ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ

1. ПОНЯТИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО ДОЛГА

2. ВИДЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО ДОЛГА

3. РАЗВИТИЕ РОССИЙСКОЙ ДОЛГОВОЙ ПОЛИТИКИ

4. УПРАВЛЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫМ ДОЛГОМ

4.1. УПРАВЛЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫМ ВНУТРЕНИМ ДОЛГОМ

4.2. УПРАВЛЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫМ ВНЕШНИМ ДОЛГОМ

ИСТОЧНИКИ И ЛИТЕРАТУРА

ВВЕДЕНИЕ

Целью данной работы является – раскрыть экономическое содержание понятия «государственный долг», систему управления государственным долгом. Осветить основные задачи, решение которых необходимо для достижения целей управления государственным долгом: Показать цели активной долговой политики

1. ПОНЯТИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО ДОЛГА

В соответствии со ст.97 Бюджетного кодекса РФ государственный долг – это долговые обязательства РФ перед физическими и юридическими лицами, иностранными государствами, международными организациями и иными субъектами международного права, включая обязательства по государственным гарантиям, предоставленным РФ[[1]](#footnote-1). Он полностью и без условий обеспечивается всем, находящимся в Федеральной собственности имуществом, составляющим государственную казну и подлежит погашению в форме основного долга и начисленных на него процентов.

Государственный долг возникает в определенный момент функционирования государства, когда его расходы начинают превышать доходы, т.е. бюджетный дефицит становится хроническим явлением, а его покрытие осуществляется не эмиссионными методами, а государственными заимствованиями. Источником погашения государственных займов и выплаты процентов по ним является сфера бюджета. В состав государственного долга России входят долговые обязательства в форме:

1) кредитных соглашений и договоров, заключенных от имени РФ как заемщика с кредитными организациями, иностранными государствами и международными финансовыми организациями;

2) государственных займов, 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[[2]](#footnote-2).

2. ВИДЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО ДОЛГА

Государственный долг делится в зависимости от рынка заимствований и валюты возникающих обязательств на:

- внутренний государственный долг;

- внешний государственный долг.

В соответствии с Бюджетным кодексом в объем государственного внутреннего долга России включается основной долг, то есть номинальные суммы долга по государственным ценным бумагам РФ, сумму основного долга по кредитам, полученным РФ, ссудам и бюджетным кредитам, полученным от бюджетов других уровней, обязательства по государственным гарантиям, предоставленным Россией. Аналогично во внешний долг включаются обязательства по государственным гарантиям, предоставленным Российской Федерацией, и сумма основного долга по полученным Российской Федерацией кредитам правительств иностранных государств, кредитных организаций, фирм и международных финансовых организаций.

Государственный долг делится в зависимости от срока и объема обязательств:

1) капитальный долг (включает все выпущенные и непогашенные государством долговые обязательства и гарантированные им обязательства других лиц, включая начисленные проценты по этим обязательствам);

2) текущий государственный долг (состоит из предстоящих платежей по всем долговым обязательствам, срок погашения которых наступает в отчетном году).

3. РАЗВИТИЕ РОССИЙСКОЙ ДОЛГОВОЙ ПОЛИТИКИ

Можно выделить два условных этапа в развитии российской долговой политики:

Первый этап затрагивает период с 1991 г. по 2000 г., когда происходило накопление собственного опыта решения долговых проблем, были сделаны самые существенные просчеты в управлении внешним долгом. На этом этапе сказались такие специфические факторы как:

- отсутствие серьезного собственного опыта управления внешним долгом;

- издержки трудно изживаемой психологии «великой державы» и «мирового кредитора»;

- наличие крупных топливно-сырьевых ресурсов, обеспечивающих регулярный приток валюты в страну;

- особенности российского пути экономической трансформации, который привел к формированию уродливой экономики квазирыночного типа;

- необоснованные надежды на скорый успех экономических преобразований и неоправданные ожидания серьезной долгосрочной экономической помощи Запада и т.п.

На втором этапе, начавшемся с января 2001 г. и продолжающемся в настоящее время, происходит переосмысление прошлой практики долговой политики и формируется новая стратегия управления внешним долгом, в большей мере учитывающая закономерности финансовой глобализации и общие для мирового сообщества правила смягчения долговой зависимости.

