю направленность в период деятельности министра финан­сов Вышнеградского (1887—1892). Активно проводил политику внешних госзаимствований и министр финансов С. Ю.Витте (1892-1902).

XIX в. принято считать временем превращения России в одного из крупнейших в мире должников и одновременно периодом освое­ния инструментов управления госдолгом.

Выпуск ассигнаций был основной формой государственного кре­дита в начале XIX столетия. В соответствии с манифестом императо­ра Павла I ассигнации были признаны госдолгом. Впоследствии они частично были выкуплены с целью уничтожения. Постепенно ассиг­нации были изъяты из обращения и заменены государственными кре­дитными билетами. С прекращением выпуска ассигнаций центр тя­жести в финансовой политике был перенесен на внутренние заимст­вования через механизм выпуска облигаций. Внутренние займы 1817—1818 гг. явились началом систематических прямых заимствова­ний государством средств у населения. Конец XIX в. считают перио­дом максимального поступления в бюджет средств за счет заимство­ваний. На начало XX в. государственный долг России составлял 6 млрд. 210 млн. золотых рублей. [26; 111].

**Глава 4. Состояние и динамика государственного долга**

После Октябрьской революции советское правительство по су­ществу объявило суверенный дефолт, поскольку отказалось платить по долгам царской России как иностранным, так и отечественным держателям государственных ценных бумаг (сумма взятых займов - 15 млрд. рублей по золотому курсу на начало 1917г.). Это - точка отсчета новой кредитной истории России, когда был официально при­знан внутренний госдолг (1992г.).

Широко распространено мнение, будто основным долговым бременем для России является долговое наследие СССР. Но недостаточно изучается новый долг, который трактуется как "встроенный стабилизатор" экономики. России действительно достался крупный внешний долг СССР. Однако и суверенный велик. Причем быстро растет внутренняя составляющая, что, противоестественно в ситуации улучшения в экономике и перехода к профицитным бюджетам. Ведь долг - это источник покрытия дефи­цита, но ежегодно по факту профицит значительно превосходит предусмотрен­ный законом о бюджете. Его суммарная величина за 2000-2002 гг. - 462,2 млрд. руб., на 2003-2004 гг. соответственно - 72,15 и 83,4 млрд. руб. Офици­ально декларируется улучшение структуры долга, но на инвестиции прак­тически не используются ни внутренний долг, ни внешние заимствования [18;30].

Формы, инструменты, механизмы реализации госкредита претерпевали существенные изменения по мере корректи­ровки курса экономической политики советского правительства. Од­нако на протяжении всего советского периода государство активно использовало госкредиты в таких формах, как:

* облигационные займы (часто принудительные) для различных  
  социальных слоев населения;
* займы, размещаемые на предприятиях путем принудительно­  
  го включения государственных ценных бумаг в так называемые запас­ные и резервные капиталы предприятий и организаций (в 1929г. их  
  доля составляла почти 52% объема государственного внутреннего  
  долга);
* гарантированные правительством займы государственных уч­реждений и местных органов власти;
* перевод в государственные займы части вкладов населения в  
  гострудсберкассах;
* кредиты Государственного банка.

Период с 1975 по 1986г. характеризовался стремительным воз­растанием объема внутреннего государственного долга в нашей стра­не. Колоссальные потребности бюджета на финансирование гонки вооружений, экономические реформы, ликвидацию экологических потрясений, природных катаклизмов, социальные программы, подъ­ем сельского хозяйства, незавершенное строительство могли обеспе­чиваться только при использовании заемных ресурсов. При дефиците государственного бюджета этого периода в практику прочно вошли кредиты Государственного банка СССР. К 1990г. впервые была обнародована сумма внутреннего госу­дарственного долга в размере 400 млрд. рублей (в 1975г. он составлял 62,4 млрд. рублей, в 1980г. — 156 млрд. рублей, в 1992г. — 940 млрд. рублей).

**4.1 Советский долг**

**В** 1950-е гг. внешние заимствования использовались в узких пределах: в форме краткосрочных и среднесрочных кредитов для финан­сирования импорта в относительно благоприятных условиях роста экономи­ческого потенциала страны, смягчения международной напряженности.

В 1960-е гг. при оплате импортного оборудования для крупных объектов активно привлекались прямые долгосрочные кредиты западных банков. В 1964-1965 гг. Внешторгбанк СССР заключил с английскими, французскими и итальянскими банками 9 долгосрочных соглашений о банковских креди­тах сроком на 10 - 15 лет на общую сумму 480 млн. руб. Страна нуждалась в технологическом оборудовании для химической и легкой промышленности, развитие которых рассматривалось как важный фактор роста благосостояния. За счет кредитов оплачивалось 85% всех поставок, остальные 15% - из собственных средств. Такая практика стала устойчивой, что позволило постро­ить многие крупные промышленные предприятия, игравшие структурообразу­ющую роль в своих отраслях и ускорившие экономический подъ­ем. В 1966г. в СССР было подписано семь новых кредитных соглашений на общую сумму 449 млн. руб. Предусматривалась оплата товарных поставок и услуг, прежде всего, автомобильного концерна "Фиат" для строящегося автогиганта в Тольятти. Итальянский кредит объемом 333 млн. руб. предоставлял­ся Внешторгбанку на 14 лет из расчета 5,6% годовых. Затем была апробирована новая форма сотрудничества - компенсационные сделки по привлечению инвестиционных целевых кредитов на срок 10-15 лет, которые погашались поставками необходимой зарубежным партнерам продукции после вступления в строй предприятий, построенных с помощью кредитов.

Крупные займы - сделка "газ - трубы" - предоставили СССР запад­ноевропейские банки для покрытия импорта оборудования, труб для строительства газопровода в 1970-е гг. Реализация ее обес­печила поставки природного газа в ФРГ, Италию, Францию и Австрию, для чего СССР получил кредиты на 11 млрд. долл. В числе других кредитных сделок 1970-1980-х гг. - обеспечение ресурсами строитель­ства мощностей по производству аммиака и трубопровода до Одесского порта, автозавода в Набережных Челнах. Компенсаци­онные сделки гарантировали возвратность кредита. По всем формам кредитования СССР был надежным партнером.

Начиная с 1960-х гг. целевые кредиты СССР предоставлялись государствами - членами СЭВ. В 1960-1980-е гг. было заключено более 20 многосторонних соглашений о сотрудничестве с использованием долгосрочных целевых кредитов: для строительства карьера по добыче фосфоритов в Кингисеппе, Никопольского, Ермаковского и Зестофанского заводов ферросплавов, Усть-Илимского целлюлозного завода, Киембаевского асбестового горно-обогатительного комбината, дополнительные мощности по добыче и переработке железосо­держащего сырья в Криворожском бассейне и районе КМА, построены Хмельницкая АЭС, линия электропе­редач Хмельницкая АЭС - Жешув (ПНР), Винница (СССР) - Альбертирша (Венгрия), Южно-Украинская АЭС - Исакча (Румыния), газопроводы Орен­бург - Западная граница СССР.

Названные формы сотрудничества имели и негативные послед­ствия - способствовали наращиванию сырьевого экспорта, который, хотя и превращался в основной источник финансирования экстенсивно развиваю­щейся экономики, но противоречил интенсивному наукоемкому росту. Это особенно проявилось после нефтяного кризиса 1972г. Многократное повыше­ние цен на нефть и другие сырьевые товары, при сохранении тенденции в течение 15 лет, потенциально позволяло получить в 1970-е - начале 1980-х гг. дополнительно около 200 млрд. долл. В конце 1980-х гг. экономическое положение СССР быстро ухудшалось. Резко сократились золотовалютные резервы – с 15,3 млрд. долл. в 1988г. до 7,6 млрд. долл. в 1991г. В 1990г. было продано золота на 2,7 млрд. долл. и в 1991г.- на 3,8 млрд. долл. Для решения платежных проблем непомерно тратились золотые запасы государства: если в середине 1980-х гг. они составляли около 2,5 тыс. т, то к концу 1991г. - всего 240 т, достигнув небывало низкого уровня за всю историю России XX в. Нарастали инфляционные процессы. В 1991г. кризис стал глубже и масштаб­нее: экспорт нефти сократился на 50%, снижение валютных резервов диктова­ло свертывание импорта. Давало о себе знать падение к 1986г. цены экспорти­руемой нефти (до 10 долл. за баррель, в конце 1970-х гг. она составляла 30 долл.) и газа. Экономические трудности диктовали внешние заимствования при необходимости скорейшего погашения прежних, поскольку процентная ставка по кредитам достигала в среднем 8% годовых. Выплаты задолженности ослож­нились весной 1990г., когда впервые несколько всесоюзных внешнеторговых объединений допустили просрочку платежей и в результате иностранные фирмы потребовали перехода на аккредитивную форму расчетов. Внешэкономбанк СССР, обслуживавший внешнеторговые операции в СССР, 19 ноября 1991г. объявил о своей непла­тежеспособности, а иностранные коммерческие банки практически прекра­тили предоставлять кредиты без гарантий правительства. В 1990 - 1991 гг. было получено внешних займов на 7,5 млрд. долл. уже под его гарантии. Положение несколько улучшилось вследствие выхода СССР в 1988г. на рынок еврооблигаций, где в 1988-1992 гг. было размещено ценных бумаг на 1,9 млрд. долл. [18;32].

Хотя с 1970г. - 1980г. внешняя задолженность страны выросла в 16 раз (с 1,6 до 25,2 млрд. долл.), объем долга был умерен­ным. Ситуация обострилась после 1985г.: в начале 1986г. СССР занимал 12-е место по размеру внешнего долга (после Польши, Аргентины, Египта, Ин­дии, Мексики, Бразилии, Китая, Венесуэлы, Индонезии, Южной Кореи и Тур­ции), а к 1992г. - второе после Бразилии. Отношение внешнего долга к экспор­ту поднялось с 52% в 1987г. до 164% в 1993г., а к объему ВВП - с 8 до 29%. Уве­личивались заимствования у правительств иностранных государств. Доля кре­диторов - правительств других стран выросла с 3,9% в 1987г. до 14,3% в 1991г. и 65,4% в 1993г. Это было обусловлено сокращением коммерческого кредито­вания, переоформлением части обязательств, в том числе просроченной креди­торской задолженности перед бывшими соцстранами, в задолженность перед государством. В связи с этим несколько улучшилась структура долга (табл. 1).

**Таблица 1**

**Структура внешнего долга СССР по видам задолженности** (в млрд. долл.)

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  | 1987г. | 1989г. | 1991г. |
| Весь долг.  % | 29,8 77,7  1,7  4,4 28,1 73,3 | 53,9 100 35,7 66,4  2,2 4,08 33,5 62,32 | 67,9 100 55,3 81,4  9,7 14,1 45,6 67,3 |
| Долгосрочный долг.  % |
| В том числе кредиторам: официальным  % |
| частным  % |

Источник:World Debt Tables за соответствующие годы; Business Moscow News.1994. №50-51. P.19

**Распределение государственного долга СССР**

Распад СССР диктовал необходимость обоснованного распределения госдолга СССР. Итогом первого этапа этой работы было опреде­ление расчетных долей бывших республик СССР по ряду параметров. Следовало распределить порядка 81 млрд. долл. Из них на Россию приходилось около 49 млрд. долл. Однако этот проект реализован не был. К дележу долга подключилась "семерка". Не обошлось без давления со стороны ЕС. 28 октября 1991 года от имени Союза и восьми союзных республик в Москве был подписан Меморандум о взаимопонимании, который в ЕС рассматривался как предварительное условие для предоставле­ния России финансовой помощи, поскольку в ЕС в перспективе ее видели как правопреемницу долга СССР. России было обещано предоставление отсрочки платежей по внешнему долгу СССР. Союзные республики принимали на себя "совместную и соли­дарную ответственность" по внешнему долгу СССР, т.е. все республики отвечали за погашение всего долга СССР. Если одна из них не платит, за нее это должны сделать остальные. Если же не платят республики, то Россия одна должна была обслуживать весь союзный долг.

Под Меморандумом первоначально поставили подпись только восемь республик, а три прибалтийские отказались, мотивируя это их насильственным присоединением к Союзу. Было решено пойти на "нулевой вариант" - передать России ответственность по внешнему долгу и права на внешние активы СССР (долги иных стран перед СССР). Это для России было невыгодно, ибо внешние активы значились за неплатежеспособными государствами. Первые соглашения о "нулевом варианте" были подписаны летом 1992г. с Беларусью, Туркменистаном и Кыргызстаном. В 1992г. главы СНГ подписали документ об отказе от многосторонних форм и меха­низмов управления союзным долгом и активами, вследствие чего все расчеты переводились на двусторонний уровень. В ноябре 1992 года было подписано соглашение с Узбекистаном и протоколы о "нулевом варианте" с Арменией, Казахстаном, Молдовой и Таджикистаном, согласно которым долги и активы передавались РФ в управление на неопределенный срок.

В сентябре - октябре 1992г. представителям "семерки" и Парижского клуба кредиторов удалось навязать России схему ее единоличной ответственности по долгам СССР. Россия оказалась единственным полномочным представителем большинства правопреемников СССР в отношениях с Парижским и Лондонским клубами кредиторов, столк­нувшись с трудностями оценки реальной стоимости государственных финан­совых активов в форме госкредитов, представленных Советским Союзом в основном странам социалистической ориентации. Существенная часть кредитов выделялась на основе политических решений под поставку военной техники и оружия, а суммы кредитов учитывались в переводных рублях. В странах-должниках СССР сменились политические режимы, так что требовались длительные переговоры для признания долгов.

В 1975-1985 гг. внешний долг СССР возрос в 2 раза, тогда как за более короткий период 1986-1992 гг. - в 2,5 раза. В целом после 1985г. темп роста задолженности удвоился и составил 41,7% в среднем за год (при падении ВВП**).**

**Наследие внутренних заимствований Советского Союза.**

Внутренний госдолг СССР с 1970г. по 1990г. возрос в 13,1 раза. При обсуждении проекта бюджета на 1989г. изыскивались средства в размере 100 млрд. руб. По итогам 1989г. дефицит госбюджета достиг 120 млрд. руб. Был впервые обнародован объём государственного внутреннего долга СССР, составляющий на конец 1989 года около 4000 млрд. руб. (табл.2).

Для мирного времени рост внутреннего долга был исключительно дина­мичным. На этапе "развитого социализма" это означало использование "встроенного стабилизатора" экономики по схемам западных стран, особенно практикуемым в период кризисов перепроизводства, где используются и схемы "цикличного бюджета". Тенденция роста заимствований проявлялась как тенденция увеличения "платы" за неэффективное хозяй­ствование. Она неизбежно усилилась вследствие ухудшения социально-эконо­мического положения после распада СССР, тем более что встал вопрос распре­деления внешнего долга СССР [18;34].

Таблица2

Государственный внутренний долг СССР ( в млрд. руб. на конец года)

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | 1970г. | 1980г. | 1985г. | 1988г. | На 1.08. 1990г. |
|  |  |  |  |  |  |
| Заем бюджета на централизованные мероприятия, связанные с приростом кредитных ресурсов за счет вкладов населения............................................................ | 8,1 | 70,7 | 106,7 | 165,7 | 185,5 |
|  |  |  |  |  |  |
| Использование бюджетом временно свободных кредитных ресурсов общегосударственного ссудного фонда................ | - | - | - | 102,0\* | 164,4 |
|  |  |  |  |  |  |
| Списанная отсроченная задолженность по ссудам банков СССР предприятий агропромышленного комплекса, а также задолженность хозяйств, перешедших на аренду....................................... | - | - | - | - | 68,3 |
|  |  |  |  |  |  |
|  |  |  |  |  |  |
| Государственный заём развития народного хозяйства, размещаемый среди предприятий, организаций и банков | - | - | - | - | 30,0 |
|  |  |  |  |  |  |
| Средства Госстраха СССР, помещенные в трехпроцентный государственный заем................................................. | 0,8 | 7,7 | 11,9 | 18,4 | 21,6 |
|  |  |  |  |  |  |
| Долг по массовым займам, размещенным по подписке среди населения до 1957г........................................................................... | 25,8 | 18,4 | 12,0 | 9,9 | \_ |
|  |  |  |  |  |  |
| Государственный внутренний выигрышный заем 1966 и 1982 гг.......................................................... | 2,6 | 7,0 | 11,0 | 16,7 | 20,0 |
| Всего | 37,3 | 103,8 | 141,6 | 312,4 | 489,8 |

* Впервые этот ресурс был вовлечен в 1987г. (35,5 млрд. руб.).

**4.2 Российский долг**

**Формирование современной структуры государственного долга**

Государ­ственный долг формируется как результат внутренней и внешней долговой политики. Объем внешнего долга СССР в конце 1990г. при обсуждении проек­та бюджета на 1991г. был представлен величиной, которую надо увеличить до 39 млрд. руб. по официальному курсу Госбанка СССР – 71 млрд. долл. (1 долл. равнялся 55 коп.). Углубление кризиса потре­бовало новых заимствований. Для них была создана институциональная осно­ва - в 1992г. Россия вступила в МВФ и могла обслуживаться Всемирным бан­ком (МБРР), а также Европейским банком реконструкции и развития (вместо СССР). После 1992г. полученные Россией кредиты состоят из кредитов международных финансо­вых институтов, правительств иностранных государств и частных кредиторов [18;35].