Долг СССР, обязательства по которому в полном объеме взяла на себя в 1992 г. Россия, стал важнейшим элементом в формировании экономики, отягощенной внешним долгом в России. Если в 1970 г. СССР практически не имел внешней задолженности (1,6 млрд. дол.), то в 1991 г. она уже составила 67,9 млрд. дол. Фактически задолженность была еще выше. К началу 1994 г. ее общий объем, с учетом перевода в разряд государственного долга задолженности по внешнеторговым контрактам предприятий и организаций бывшего СССР, составил 103,7 млрд. дол. В 1985 г. СССР занимал 12-ое место в мире по размеру внешнего долга среди стран с «мягкой» валютой, а к концу своего существования он оказался на непочетном 2-ом месте, уступая только Бразилии.

Компенсация же за дополнительную долговую нагрузку в виде зарубежных финансовых активов бывшего СССР с экономической точки зрения во многом оказалась виртуальной величиной. Первоначально предполагалось, что ответственность по долгу СССР примут на себя все бывшие союзные республики, пропорционально их «экономическому весу» в распавшемся союзном государстве. Согласно проведенным в 1991 г. расчетам на Россию приходилось только 61,3% всей задолженности.

В последующем уже сама Россия прибегла к новым внешним заимствованиям. При этом огромный масштаб долговых обязательств, взятый Россией, не сделал более осторожной политику правительства в области внешних заимствований. К началу 2000 г. внешний долг, возникший у самой России, составил почти 50 млрд. дол., а общий объем внешнего долга превысил 158 млрд. дол.

Главной причиной усиления долговой зависимости стала характерная для всех 90-х годов несбалансированность государственных бюджетов, дефицит которых в значительной мере финансировался за счет внутренних и внешних заимствований. Ситуацию усугубляла неэффективность налоговой системы, как в отношении обоснованности уровня налогообложения, так и качества налогового администрирования.

На росте долга сказалась необходимость обслуживания взятых на себя долговых обязательств СССР и уже накопленных собственных долгов. Хотя проведенные в середине 90-х годов реструктуризации долгов Парижскому и Лондонскому клубам, а также ряду других кредиторов дали некоторое облегчение, выплаты по долгу только в 1994-1998 гг. составили более 34 млрд. дол. Это практически соответствует приросту внешнего долга за те же годы — около 33 млрд. дол.

Особенно большой прирост российского внешнего долга пришелся на кризисный 1998 г.: он составил более чем 20 млрд. дол. Внешние займы использовались в это время для выплат по непомерно разросшемуся внутреннему долгу, а также для конверсии рублевых долговых инструментов.

На общую величину внешнего долга повлияло включение в его состав с 1 января 1999 г. внутренних валютных облигаций в размере 11,1 млрд. дол.

Привлечение внешних заемных ресурсов не привело к стабилизации экономической ситуации. Так, в 1993-1999 гг. на 1% прироста внешнего долга в России приходилось 0,27% падения ВВП, в то время как, например, в США на 1% прироста государственного долга — 2,70% прироста ВВП, Франции — 0,46%, Германии — 0,13% соответственно. В 1993-1998 гг. на 1% прироста внешнего долга прирост ВПП составил в Индии — 9,3%, Египте - 5,8%, Польше - 4,9%, Сирии - 2,1%, Мсксике, Турции, Филиппинах, Чили - от 0,5% до 0,7%, Аргентине, Бразилии, Индонезии — от 0,2% до 0,3%.[[3]](#footnote-3)

Причина подобных результатов — отсутствие настоящих рыночных реформ, которые могли бы способствовать созданию необходимых условий для эффективного использования внешних финансовых ресурсов. Не было и определенной стратегии, предусматривающей тщательный анализ и отбор предлагаемых России кредитов. Долгое время ведущим был принцип: «дают — бери», правительство часто соглашалось на экономически необоснованные займы.

4. УПРАВЛЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫМ ДОЛГОМ

В научной литературе государственный долг определяется сложившейся к данной дате суммой дефицита федерального бюджета за вычетом положительного сальдо (профицита) этого бюджета. Именно такой подход целесообразно использовать при построении моделей управления государственным долгом.

Процесс управления государственным долгом имеет особое значение для проведения эффективной финансовой политики в области государственного заимствования.

Регулирует и осуществляет деятельность по управлению государственным долгом Министерство финансов, Государственная дума ЦБ РФ, которые определяют: 1) общий объем бюджетного дефицита; 2) объем и характер займов, необходимых для его финансирования; 3) разрабатывают кредитную политику и ее обеспечение; 4) законодательный контроль над новыми внешними заимствованиями (Гос. Думой ежегодно утверждаются программы внешних заимствований).