Заимствования Всемирного банка включают: компенсирующие снижение доходов бюджета реабилитационные займы (14,7% общей суммы); займы: на структурную перестройку (23,3%), для развития нефтяной промышленности, энергетики и строительства (19,6%), транспорта и связи, ЖКХ (21,0%); займы для развития рыночной инфраструктуры (5,0%), здравоохранения (5,0%), образования (3,8%), сельского хозяйства (3,6%), на нужды госуправления (2,0%), охраны окружающей среды (1,3%), социальной политики (0,7%). Около половины портфеля займов приходится на связанные кредиты. В общей сложности на 1 января 1999г. России было предостав­лено по этой линии 37 займов на общую сумму более 9 млрд. долл. (табл. 3)

Таблица3 Кредиты МВФ России

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Условия | Сумма, | Выборка |  |
| получения | млрд. долл. | квоты в % |  |
| Удержание дефицита госбюджета в определенных рамках и контроль за |  |  |  |
| приростом денежной массы........................................................... | 1,0 | 16,7 | 1992г г. |
| Те же | 1,54 | 25 | 1993г г. |
| Те же, а также либерализация внешнеэкономической деятельности, включая ликвидацию нетарифных мер регулирования экспорта................................................................. | 1,5 | 25 | 1994г. |
|  |  |  |  |
| Те же, а также ликвидация внешнеэкономических льгот, либерализация |  |  |  |
| нефтяного экспорта и отмена до 01. 01. 1996г. всех экспортных пошлин, а также ежемесячный мониторинг выполнения Россией своих обязательств... | 6,0 | 100 | 1995г. |
| Те же, а также отмена экспортных пошлин на нефть и газ (с одновременным повышением акцизов), количественных ограничений на импорт алкоголя, льгот по уплате импортных пошлин на материалы (обеспечивающие деятельность СМИ), обязательной таможенной экспертизы экспортируемых товаров, а также ежеквартальные проверки показателей денежно-кредитной и налогово-бюджетной программы....................................... | 9,2 |  | 1996-1998 гг. |

Параллельно и последовательно получаемые кредиты МБРР и ЕБРР были представлены соглашениями, связанными с рыночной трансформацией экономики и социальной сферы - с оплатой дорогих консультационных услуг. Все они отражают рыночные институциональные преобразо­вания. Производственная или социальная направленность их была слабой. К производственным относится, например, соглашение о займе между Российской Федерацией и МБРР (первый нефтяной восстановительный заем) на 300 млн. долл. и соглашение (проект по закупке медицинского оборудования) на сумму 270 млн. долл. Развал угольной отрасли обошелся казне дорого - про­ект структурной перестройки угольной промышленности на 500 млн. долл. а затем - на 800 млн. долл., проект по поддержке осуществления реформ в угольной отрасли на 25 млн. долл. "Забота" внешних кредиторов о социальном благополучии в России была отражена в соглашении о займе между Российской Федерацией и МБРР (заем на структурную перестрой­ку системы социальной защиты населения) на 800 млн. долл.

Аналогичное стремление деформировать систему образования нашло отражение в соглашении о займе между Российской Федерацией и МБРР (ин­новационный проект развития образования) на 71 млн. долл. Весьма характер­но "трансформационное" соглашение (второй заем на структурную перестрой­ку экономики) на 800 млн. долл. [18;36].

Для России существенным был бы современный перечень товаров, экспортируемых в погашение внешней задолженности, но он ограничен ресу­рсной направленностью экспорта. Значение наукоемкого экспорта для страны возрастает, но интересы кредиторов лежат прежде всего в области сырьевых потоков. Остается актуальнейшей проблема активизации экспор­та оборудования, услуг, интеллектуальных продуктов. Только при этом условии возможны удержание традиционных рынков сбыта продукции, проникнове­ние на новые товарные рынки развивающихся и развитых стран. Тогда же реальной становится организация совместного (со странами-кредиторами) производства конкурентоспособных продуктов, пользующихся спросом на мировом рынке; решение проблем занятости, рост налоговых платежей в бюджеты, снижение долгового бремени. Придание экспорту хотя бы скромных признаков наукоемкого позволило бы при оплате кредитов повысить деловую активность на территории стран - импортеров, улучшить межгосударственные отношения. Пока этот резерв используется настолько же слабо, насколько бе­ден набор экспортируемых товаров.

С учетом долга бывшего СССР и суверенного долга России - внутреннего и внешнего - к началу нового века сформировался общий долг впечатляющих размеров, снижение которого стало заметным лишь в последние годы (табл.4).

Таблица4

Объём, структура и динамика государственного долга РФ

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
|  | **1993г.** | **1998г.** | **2000г.** | **2004г.** |
| Государственный долг, млрд. руб.: | 155,7 | 3991,7 | 4479,7 | 3884,1 |
| внутренний | 17,2 | 757,9 | 557,4 | 842,1 |
| внешний | 140,5 | 3233,8 | 3922,3 | 3042,0 |
| % ВВП: | 71,3 | 148,7 | 61,3 | 29,9 |
| внутренний | 10,0 | 28,2 | 7,6 | 6,4 |
| внешний | 61,3 | 120,5 | 53,7 | 23,5 |

В нынешнем российском долге почти половина - обязательства по ценным бумагам в иностранной валюте. Сокращение его обусловлено существенным погашением в последние годы, списанием части советского долга в результате обмена обязательств перед Лондонским клубом кредиторов на новые российские еврооблигации. Около 38% составляет задолженность членам Парижского клуба, порядка 9% - задолженность международным финансовым организациям, около 5% - задолженность перед Центральным банком в иностранной валюте, около 2% - гарантии правительства.

Очевидна тенденция постепенного роста доли внешней задолженности, оформленной в рыночных инструментах в виде ценных бумаг, обращающихся на европейском фондовом рынке, где Россия как правопреемница СССР присутствует более 15 лет. Первый облигационный заем был выпущен в февра­ле 1988г. на сумму 100 млн. шведских франков с фиксированным пятипроце­нтным купоном и сроком погашения 10 лет. Это была своеобразная форма экспериментальной проверки новых для СССР инструментов привлечения заемных средств в связи с рыночными преобразованиями. Всего в 1988-1992 гг. Внешэкономбанком выпущено восемь займов. В течение 1996-1997 гг. было размещено три займа, в 1998г. - шесть в форме внешних государственных заим­ствований Российской Федерации, причем внешний облигационный заем в 1998г. составил 2, 5 млрд. долл. с купоном 12,75% и сроком погашения 30 лет, т. е. на максимальный срок. Имелось в виду, что выпуск и размещение облигаций с фиксированной процентной ставкой позволят лучше планировать процентные расходы федерального бюджета [18;37].

**Внешний госдолг России имеет следую­щую структуру** (табл.5).

Таблица 5

Структура государственного внешнего долга Российской Федерации

( в млрд. долл.)

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  | **На 1 января**  **2003г.** | **На 1 января**  **2004г.** |
| Государственный внешний долг РФ (включая обязательства бывшего СССР, принятые Россией) без учёта предельного объёма гарантий | 124,4 | 121,0 |
| % | 97,9 | 97,8 |
| По кредиторам правительств иностранных государств | 52,3 | 54,0 |
| % | 41,1 | 43,65 |
| В том числе задолженность: официальным кредиторам Парижского клуба | 43,6 | 46,6 |
| % | 34,33 | 37,67 |
| кредиторам, не являющимся членами Парижского клуба | 4,9 | 4,4 |
| % | 3,85 | 3,56 |
| по кредитам иностранных коммерческих банков и фирм | 3,0 | - |
| % | 2,36 | - |
| кредиторам Лондонского клуба | - | - |
| коммерческая | 3,0 | - |
| % | 2,36 | - |
| по кредитам международных финансовых организации | 13,4 | 11,0 |
| % | 10,55 | 8,89 |
| Государственные ценные бумаги РФ, выраженные в иностранной валюте | 49,5 | 49,8 |
| % | 38,97 | 40,25 |
| Из них: еврооблигациионные займы | 39,9 | 42,5 |
| % | 31,4 | 34,35 |
| ОВГВЗ | 9,6 | 7.3 |
| % | 7,55 | 5,9 |
| По кредитам ЦБ РФ | 6,2 | 6,2 |
| % | 4,88 | 5,01 |
| Предельный размер предоставления гарантий | 2,6 | 2,3 |
| % | 2,04 | 1,86 |
| Государственный внешний долг Российской Федерации с учётом предельного размера гарантий | 127,0 | 123,4 |
| % | 100,0 | 100,0 |

Сложившаяся структура государственного внешнего долга Российской Федерации характеризуется: неоднородностью слагаемых внутренней и внешней задолженности, преобладанием нерыночных инструментов; неравномер­ным распределением сроков платежей по его обслуживанию и погашению, наличием "пиковых" нагрузок; изменением соотношения в структуре госдолга в пользу внутреннего; широким диапазоном применяемых процентных ставок; доминирующим положением доллара США в валютной структуре внешнего долга (54%); "привязкой" возможностей погашения госдолга в экспорту энергоносителей; относительной благопри­ятностью конъюнктурных обстоятельств для погашения внешнего долга в связи с сохранением достаточно высоких мировых цен на энергоресурсы; зави­симостью возможностей погашения долга от изменения мировых цен на энер­гоносители (особенно отчетливо это проявляется в создании, начиная с 2004г., стабилизационного фонда на случай снижения мировых цен, который факти­чески выдается за профицит); крайней напряженностью экономики страны в погашении внутреннего и внешнего долга. [18;38]. Значительная часть расходов бюджетов последних лет, называемых процентными, для национальной экономики была прямым вычетом (табл.6).