4.1. УПРАВЛЕНИЕ ВНУТРЕННИМ ДОЛГОМ

Управление государственным долгом – это разработка и реализация стратегии, направленной на привлечение необходимых объемов финансирования, достижение желаемых параметров долга по степени риска и стоимости обслуживания и других целей, в частности, создание эффективного внутреннего долга.

Достижение долгосрочной цели долговой политики предполагает решение нескольких задач на разных этапах:

I. 2000-2003 гг. на рынке государственных ценных бумаг происходили позитивные перемены:

1. проведена новация по государственным ценным бумагам,
2. восстановлено доверие участников рынка,
3. отлажена инфраструктура и нормативное регулирование рынка.

II. 2000-2003 гг. значительно улучшились качественные характеристики рынка. Снижение уровня доходности по государственным облигациям (7-8% в конце 2003 г.) было продиктовано складывающейся макроэкономической и бюджетной ситуацией. Кроме того, снижение доходности позволило достичь существенной экономии процентных расходов.

Благоприятная макроэкономическая ситуация позволила:

- удлинить сроки государственных внутренних заимствований;

- оптимизировать платежный график по государственному внутреннему долгу.

2002-2003 гг. – Минфин России впервые провел рыночное размещение долгосрочных государственных облигаций (в 2002 г. – с погашением в 2008 г., в 2003 г. – с погашением в 2012 и 2018 гг.)

- увеличилась ликвидность рынка и ежедневный оборот по государственным облигациям.

В 2002-2003 гг. государственные внутренние заимствования заместили часть внешних займов без увеличения процентных расходов.

III. Использование портфеля позволило Банку России уже с конца 2002 г. возобновить операции на открытом рынке.

IV. В 2003-2004 гг.Минфином России ведутся активные операции на рынке ГКО-ОФЗ, что способствовало улучшению структуры долга и снижению стоимости его обслуживания. Общий объем погашения ОФЗ-ФК, выпущенных в целях проведения новации ГКО-ОФЗ, за 2002-2004 гг. составил 114,5 млрд. рублей.

Дальнейшее позитивное развитие рынка государственных внутренних заимствований нуждается в решении ряда проблем. Препятствием для этого является высокая степень концентрации выпусков государственных облигаций в портфелях нескольких крупных участников, придерживающихся консервативной стратегии, что негативно сказывается на основных показателях качества рынка. Для преодоления данной проблемы в 2004 г. введены в обращение на рынке госбумаг эталонных выпусков, обладающих высокой ликвидностью и потому выступающих в качестве индикатора стоимости заимствований. Максимальная доля владения облигациями данных выпусков - около 30-35% от объема выпуска.

V. Одной из задач регулирующих органов должно стать повышение конкуренции на рынке ГКО/ОФЗ.

В июле 2003 г. вступил в действие ряд новых нормативных документов, в соответствии с которыми предусмотрено возрождение института первичных дилеров на рынке ГКО-ОФЗ, что позволит не допустить концентрации значительной части выпуска у одного инвестора.

Развитие в 2003-2005 гг. системы страхования и негосударственной пенсионной системы предполагает поступление на рынок государственных ценных бумаг большого объема длинных средств консервативных инвесторов, которые, как правило, держат бумагу до погашения, тем самым снижая ликвидность отдельных выпусков.

В 2004-2005 гг. необходимо снизить барьеры для выхода розничных инвесторов на рынок государственного долга, прежде всего за счет создания системы прямог8о инвестирования через Национальную систему сбережений.

Таким образом, задачами на 2004-2005 гг. на рынке государственного долга являются:

- проведение мероприятий по ограничению влияния на ликвидность рынка и ценообразование крупных участков рынка;

- создание системы инвестирования средств для накопительной части трудовой пенсии, позволяющей, с одной стороны, максимально обеспечить интересы застрахованных лиц, с другой стороны – сохранить устойчивость, надежность и ликвидность рынка государственного долга;

- оптимизация структуры государственного внутреннего долга с доведением к 1 января 2006 г. средневзвешенного срока до погашения государственных ценных бумаг до 7-8 лет;

- увеличение объема торгуемого государственного внутреннего долга за 2004-2005 гг. не менее, чем на 50%;

- достижение к 1 января 2006 года структуры инвесторов на рынке государственного внутреннего долга, при которой объем портфеля одного инвестора не будет превышать 30-40% совокупного объема рынка.

С 2002 г. начался процесс значительного увеличения объемов средств, напрвляе6мых на выплату отдельным категориям граждан РФ предварительной компенсации вкладов в Сбербанке РФ и вкладов в организациях государственного страхования. С 2000 г. по 2003г. данные выплаты в сумме составили 49 млрд.рублей. В 2005 г. предусматривается увеличение средств, выделяемых из федерального бюджета на компенсационные выплаты, которые составят 32 млрд. рублей.

Успешно проходила реализация Государственной программы погашения в 2001-2004 гг. государственного внутреннего долга РФ по государственным долговым товарным обязательствам, утвержденной постановлением Правительства РФ от 27 декабря 2000 г. №1006.

Всего в 2000-2003 гг. на погашение государственных долговых товарных обязательств были направлены средства федерального бюджета в сумме 3540.8 млн. рублей.

4.2. УПРАВЛЕНИЕ ВНЕШНИМ ДОЛГОМ

Система управления государственным внешним долгом РФ базируется на достижении долговой устойчивости, исключающей возможности возникновения кризисов ликвидности или платежеспособности, а также на постепенном снижении зависимости федерального бюджета от ситуации на мировых рынках сырьевых товаров и ссудного капитала.

По состоянию на 1 января 2003 года объем государственного внешнего долга РФ составил 122,1 млрд.долларов США. По предварительным оценкам к началу 2005 года его объем может составить 113,6 млрд. долларов США.

В настоящее время Россия преодолела последствия финансового кризиса 1998 года, существенно сократив бремя государственного долга. По основным показателям долговой нагрузки РФ относится к государствам с умеренным уровнем долга.

Относительно невелика и долговая нагрузка на бюджет. Этому способствовала последовательная политика Правительства РФ, направленная на отказ от новых внешних заимствований в сочетании с операциями по активному управлению государственным внешним долгом.

Успешная реализация положений Долговой стратегии Российской Федерации на среднесрочную перспективу (до 2005 г.) в сочетании с благоприятной внешнеэкономической конъюнктурой и устойчивым экономическим ростом позволили РФ добиться наиболее выгодных условий потенциальных заимствований на рынках капитала.

Несмотря на повышение уровня суверенного кредитного рейтинга России и улучшение условий привлечения государственных заимствований, основной проблемой в области государственного долга остается отсутствие возможности устойчивого рефинансирования государственного долга за счет внутренних и внешних заимствований в необходимых объемах и на благоприятных условиях. При этом способность осуществлять внешние займы ограничивается риском сокращения доступа на рынки заимствований по причинам, не зависящим от РФ (политическая ситуация в мире, долговые кризисы в крупнейших развивающихся странах и т.д.), а также сохраняющейся относительной структурной слабостью экономики РФ, ее высокой зависимостью от колебаний мировых цен на сырьевые товары, прежде всего на энергоносители.

К другим существенным рискам, связанным со структурой государственного внешнего долга РФ, относятся:

- исторически сложившаяся достаточно высокая стоимость обслуживания государственного внешнего долга;

- несовершенство законодательства в области формирования и обслуживания государственного, в том числе, внешнего долга, препятствующее проведению операций по оптимизации структуры государственного долга;

- ограничение возможности рефинансирования государственного внешнего долга за счет внутренних заимствований без существенного ухудшения структуры государственного долга по срокам;

- неравномерный характер погашения внешнего долга, наличие пиков платежей;

- неконтролируемые риски корпоративных и региональных заимствований.

Специфика формирования внешнего долга России обусловливает особенности его структуры. Прежде всего, речь идет о преобладании в структуре долга нерыночных долговых инструментов и обязательств. Более 42% внешних обязательств приходится на соглашения по долгу бывшего СССР со странами — членами Парижского клуба, другими странами - официальными кредиторами. Кроме того, порядка 6 млрд. долл. (около 5%) представляют собой неурегулированные обязательства по долгу бывшего СССР. Только 37% внешнего долга выражено в рыночных инструментах (еврооблигации и облигации государственного внутреннего валютного займа - ОВГВЗ)[[4]](#footnote-4). Управление таким долгом на основе стандартных подходов, используемых долговыми агентствами развитых стран (регулярное рефинансирование с использованием преимуществ текущей ситуации на финансовых рынках, проведение процентных и валютных свопов и т.д.), возможно в части рыночных заимствований.