Таблица 6

Показатели исполнения федерального бюджета за 1997-2002гг.\*

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | 1997г. | 1998г. | 1999г. | 2000г. | 2001г. | 2002г. |
| Расходы – всего, млрд. руб. | 500,0 | 468,1 | 676,9 | 1051,4 | 1354,6 | 2062,6 |
| В том числе процентные, млрд. руб. | 118,5 | 148,7 | 162,9 | 257,9 | 231,1 | 229,6 |
| % общей суммы расходов | 23,7 | 31,76 | 24,06 | 24,54 | 17,06 | 11,13 |

\* По данным отчётов об исполнении федерального бюджета.

Относительно они сокращены более чем в два раза, но абсолютно возросли в 1,93 раза. При формальном профиците федерального бюджета начиная с 2000г. в бюджетах последних лет предусматривалось увеличение внутренних заимствований. На конец 2004г. предельный объем государственного внутрен­него долга утвержден в сумме 988 млрд. руб. В 2005-2006 гг. - до 1200 млрд. руб. На начало 1998г. аналогичный показатель утверждался в сумме 490,9 млрд. руб. Внутренние заимствования по бюджетному законода­тельству значатся источниками покрытия дефицита. Но если государство прибегает к ним при профиците бюджета, оно фактически превращает их в обычный инструмент фискальной политики для размещения свободных денег на рынке при абсолютной запущенности финансирования социальной сферы. Во всех странах, где темпы роста госдолга, в том числе внутренне­го, существенно превышают темпы прироста ВВП (США, Япония, Германия, Италия, Франция, Великобритания, Канада), наблюдаются инфляцион­ные процессы даже при более благополучном положении, чем в России. В России инфляция и индекс потребительских цен остаются высокими и ежегод­но приукрашиваются официальной статистикой на фоне повышения тарифов на коммунальные услуги, цен на важнейшие потребительские товары. [18;39].

Рост внутреннего долга темпами, превышающими темпы роста ВВП, озна­чает ухудшение ситуации в экономике. Непродуманные внутренние и внешние заимствования в 1990-е гг. поставили молодое поколение сограждан в положение обездоленного, а стар­шее поколение - в положение повинного в грехах властей. Очевидны объемы вычета из источников обеспечения благосостояния сограждан при рассмотрении графиков погашения внешнего долга, где процентные платежи велики (табл. 7).

Таблица 7

Платежи по погашению и обслуживанию государственного внешнего долга Российской Федерации (по состоянию на 01.01. 2003г.) (в млрд. долл.)

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Категория задолженности | 2003г. | | 2004г. | | 2005г. | | 2006г. | | 2007г. | | 2008г. | |
| Од | % | Од | % | Од | % | Од | % | Од | % | Од | % |
| официальные кредиторы | 4,  48 | 2,33 | 4,07 | 2,74 | 4,  01 | 2,61 | 2,31 | 1,82 | 2,39 | 1,70 | 2,52 | 1,58 |
| Ценные бумаги | 3,  65 | 3,27 | 1,12 | 3,05 | 3,  67 | 3,17 | 2,84 | 2,35 | 3,69 | 2,35 | 3,64 | 2,24 |
| Долг перед международными финансовыми организациями | 2,  71 | 0,66 | 2,26 | 0,59 | 1,  91 | 0,54 | 1,75 | 0,17 | 1,30 | 0,12 | 0,88 | 0,09 |
| Кредиты ЦВ РФ Минфину России |  | 0,22 | 0,70 | 0,31 | 1, 20 | 0,27 | 1,70 | 0,16 | 2.60 | 0,13 | 0,00 | - |
| Всего | 10,85 | 6,47 | 8,15 | 6,70 | 10,79 | 6,60 | 8,61 | 4,49 | 9,97 | 4,30 | 7,04 | 3,91 |
| 17,32 | | 14,85 | | 17,38 | | 13,10 | | 14,27 | | 10,94 | |

Было бы важно закрепить обозначившуюся тенденцию сокращения внешних заимствований и объема задолженности в целом. Явным стал акцент в политике долга, суть которого - переход на рыночные методы управления долгом, рефинан­сирование его за счет новых заимствований на внешнем и внутреннем рынках. Перспектива значительного роста заимствований нереальна: инвесторы оправились от кризиса 1998г. и не могут вкла­дывать деньги лишь в ценные бумаги. Необходима крайняя осторожность. Надежды на привлечение средств населения практи­чески нет до тех пор, пока государство остается должником по обязательствам Сбербанка (около 11 трлн. руб. - 2003г.).

В текущем десятилетии (2001-2010 гг.) Россия должна погасить 135-140 млрд. долл. долга, что сопоставимо с нынешним объемом ее внешнего госдолга. Государство ежегодно прибегает к новым заимствованиям. Можно было бы ставить вопрос и о реструктуризации внешних активов России - того, что должны ей многочисленные заемщики. Можно ставить и вопрос о реструктуризации бывшей советской задолженности перед внешними кредитора­ми. Верхний предел долга иностранных государств перед СССР на конец 2004г. законом о бюджете утвержден на уровне 97, 2 млрд. долл. Будучи должником, Россия имеет внешние активы (как следствие выполнения функций кредитора) примерно в сопоставимых размерах. Внешние активы могут быть использованы для решения самых насущных социально-экономических проблем.

Необходимо перейти к радикальному улучшению управления госдолгом. Нужен общий полный мониторинг, включая задолженность банков и по лизингу. (На начало 2003г. - около 218 млрд. руб. при доле ценных бумаг около 17%). Растут заимствования муниципалитетов. (в 2003 году – 4млрд. рублей). Требуется корректировка всей политики управления госдолгом. Опыт показал, что использование такого "встроенно­го стабилизатора" не подчинено улуч­шению инвестиционного обеспечения политики активизации качественного, структурного экономического роста и замедляет решение задач восстановления экономики. Существенной конструктивной мерой в области госдолга должно стать использование посильных для экономики заимствований для государственных капитальных вложений непосредственно в производство и в соцкомплекс.[18;40].

## **Глава5.Анализ состояния и динамики госдолга России**

## **5.1 Анализ динамики и структуры внешнего долга РФ.**

Размер госдолга в абсолютном выражении не дает полного представления о состоянии экономики и платежеспособности страны. Для оценки способности страны-дебитора выполнять обязательства по погашению и обслуживанию накопленного объема госдолга мировая прак­тика выработала долговые показатели (коэффициенты). Одним из критериев оценки долговой устойчивости является анализ объема ресурсов, которыми располагает страна должник, т. е. размер и темпы роста ВВП в сопоставлении с государственным долгом. Этот показатель позволяет оценить уровень долговой нагрузки на экономику страны и отражает ее потенциальные возможности переориентировать национальное производство на экспорт в целях получения иностранной валюты и обеспечения способности погасить внешний долг. Чем выше данный показатель, тем большую долю доходов от реализации произве­денного продукта государство вынуждено направлять не на внутреннее развитие, а на выполнение долговых обязательств перед внешними кредитора­ми. Если накопленный долг превышает объем средств, который в средне- и долгосрочной перспективе страна-дебитор может направить на выполнение долговых обязательств, возникает ситуация "долгового навеса". Условной границей начала такого опасного состояния внешнего долга принято считать превышение объемом долга 50% объема ВВП. Подобное положение было характерно для экономики Российской Федерации с начала 1990-х гг. и вплоть до 2001г. За последние годы объем государственного долга, его удельный вес в объеме ВВП имеет устойчивую тенденцию к снижению. Если в 2002г. объем внешних заимствований составлял 35,88% в объеме ВВП, то в 2005г. - 14,19% [6;64-65].

Динамика этого показателя представлена на рис.1.

Вместе с тем в структуре госдолга России при некотором сниже­нии внешней задолженности наблюдается рост внутренних и "новых" внешних долговых обязательств. С экономической точки зрения это свидетельствует о начале реализации стратегической концепции в области госдол­га, суть которой заключается в постепенном стирании разделения долговых обязательств на внешние и внутренние. Госдолг становится все более единым, и управление финансовыми обязательствами государства переходит к единому центру.

Показатель "государственный долг/доходы" используется международны­ми финансовыми организациями для оценки долговой устойчивости суверен­ного заемщика, т. е. такого состояния государственного внешнего долга, при котором правительство выполняет обязательства по его обслуживанию в полном объеме без ущерба темпам экономического и социального развития и необходимости прибегать к списанию или реструктуризации задолженности.