В среднесрочной перспективе политика в области государственного внешнего долга базируется на следующих принципах:

1. обеспечение стабильного доступа РФ на рынки внешних заимствований на выгодных условиях;
2. расширение объемов внешних заимствований на цели рефинансирования внешнего долга;
3. активное управление внешней задолженностью с целью сокращения стоимости ее обслуживания, а также сглаживания имеющихся «пиков платежей» по государственному внешнему долгу в 2005 и 2008 гг.;
4. проведение сбалансированной политики между увеличением ликвидности российского внешнего долга путем повышения его рыночной составляющей и снижением процентных расходов по его обслуживанию путем привлечения займов международных финансовых организаций;
5. проведение сбалансированной политики в области внешних заимствований с целью сохранения и дальнейшего улучшения платежной репутации России и повышения ее инвестиционного рейтинга к 2005 году.

Представляется целесообразным в короткие сроки завершить урегулирование долга бывшего СССР путем погашения обязательств по этому долгу перед Парижским клубом кредиторов и трансформации этого долга в инструменты, позволяющие осуществлять гибкое управление им (конверсия, выкуп).

Со странами, не являющимися членами Парижского клуба, основным инструментом управления задолженностью должны стать операции по ускоренному погашению долга путем прямого выкупа долговых требований со значительным дисконтом, определяемым исходя из чистой приведенной стоимости долга. В ряде случаев для продвижения на рынки этих стран военной техники и высокотехнологической продукции машиностроения, погашение долга бывшего СССР может осуществляться поставками товаров или посредством проведения других видов операций по конверсии долга.

Политика управления задолженностью РФ перед правительствами иностранных государств и международными финансовыми организациями, в том числе осуществления заимствований у правительств иностранных государств и международных финансовых организаций, нуждается в существенной корректировке и будет строиться на необходимости жесткого нормативного закрепления новых ориентиров заемной политики государства:

1. формирование необходимой институциональной и нормативной среды для обеспечения своевременной эффективной реализации проектов и совместных программ, финансируемых за счет этих заимствований;
2. установление объемов, форм и направлений привлечения кредитов Всемирного банка с учетом целесообразности финансирования за счет этих средств работы по следующим направлениям:

- финансирование крупных проектов в области инфраструктуры, имеющих общегосударственное значение;

- осуществление институциональных преобразований, прежде всего в государственном секторе экономики;

- осуществление долгосрочных социальных программ.

1. расширение круга международных финансовых организаций, финансирующих проекты на территории РФ, включая активизацию сотрудничества с Европейским инвестиционным банком;
2. расширение сотрудничества с международными банками развития в плане более активного и масштабного использования финансовых инструментов, не предусматривающих существенных государственных гарантий.

Взаимоотношения с Международным валютным фондом в целом и в области государственного долга, в частности, должны строиться на постепенном сокращении задолженности перед этой организацией.

Модификация заемной политики предполагает привлечение внешних финансовых ресурсов в форме облигационных займов.

С целью улучшения условий осуществления внешних заимствований и поддержания доступа РФ на международные рынки капитала требует совершенствования и институциональная структура взаимоотношений с иностранными инвесторами.

ИСТОЧНИКИ И ЛИТЕРАТУРА

1. Бабич А.М., Павлова Л.Н. Государственные и муниципальные финансы. – М., 2002.
2. Бюджетный кодекс РФ.
3. Вавилов Ю.Я. Государственный долг. – М., 2000, С. 13-14.
4. Вавилов Ю.Я. Государственный долг. – М., 2000.
5. Внешний долг России в системе международной задолженности/ В.В. Деменцев//Финансы. – 2003. - №12. – с. 18-20.
6. Управление внешним и внутренним государственным долгом в России/ К.Астапов// Мировая экономика и международные отношения. – 2003. - №2. с. 26-35.
7. Этапы становления долговой политики/ Б.А. Хейфец// Финансы. – 2003. - №4. – с. 18-23.
1. Бюджетного кодекса РФ [↑](#footnote-ref-1)
2. Бабич А.М., Павлова Л.Н. Государственные и муниципальные финансы. – М., 2002. с. 506. [↑](#footnote-ref-2)
3. Этапы становления долговой политики/ Б.А. Хейфец// Финансы. – 2003. - №4. – с. 18. [↑](#footnote-ref-3)
4. Внешний долг России в системе международной задолженности/ В.В. Деменцев//Финансы. – 2003. - №12. с.20. [↑](#footnote-ref-4)