Поскольку внешняя задолженность фиксируется, погашается и обслужи­вается в иностранной валюте, то важным показателем платежеспособности страны наряду с объемом и темпами роста ВВП является экспорт товаров и услуг. Коэффициент "внешний долг/экспорт" является индикатором состояния долга, отражающим имеющиеся возможности страны погасить его накоплен­ный объем. Чем более развит экспортный сектор национальной экономики, тем больше у дебитора возможностей выполнять имеющиеся долговые обяза­тельства перед внешними кредиторами и, соответственно, меньше значение данного показателя. Страны делятся на три группы: с высоким, средним и низким уровнем внешней задолженности. К I группе - страны, у которых первый показатель выше 80% или второй превышает 220%. Для II - колеблются в интервале соответственно между 80 и 48%, 220 и 132%. А третья - страны с небольшим объемом задолженности - менее 48 и 132% соответственно.[6; С.65]

Валютная составляющая госдолга для бюджетной системы страны наиболее опасна, так как продолжающаяся девальвация национальной валюты неизбежно ведет к удорожанию самого долга и его обслуживания. В 2000г. удельный вес внешнего госдолга РФ в объеме ВВП и экспорта составлял соответственно 57,3 и 140,7%. Эти показа­тели по критериям Всемирного банка соответствовали странам с высоким уровнем внешней задолженности. В 2005году Россия перешла к странам с низким уровнем внешнего долга.

Международные финансовые организации часто пользуются показателем "резервы/платежи по внешнему долгу", являющимся важней­шим индикатором потенциальных проблем страны с ликвидностью - способ­ностью правительства и резидентов своевременно выполнять обязательства по внешнему долгу, сохранять достигнутый уровень кредитного рейтинга и доступ на международные финансовые рынки. Критическим значением является уровень в 100%, отражающий равенство официальных резервов и объема сроч­ного в течение года внешнего долга. Меньшие значения показателя указывают на вероятность того, что либо правительство, либо резиденты страны прекра­тят обслуживать или погашать срочный в текущем (отчетном) году долг из-за нехватки доступной иностранной валюты. Золотовалютные резервы Р­Ф в 2005г. составили 138,9 млрд. долл., а платежи по погашению и обслуживанию государственного внешнего долга - 17,15 млрд. долл. "Резервы/платежи по внешнему долгу" равны 2,3%, что ниже критического уровня.[6, С.65]

Государственный внешний долг РФ (включая обязательства бывшего СССР, принятые Российской Федерацией) складывается из:

* задолженности странам - участницам Парижского клуба;
* задолженности странам, не вошедшим в Парижский клуб;
* задолженности по кредитам иностранных коммерческих банков и фирм;
* задолженности перед международными финансовыми Организациями;
* задолженности бывшим странам СЭВ;
* еврооблигационных займов;
* ОВГВЗ (облигации внутреннего государственного валютного займа)
* кредитов Центрального Банка России.

В общем объеме долговых обязательств по кредитам, полученным от правительств иностранных государств, основной объем долга составляют обязательства перед странами-членами Парижского клуба кредиторов. К обязательствам РФ перед Парижским клубом кредиторов относится задолженность по кредитам, предоставленным иностранными банками в рамках межправительственных соглашений под гарантии своих правительств или застрахованными правительственными организациями. Парижский клуб кредиторов, полноправным членом которого с сентября 1997 года является Россия, объединяет 18 стран - крупнейших мировых кредиторов (число членов варьируется). По состоянию на 1 января 2006 года задолженность перед странами кредиторами - членами Парижского клуба составляет 44,4 млрд. долл., или 42,3% от общей суммы внешнего долга РФ. Двойственное положение России в Парижском клубе заключается в том, что она выступает здесь в качестве должника одних и кредитора других стран.

По состоянию на 1 января 2006 года задолженность перед странами кредиторами - не членами Парижского клуба составило 2,9 млрд. долларов США, или 3,0% от общей суммы внешнего долга РФ на указанную дату. Постановлением Правительства "О порядке продолжения работы по реструктуризации внешней задолженности бывшего СССР" Минфину РФ совместно с Внешэкономбанком было поручено представить в Правительственную комиссию по внешнему госдолгу и активам бывшего СССР информацию о состоянии внешней задолженности бывшего СССР официальным кредиторам, не представленным в Парижском клубе.

В настоящее время заключены двусторонние межправительственные соглашения с 7 странами - не членами Парижского клуба: Кореей, Оманом, Тайландом, Турцией, Уругваем, Египтом, Мальтой. Отсутствуют межправительственные соглашения с Грецией, Кувейтом и ОАЭ.

Новый долг РФ перед странами - не членами Парижского клуба кредиторов представлен задолженностью по соглашениям Внешэкономбанка с Экспортным кредитным банком Турции. Правительством РФ были предоставлены соответствующие платежные гарантии Экспортному кредитному банку Турции по выплате основного долга и процентов, начисленных на сумму задолженности по указанным кредитным соглашениям. На 1 января 2006 года объем задолженности перед странами - бывшими членами СЭВ составил 2,8 млрд. долл. и по сравнению с состоянием на 1 января 2000 года сократился более чем в 5 раз [30].

Кроме осуществления денежных расчетов и погашения внешнего госдолга товарными поставками, при погашении внешнего долга РФ перед бывшим странам-членам СЭВ активно использовались механизмы уступки прав и расчетов с дисконтированием задолженности. Такие схемы были реализованы с Чехией, Словакией и Венгрией на сумму погашения долга 3,3 млрд. долл. При этом расходы бюджета составили лишь 1,7 млрд. долл.[30]

Задолженность по кредитам иностранных коммерческих банков и фирм включает в себя обязательства перед Лондонским клубом кредиторов, а также коммерческую задолженность. Обязательства перед Лондонским клубом погашены досрочно. Коммерческая задолженность - наиболее сложная с точки зрения урегулирования. Она остаётся перед десятками тысяч иностранных фирм-экспортеров большинства развитых стран мира. Под коммерческой задолженностью бывшего СССР понимаются следующие инструменты: коммерческие кредиты (контракты с рассрочкой платежа, краткосрочные и среднесрочные коммерческие кредиты, подтвержденные траттами и векселями, тратты и векселя с платежом по предъявлении), аккредитивы (отзывные и безотзывные, включая аккредитивы с рассрочкой платежа) и инкассо. В 1991 году негарантированная коммерческая задолженность СССР составляла более 6 млрд. долл.[31]

Коммерческая задолженность образовалась в 1989-1991 годах в результате деятельности организаций госсектора, выступавших на международных рынках товаров и услуг по поручениям Правительства РФ, союзных министерств, в результате операций организаций, получивших к тому времени право осуществления внешнеторговой деятельности.

Общие принципы урегулирования коммерческой задолженности были определены постановлением Правительства РФ от 27 сентября 1994 года №1107, на основании которого 1 октября 1994 года было распространено Заявление Правительства РФ "О переоформлении коммерческой задолженности бывшего СССР перед иностранными кредиторами".

В коммерческую задолженность бывшего СССР включаются:

* контракты с рассрочкой платежа;
* краткосрочные или среднесрочные коммерческие кредиты, подтвержденные траттами и векселями;
* тратты и векселя с платежом по предъявлении;
* отзывные и безотзывные аккредитивы, включая аккредитивы с рассрочкой платежа;
* инкассо;
* другие коммерческие обязательства, которые могут быть отнесены к урегулированию по решению Правительства Российской Федерации.

Доля государственных ценных бумаг в составе государственного внешнего долга РФ увеличилась за период с 1 января 1995 года по 1 января 2006 года с 18,1% до 38%. Задолженность по основной сумме внешнего госдолга Российской Федерации, оформленного в государственные ценные бумаги, составляет 41,6 млрд. долл. В соответствии с Указом Президента РФ от 7 декабря 1992 года №1565 и на основании постановления Правительства Российской Федерации от 15 марта 1993 года №222 в целях урегулирования внутреннего валютного долга был осуществлен выпуск облигаций внутреннего государственного валютного займа (ОВГВЗ) [31].

Облигации внутреннего государственного валютного займа - государственные ценные бумаги. Выпущены с целью переоформления задолженности бывшего СССР по средствам на счетах российских юридических лиц во Внешэкономбанке, заблокированных по состоянию на 1 января 1992 года. Эмитентом является Министерство финансов РФ. Облигации номинированы в долларах США. Номинал облигаций - одна, десять и сто тысяч долл. Купонная ставка - 3% годовых, начисляется ежегодно 14 мая. Сроки погашения - 1 год, 3 года, 6, 10 и 15 лет. Дата выпуска займа - 14 мая 1993 года. Дата дополнительного выпуска - 14 мая 1996 года. Общий объем эмиссии ОВГВЗ составляет 12935 млн. долл.[31]

Еврооблигации - это среднесрочные или долгосрочные ценные бумаги, эмитированные в валюте, отличной от национальной денежной единицы эмитента, имеющие средне- или долгосрочное обращение на территории иностранных государств, кроме страны эмитента. Данный вид долговых обязательств в структуре внешнего госдолга РФ составлял по состоянию на 1 января 2006 года 32,8% (34,4 млрд. долл.). Рынок еврооблигаций в основном внебиржевой. Сделки заключаются с помощью телефона и телефакса. Одной из внебиржевых торгово-информационных систем является ТRАХ, основанная в 1989 году ISMA (Ассоциация участников международных рынков ценных бумаг). Торговая система ТRАХ подключена в режиме реального времени к депозитарно-клиринговым системам, и подтверждения сделок, заключенных посредством ТRАХ, автоматически становятся основанием для депозитарных переводов.

Депозитарно-клиринговые операции производятся специальными европейскими организациями, взявшими на себя расчетно-клиринговые, коммуникационные функции. Иногда требуется регистрация ценных бумаг на Люксембургской, Лондонской или Франкфуртской биржах.[31]

Внешняя задолженность РФ в части международных финансовых организаций включает в себя государственные долговые обязательства перед следующими организациями:

· Международный валютный фонд (МВФ);

· Международный банк реконструкции и развития (МБРР);

· Европейский банк реконструкции и развития (ЕБРР).

Данные организации относятся к специализированным учреждениям ООН. Они были созданы в 1944 году. Россия вступила в Международный валютный фонд и Всемирный банк в 1992 году. Задолженность по кредитам МФО по состоянию на 1 января 2006 года составила 8,9 млрд. долл., или 8,4% от общего объема внешнего госдолга РФ. Начиная с 1998 года, в структуру государственного внешнего долга включаются кредиты, полученные от Центрального банка РФ. [31]

Федеральным законом от 29 декабря 1998 года №192-ФЗ "О первоочередных мерах в области бюджетной и налоговой политики", Минфину России разрешено привлекать кредиты Внешэкономбанка и Внешторгбанка для расчетов по внешнему долгу РФ в сумме до 3,0 млрд. долл. за счет перечисления Банком России средств в валюте указанным банкам на срок до 5 лет по минимальным рыночным ставкам, что увеличило на 1 января 1999 года внешний долг РФ на 2,3 млрд. долл. На 1 января 2006 года объем указанной задолженности составил 4,3 млрд. долл. или 4,1% от общего долга [6;64].

В последние годы наметилась тен­денция к сокращению внешнего долга Российской Федерации. В 2000г. он составил 148,4 млрд. долл., а по состоянию на 1 января 2006г. снизился до 104,9 млрд. долл.[8,с.64]



В 2000г. РФ уда­лось договориться с Лондонским клубом о списании 1 /3 задолженности бывшего СССР. Это была успешная операция, кото­рую не удалось осуществить с Париж­ским клубом. 2/3 задолженности Лондонскому клубу были переведены в еврооблигации, и таким обра­зом задолженность Лондонскому клубу больше не выделяется в статистике, а задолженность странам Парижско­го клуба стала почти единственным субъек­том долгов СССР.

Для погашения внешнего государственного долга, и, прежде всего Парижскому клубу, был создан в 2004г. Стабилизационный фонд. [28; с.2]

Цели создания Стабилизационного фонда определяются:

* такой спецификой постсоветской экономикой, как сильная ее зависимость от экспорта углеводородов и от соответствующих мировых цен;
* особенностями проводимой в последние годы экономической политики.

Стабилизационный фонд трактуется и как инструмент стерилизации денежной массы, сдерживания инфляции, регулирования обменного курса. Речь идет о финансовой стабилизации. Отсутствие серьезной программы долгосрочного развития экономики стало одной из главных причин разногласий по поводу использования средств Стабфонда и широкого разброса соответствующих предложений. Источником Стабфон­да являются поступления от реализации на мировых рынках нефти по цене свыше 20 долл. за баррель, а остальная часть экспорт­ной выручки поступает (50—25—10%) в федеральный бюджет. На 1 мая 2005г. Стабилизационный фонд составлял 857 млрд. руб., или 29,8 млрд. долл. Распоряжение этими средствами Ста­бфонда имеет Минфин, а средства поступают на счет в ЦБ России. Минфину разрешено изменять "точку отсе­чения", т.е. поднимать ее до 27 долл. за бар­рель.[28; c.2]

К новым явлениям в области погаше­ния задолженности относится договорен­ность правительства РФ с Парижским клу­бом о досрочном погашении внешнего го­сударственного долга на сумму 15,5 млрд. долл. в течение четырех месяцев 2005г., или на 40% всего долга Парижскому клубу. Это дало нам *экономию* около миллиарда долларов на процентах по номинальному долгу. Сумма в 15,5 млрд. долл. уже отправлена Парижскому клубу из средств Стаби­лизационного фонда. Примерно 6 млрд. долл. из этой суммы получит Германия, т.е. приблизительно 1/3. Парижский клуб, согласившись на досроч­ное погашение внешнего долга России, хо­тел получить будущие проценты в виде премий, но РФ на это не пошла. Сейчас рассматривается возможность погашения еще 12 млрд. дол. в августе 2006 года.

У России в от­личие от западных стран внешняя задолженность в форме банковского кредита играет значитель­но большую роль, чем в виде облигаций и ак­ций. Это отличает Россию от других стран, т.к. в мире сейчас преобладают облига­ционные займы, а не банковские кредиты. Однако после соглашения с Лондонским клу­бом ситуация изменилась в пользу еврообли­гаций. Следует отметить также низкую эф­фективность внешних заимствований России. Их нельзя рассматривать как по­мощь народному хозяйству. Это свя­зано с неэффективностью социально-эконо­мического развития страны и кредитной сис­темы, с отсутствием концепции уп­равления внешним долгом. [28;c.3]

Можно выделить положительные моменты в вопросе внешнего долга:

* снижается общий объем;
* повышается доля рыночных инструментов (ОВГВЗ);
* снижается долговая нагрузка на экономику;
* из-за благоприятной внешней конъюнктуры тенденция уменьшения внешнего долга будет сохраняться и в дальнейшем.

## **5.2 Анализ динамики и структуры внутреннего госдолга РФ**

Рынок внутреннего долга не может считаться уникальным явлением в мировой практике – почти все страны мира выпускают государственные ценные бумаги. Учреждение российского рынка внутреннего долга было призвано ликвидировать практику прямого (эмиссионного) кредитования ЦБ РФ. 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 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. [30]

**Структура современного внутреннего долга РФ состоит:**

* Государственных бескупонных краткосрочных облигаций (ГКО);
* 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).

ГКО эмитируются с мая 1993г. Гарантом функционирования ГКО выступает ЦБ России, который обеспечивает размещение, сбережение и погашение облигаций. Покупателями могут выступать юридические и физические лица. Эмиссия ГКО осуществляется в форме отдельных выпусков на срок 3, 6, 9 и 12 месяцев. Облигации существуют в виде записи на счетах.

До августа 1998г. государство ни разу не нарушило сроков погашения по ГКО и обязательств по выплате процентов. После внутреннего дефолта (17 августа 1998г.) 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» и от 20.11.99 № 1904-р.

Согласно Распоряжению Правительства № 1787-р держатели ГКО и ОФЗ со сроками погашения до 31.12.1999 г., были разделены на 3 категории. Держатели 1 категории, к которой были отнесены почти все юридические лица-резиденты и держатели ГКО-ОФЗ, которым федеральными органами исполнительной власти устанавливался норматив вложения средств в государственные ценные бумаги (негосударственные пенсионные фонды), получили 30% от дисконтированной номинальной стоимости облигаций денежными средствами, 50% - новыми ОФЗ-ПД, по которым доходы выплачиваются два раза в месяц; 20% - ОФЗ-ПД бездоходными. Держатели 2 категории, к которым были отнесены физические лица, получили возможность выбора между применением к ним тех же правил, что и к держателям 1 категории, и выплатой всей дисконтированной номинальной стоимости облигации в полной сумме. Держатели 3 категории, представленной нерезидентами, как физическими, так и юридическими лицами, 10% задолженности получили деньгами, 20% - в виде бескупонных бездоходных бумаг, 70% - купонные облигации ОФЗ-ПД с погашением через 4-5 лет. Даже в рублевой форме новые обязательства перед нерезидентами фактически имеют характер внешнего долга, достигнута договоренность о порядке перевода кредиторами получаемых в результате реструктуризации средств за границу.

Новация по государственным ценным бумагам, «замороженным» решениями от 17 августа 1998 года, была завершена на 1 июля 2000 года. На новацию согласились все инвесторы (99,9%).

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

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 1999г. Минфин РФ начал выпуск облигаций федерального займа с фиксированным купонным доходом в процентах от номинала ( 1000 рублей).

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 (погашение купонов). Размещение на рынке бумаг с длительным сроком обращения по доходности менее 13% годовых является достижением Минфина. Доходность по этим бумагам станет теперь ориентиром доходности долгосрочных финансовых инструментов на российском рынке. Основное увеличение внутреннего долга произошло в период 1993-98гг., 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 внутренний госдолг. Последовавшее за кризисом 1998г. некоторое снижение в росте государственных заимствований сменилось их активным ростом начиная с 2003г. (рис. 3). Внутренний долг за последние 6 лет увеличился на 62,3% или на 321,3 млрд.. руб. и к 2005 году достиг почти 27% в общей структуре долга. [30]

Можно выделить пять этапов развития российского рынка внутреннего долга. 1 этап связан с переходом российских денежных властей от прямого финансирования ЦБ РФ дефицита федерального бюджета к созданию рынка федеральных облигаций. Этап 2 обусловлен возникновением ресурсных ограничений для дальнейшего развития рынка внутреннего долга и его открытием для внешних инвесторов. 3 этап определяется системным финансовым кризисом, 4 этап - характеризуется постепенным преодолением. 5 - представляет современное развитие рынка внутреннего долга.

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 качественные характеристики рынка:

* снижен уровень доходности по государственным облигациям;
* стратегия формирования портфеля государственных внутренних обязательств, основанная на предложении разнообразных финансовых инструментов, была положительно воспринята инвесторами;
* значительно увеличились ликвидность рынка и ежедневный оборот по государственным облигациям.

На 3 апреля 2006 года объем внутреннего долга, выраженного в государственных бумагах, составил 880 572,443 млн. руб., тогда как по состоянию на 1 января 2005 года он составлял 756820,0 млн. рублей. Таким образом, увеличение государственного внутреннего долга за этот период составило 14,5 % или 123752,443 млн. руб. [30]

За прошедший год доли облигаций нерыночного займа, краткосрочных облигаций и ОФЗ с переменным купонным доходом отсутствовали на рынке внутреннего долга, при этом на 9 процентных пунктов (п.п.) увеличился удельный вес ОФЗ с постоянным купонным доходом, а доля ОФЗ с фиксированным купонным доходом снизилась на 8 п.п. Соответственно прирост удельного веса ОФЗ с амортизацией долга составил 1 п.п. Увеличение внутреннего долга, наблюдающееся на протяжении последних лет, происходит в основном за счет прироста объема задолженности выраженной ОФЗ-АД, которая является, можно сказать, единственным инструментом на рынке, обладающим хорошей ликвидностью.

Благоприятная внешнеэкономическая конъюнктура способствовала снижению объема долга в виде ГКО, поскольку необходимость финансирования временных кассовых разрывов практически отсутствует. Соответственное снижение объема долга произошло и в виде ОФЗ-ПК, так как расчет переменной купонной ставки привязан к доходности ГКО.

В структуре погашения долга относительно ровная кривая складывается после 2022 года. ( Рис. 6) Часть, относящаяся к 2020-2030 гг., - это портфель ЦБ, который переоформили в ОФЗ. Минфин практически не допускаем платежных пиков и счита­ет, что до 2010г. 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 практи­чески об отсутствии кредитных рисков. Рассмотрим подробнее стратегию правительства в сфере внутреннего долга[30]



В апреле 2005г. Правительство РФ рассмотрело долговую стратегию на 2006-2008 гг., госдолг РФ и совокупный государственный долг должен уменьшаться по отношению к ВВП, при этом доля государственного внутреннего долга должна расти. Следующая позиция - развитие национального рынка государственных ценных бумаг и сохранение консервативной политики в области государственных заимствований, позволяющей не только привлекать средства на рынке, но и использовать ресурсы стабфонда для погашения текущего внешнего долга. Меняется структура долга. Правительство постепенно приближаемся цели: привести соотношение внутреннего и внешнего долга к значениям 50/50. На сегодняшний день - 20/80, а к концу 2008г. достигнет 43/57.

Прогнозируется достаточно существенный рост объема долга, выраженного в государственных ценных бумагах. Объем долга равен 880,6 млрд. руб., а к концу 2008г. рублевый долг выраженный в гособлигациях составит примерно 1,5 трлн. руб. Для нужд пенсионной системы начинается выпуск государственных сберегательных облигаций. К 2008г. около 300 млрд. руб. будет приходиться на рынок государственных сберегательных облигаций и около 1250 млрд. руб. - на рынок облигаций федерального займа.[33]

*Предполагаемую политику правительства* по замещению внешнего долга внутренними заимствованиями нельзя признать целесообразной в данный момент, так как она совершенно оторвана от российской действительности и не связана с существующими реалиями. Это объясняется тем, что:

1. Всегда есть опасность того, что с помощью внутреннего долга будет осуществляться финансирование бюджета.
2. Для проведения эффективной политики внутреннего заимствования должны быть сформулированы жесткие ограничения по использованию привлеченных средств. Эти вопросы регулируются в соответствии с внутренним законодательством страны (государство действует по своему усмотрению). Но данные вопросы должны регулироваться в соответствии с международным законодательством.
3. Существует целый ряд механизмов, с помощью которых рост госдолга оказывает влияние на уровень инфляции.

Курс на внутренние заимствования сегодня сомнителен и преждевременен.

В госполитике заимствований, в вопросе формирования предпочтения внешним или внутренним заимствованиям, единственным критерием должна быть стоимость заимствований. Всегда нужно исходить из экономической целесообразности. Если заимствования на внешнем рынке дешевле и условия выгодней (в 2002г.), то нужно занимать извне. Для эффективного проведения политики заимствований необходимо создание цивилизованного рынка капиталов в стране и проведение реформирования банковской системы.

Принимая решения в области управления госдолгом, правительство фактически демонстрирует свое бессилие в налоговом реформировании, делая акцент на масштабном расширении внутренних заимствований. Государству проще изъять средства из экономики, лишив хозяйствующие субъекты возможности для развития, чем, проводя налоговую либерализацию, построить эффективную и стимулирующую налоговую систему, когда, развиваясь, предприятия будут сами перечислять необходимые для бюджета налоги.

При инвестировании пенсионных средств в госбумаги пенсионные резервы необходимо вкладывать лишь в ценные бумаги иностранных эмитентов (в госбумаги и крупные иностранные банки на долгосрочные сберегательные счета), которые обладают высокой степенью надежности. Вложения же в российские госбумаги не должны превышать 5-10% от суммы инвестиционного портфеля. В противном случае, гарантировать получение будущими пенсионерами своих средств нельзя. Вложение пенсионных накоплений – это консервативные инвестиции: минимальный риск при высокой степени надежности ценных бумаг. Вложения в ценные бумаги иностранных эмитентов ограничиваются 20%, а в российские государственные ценные бумаги – никак не ограничиваются, что представляется рискованным. Действия правительства в области управления пенсионными средствами более чем сомнительны. В таких условиях, рассчитывать на успешное внедрение новой пенсионной системы, равно как на сохранность пенсионных средств, нельзя.

# *Современное состояние внутреннего долга России*

Стремительный рост объема долга, критической величины расходов на его обслуживание заставляет искать первопричины подобной динамики. Отметим три фактора: высокая доля государственных расходов в структуре ВВП; неточный финансовый счет бюджетного дефицита, приводящего к его двукратному занижению; высокая доходность государственных ценных бумаг.

*Государственный внутренний долг РФ* на 1 ноября 2003 года составил 660,37 млрд. руб., уменьшившись за месяц на 9,31 млрд. руб.

На 1 января 2004 года - 663,53 млрд. руб., увеличившись за месяц на 3,16 млрд. руб.

   Государственный внутренний долг РФ на 1 марта 2004 года составил 685,506 млрд. руб., увеличившись за месяц на 13,897 млрд. руб.  
Финансирование расходов на обслуживание государственного внутреннего долга РФ в январе - августе 2005 года составили 33,4 млрд. руб. Государственный внутренний долг РФ на 1 января 2006г составил порядка 850 млрд. руб. против 756,82 млрд. руб. на 1 января 2005г

В 2006г Минфин планирует привлечь посредством выпуска государственных ценных бумаг 238,197 млрд. руб., чистое привлечение в 2006г составит 170 млрд. руб. Общее привлечение в 2007г составит 290 млрд. руб., чистое привлечение – 200 млрд. руб. Общее привлечение в 2008г составит 340 млрд. руб., чистое привлечение – 230 млрд. руб.

Общее привлечение за период 2006-2008 гг. составит 870 млрд. руб., Говоря о размещении государственных облигаций в 2006г, Минфин будет размещать новые выпуски десятилетних ОФЗ с амортизацией долга в течение 2 лет, 15-летние бумаги – в течение 3 лет. При этом объем в обращении 10-летних облигаций будет доводиться до 80-85 млрд. руб., 15-летних – до 90-100 млрд. руб. Кроме того, Минфин планирует проводить доразмещения государственных ценных бумаг. За 11 месяцев 2005г Минфин провел на первичном рынке ОФЗ 18 аукционов, в ходе которых было привлечено средств 103,2 млрд. руб., и осуществил размещение на сумму 46,3 млрд. руб.[21;56].

**Глава 6. Проблемы управления российским долгом и пути их решения**

6.1 **Основные задачи по управлению долгом:**

* сокращение объемов внешних долговых обязательств и, соответственно, стоимости их обслуживания;
* оптимизация структуры внешнего долга, увеличение доли его рыночной составляющей;
* оптимизация графика платежей по внешнему долгу, устранение пиков платежей;
* рефинансирование внешнего долга за счет внутренних заимствований без существенного ухудшения структуры долга по срокам платежей;
* 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;
* разработку и принятие федерального закона о государственном долге Российской Федерации;
* разработку и утверждение нормативных документов, регламентирующих деятельность Внешэкономбанка в качестве агента по обслуживанию государственного внешнего долга и государственных внешних финансовых активов;
* создание единой базы данных по государственному долгу Российской Федерации;
* разработку и 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.

**5.2 Пути преодоления**

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

Россия может продержаться максимум год без рефинансирования и реструктуризации своих внешних долгов, без новых займов на погашение старых, списания части долга и рассрочки платежа. Федеральный бюджет не приходится рассматривать в качестве основного гаранта платежеспособности, поскольку нагрузку в 12-15 млрд. долл. в год он не выдержит. В противном случае все надежды на экономический рост, за счет которого и может пополняться доходная часть бюджета, можно оставить. Другие факторы платежеспособности тоже не работают. Следовательно - нужно вести переговоры до победного конца.[5;3]

**Заключение**

В Бюджетном послании президента РФ "О бю­джетной политике на 2002 год" отмечалось: "Стратегия в области управления государствен­ным долгом остается важнейшим направлением бюджетной политики. Она должна быть нацеле­на на смягчение пиков платежей, на улучшение структуры долга и снижение стоимости его об­служивания. Для этого следует создать единую систему управления государственным долгом, включающую в себя всеобъемлющую и унифи­цированную систему учета государственных дол­говых обязательств, выработку и реализацию единой стратегии управления государственным долгом. Потребуется внести существенные изме­нения в нормативные документы, касающиеся го­сударственного долга и государственных заимст­вований, активно использовать известные в меж­дународной практике рыночные механизмы для улучшения структуры долга"[2;32].

Полезно дать оценку имеющейся на сегодняшний момент долговой ситуации в российской экономике, поскольку периодически возникает дискуссия о до­пустимости дефицита российского бюджета. Дейст­вительно, зачем сводить федеральный бюджет с про­фицитом, если в фазе устойчивого экономического роста такая стратегия не приносит пользы? До 2012г. профицит бюджета необходим. Дело в том, что в нашей стране на протяжении длительного периода (вплоть до де­фолта 1998г.) управление долгом было ошибочным — федеральный бюджет сводился с дефицитом в фазе длительного экономического спада. Нарушался целый перечень макроэкономических ограничений на размер долга. Заемные денежные ресурсы тратились на по­требительские цели, а не на инвестиционные. Нару­шался критерий социальной справедливости. Нару­шался критерий устойчивости динамики объема дол­га. Займы на рынке внутреннего долга истощали ин­вестиционные и кредитные потоки в реальный сектор экономики. Отсутствовали механизмы ограничения размера внешнего долга. Для трансформации госдолга в механизм ускорения эконо­мического развития необходимо погасить ту часть долга, которая образовалась в ходе реформ с наруше­нием практически всех макроэкономических критери­ев. Для этого необходим профицит бюджета. Новые государственные займы необходимо использовать в соответствии с макроэкономической теорией. Пога­сить указанную часть госдолга, по оценкам, ранее 2012г. не представляется возможным. Если оценивать не только текущее состояние феде­рального бюджета, а его перспективы хотя бы на де­сятилетний период, то выгода от досрочного погаше­ния долга очевидна.

Если же от такой стратегии отказаться, т. е. эту часть госдолга не погашать, а рефи­нансировать, то в обозримой перспективе госдолг останется проблемным элементом. Не­эффективное использование заемных денежных ре­сурсов в период реформ превратило госдолг в чужеродный элемент в структуре российской экономики. Возможность обслуживания внутренней и внешней задолженности сохранится, но для трансформирования госдолга в механизм ускорения экономического развития этого недостаточ­но. Нужны проработанная научная теория государст­венного долга и план ее реализации на практике.

**Список использованной литературы**

1. Бюджетный кодекс РФ.: Федеральный закон от 31.07.1998№ 145-ФЗ (ред. от 02.02.2006)/ Российская газета. – 1998.- 12 августа
2. Астапов К.Л. Управление внешним и внутренним долгом в России/ К.Л. Астапов// Мировая экономика и международные отношения.-2003.-№2.-с.26-35.
3. Балацкий Е.В. Прогнозирование внешнего долга: модели и оценки/ Е.В. Балацкий// Мировая экономика и международные отношения.-2001.№2.-с.3.
4. Бескова И.А. Анализ управления государственным внутренним долгом РФ/ Финансы.-2001.№2.-с.72-73.
5. Вавилов А.П.. Внутренние проблемы внешнего долга/ А.П. Вавилов// КоммерсантЪ.- 2004.-№59.-с.3.
6. Воронин Ю.С. Управление государственным долгом/ Ю.С. Воронин// Экономист.-2006-№1.-с.58-67.
7. Гаврилова Н. К вопросу о государственном долге/ Н.Гаврилова// Экономист.-2003.-№4.-с.45-48.
8. Государственный долг РФ// Колпакова Г.М. Финансы. Денежное обращение. Кредит/ Г.М. Колпакова.- М.: Финансы и статистика.2005.-с.275-292.
9. Жигаев А.Ю. Роль государственного долга в рыночной экономике/ А.Ю. Жигаев// Деньги и кредит.-2004.-№5.-с.43-49.
10. Жигаев А. Ю. Система макроэкономических ограничений на размер государственного долга/ А. Ю. Жигаев// Деньги и кредит.-2004.№7.-с.54-61.
11. Карелин О. В. Регулирование международных кредитных отношений России/ О. В. Карелин. - М.: Финансы и статистика, 2003.-172с.
12. Колпакова Г.М. Финансы. Денежное обращение. Кредит: Учеб. Пособие./ Ред. Колпакова Г.М. - 2-е изд., перераб. и доп.-М.: Финансы и статистика, 2003.-496с.
13. Красавина Л.Н. Внешний долг России: уроки и перспективы/ Л.Н. Красавина, Е.П. Баранова// Деньги и кредит.-2001.№9.-с.70-77.
14. Красс М.С. Модель управления динамикой государственного долга/ М.С. Красс, С.Э. Цвирко// Мировая экономика и международные отношения.-2002.-№4.-с.48-55.
15. Махмутова Э.Х. Законодательная база управления государственным долгом РФ/ Э.Х. Махмутова// Финасы.-2004.-№5.-с.20-22.
16. Подвинская Е.С. Об управлении внешним долгом/ Е.С. Подвинская// Финансы.-2002.№3.-с.22-24.
17. Рагозин В. Государственные гарантии – составная часть государственного долга России/ В. Рогозин// Вопросы экономики.-2002.№10.-с. 111-113.
18. Селезнёв А. Государственный долг: иллюзии и реальность/ А. Селезнёв// Эконмист.-2004.-№3.-с30-40.
19. Смирнов Государственный внешний долг России: проблемы и перспективы/ Смирнов// Финансы.-2001.-№8.-с.72-73.
20. Соснин А.Е. Тяжесть бремени государственного долга/ А.Е. Соснин// Мировая экономика и международные отношения.-2002.№1.-с.31-33.
21. Стахович Л.В. Необходимость и сущность управления государственным внутренним долгом/ Л.В. Стахович, Л.Ю. Рыжаковская// Финансы и кредит.-2006.-№15.-с.56-63.
22. Столяров А. Некоторые проблемы обслуживания государственного долга России/ А. Столяров// Общества и экономика.-2001.-№5.-с.163-170
23. Третьяк А. Категории валового и чистого госдолга в анализе государственной задолженности/ А. Третьяк// Российский экономический журнал.-2000.№9.-с. 92-95.
24. Финансы/ под ред. А.Г. Грязновой, Е.В. Маркиной.- М.: Финансы и статистика. 2005.-501с.
25. Хейфец Б.А. Управление государственным долгом в царской России/ Б.А. Хейфец//Финансы.-2003.-№11.- с.67-70.
26. Хоминич И.П. Из истории государственного долга России/ И.П. Хоминич// Вестник Российской экономической академии имени Г.В. Плеханова.-2005.№4.-с.107-115.
27. Шабалин А. Динамика государственного и корпоративного долга/А.Шабалин// Экономист.-2006.-№4.-с.50-57.
28. Шенаев В.П. Проблема внешнего долга России/ В.Н. Шенаев// Бизнес и банки.-2005.-№26.-с.1-3.
29. Экономика переходного периода: очерки экономической политики посткоммунистической России 199802002гг./главный редактор Е.Т. Гайдар. - М.: Дело.2003.-831с.
30. Министерство финансов Российской Федерации/ www.minfin.ru
31. Счётная палата Российской Федерации// [www.ach.gov.ru/](http://www.ach.gov.ru/) bulletins
32. Аналитическая лаборатория «Веди»/www.vedi.ru
33. Центральный Банк Российской Федерации//www.cbr.ru