

Министерство сельского хозяйства РФ
ФГБОУ ВО «БУРЯТСКАЯ ГСХА ИМ. В.Р. ФИЛИППОВА»
ИНСТИТУТ ДОПОЛНИТЕЛЬНОГО ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО
ОБРАЗОВАНИЯ И ИННОВАЦИИ

КУРСОВАЯ РАБОТА

на тему:

Государственный долг и способы управления им

Выполнила: Мальцева ЕВ

Проверила: Багаева ЛИ

Улан-Удэ

Содержание

Введение.....	3
Глава 1. Образование и погашение государственного долга страны.....	5
1.1 Сущность и причины образования государственного долга.....	5
1.2 Формы и виды государственного долга.....	8
1.3 Управление государственным долгом.....	10
Глава 2. Управление государственным внутренним долгом РФ.....	14
2.1 Анализ динамики и структуры внутреннего долга за 2006-2008 гг.....	14
2.2 Основные способы погашения внутреннего долга.....	19
2.3 Специфика управления государственным внутренним долгом.....	21
2.4. Недостатки существующей системы управления государственным долгом Российской Федерации.....	23
Глава 3. Основные направления совершенствования управления государственным внутренним долгом в РФ.....	32
Заключение.....	47
Список литературы.....	50

Введение

Данная курсовая работа посвящена изучению государственного внутреннего долга РФ, его динамике и структуре. Актуальность выбранной темы обусловлена тем, что 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.

Проблема государственного долга это ключ к макроэкономической стабилизации в стране. От ее решения зависят состояние федерального бюджета, золотовалютных резервов, стабильность национальной валюты, уровень процентных ставок, инфляции, инвестиционный климат. Кроме того, принимая во внимание попытки наших международных кредиторов использовать долговую проблему для политического давления на Россию, грамотное урегулирование государственного долга становится фактором национальной безопасности и условием проведения самостоятельной внешней, да и внутренней политики.

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.

Цель данной работы заключается в изучении государственного внутреннего долга, его динамики и структуры.

Достижению поставленной цели подчинено решение следующих задач:

- Раскрыть экономическую сущность государственного долга и его составляющих;

- Провести анализ динамики и структуры государственного внутреннего долга РФ;
- Исследовать основные пути совершенствования управления госдолгом.

Для написания данной работы использовались следующие методы: аналитический, статистический, монографический, а также анализ экономической литературы.

Глава 1. Образование и погашение государственного долга страны

1.1 Сущность и причины образования государственного долга

Проблема долговой зависимости государства и, прежде всего перед иностранными кредиторами, во все времена имела актуальное значение, поскольку полная реализация суверенитета государства возможна лишь при его определенной экономической независимости.

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. В развитых странах государственный долг определяют также как общий объем непогашенных государственных облигаций. Рост государственного долга наблюдается практически во всех странах мира, что в основном объясняется хронической дефицитностью государственных финансов. Таким образом, государственный долг можно также определить, как задолженность, накопившаяся у правительства, в результате заимствования денег для финансирования прошлых бюджетных дефицитов.

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.

Основаниями для образования государственного долга являются:

- государственные и муниципальные заимствования, с помощью которых обеспечивается формирование государственного долга, а также покрытие дефицита бюджета.

- кредитные соглашения и договоры, которые могут заключаться от имени Российской Федерации, с кредитными организациями, иностранными государствами и международными финансовыми организациями, в пользу указанных кредиторов
- предоставление государственных гарантий и поручительств. В этом случае государство выступает не как заемщик, а как гарант погашения обязательств за других заемщиков.
- факты, когда государство или муниципалитеты принимают на себя обязательства третьих лиц.
- соглашения и договоры (в том числе международные), заключенные от имени Российской Федерации или субъекта РФ, о пролонгации и реструктуризации долговых обязательств Российской Федерации или субъекта РФ прошлых лет[1].

Государственный долг Российской Федерации полностью и без условий обеспечивается всем находящимся в федеральной собственности имуществом, составляющим государственную казну. Федеральные органы государственной власти используют все полномочия по формированию доходов федерального бюджета для погашения долговых обязательств Российской Федерации и обслуживания государственного долга Российской Федерации. Предоставляя для Российской Федерации право приобретения обязательств в режиме внутреннего и внешнего долга, Бюджетный кодекс устанавливает при этом порядок определения количественных пределов таких обязательств и порядок их выполнения. В соответствии со ст. 106 Бюджетного Кодекса РФ предельные объемы государственного внутреннего долга и государственного внешнего долга, пределы внешних заимствований Российской Федерации на очередной финансовый год утверждаются федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год с разбивкой долга по формам обеспечения обязательств. Предельный объем государственных внешних заимствований Российской Федерации не должен превышать годовой объем платежей по обслуживанию и погашению

государственного внешнего долга Российской Федерации. Правительство Российской Федерации вправе осуществлять внешние заимствования в объеме свыше установленного федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год предельного объема государственных внешних заимствований, если при этом оно осуществляет такую реструктуризацию государственного внешнего долга, которая приводит к снижению расходов на его обслуживание, в рамках установленного предельного объема государственного внешнего долга. Правительство Российской Федерации имеет право осуществлять внутренние (внешние) заимствования с превышением установленного федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год предельного объема государственного внутреннего (внешнего) долга вместо внешних заимствований, если это снижает расходы на обслуживание государственного долга в рамках установленного федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год объема государственного долга (суммы внутреннего внешнего долга) и иной порядок реструктуризации не предусмотрен федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год.

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.

1.2 Формы и виды государственного долга

Существует несколько классификаций государственного долга в зависимости от признака положенного в основу данной классификации.

В зависимости от заемщика государственный долг подразделяется на:

- государственный долг Российской Федерации;
- государственный долг субъекта Российской Федерации;
- муниципальный долг.

Под государственным долгом Российской Федерации понимаются ее долговые обязательства перед физическими и юридическими лицами, иностранными государствами, международными организациями и иными субъектами международного права. Государственный долг Российской Федерации полностью и без условий обеспечивается всем находящимся в федеральной собственности имуществом, составляющим государственную казну.

Под государственным долгом субъекта РФ понимается совокупность его долговых обязательств; он полностью и без условий обеспечивается всем находящимся в собственности субъекта имуществом, составляющим его казну. Под муниципальным долгом соответственно понимается совокупность долговых обязательств муниципального образования; он полностью и без условий обеспечивается всем имуществом, составляющим муниципальную казну. При этом каждый бюджетный уровень отвечает только по своим обязательствам и не отвечает по долгам других уровней, если они не были им гарантированы. Для погашения своих обязательств и обслуживания долга органы законодательной и исполнительной власти соответствующего уровня

используют все свои полномочия. Согласно Бюджетному кодексу РФ в зависимости от валюты возникающих обязательств выделяют:

- внутренний долг;
- внешний долг;

Под внутренним государственным долгом понимаются обязательства, выраженные в валюте РФ. Иностранная валюта, условные денежные единицы и драгоценные металлы могут указываться лишь в качестве соответствующей оговорки. Оплачиваться они должны в российской валюте.

Под внешним государственным долгом понимаются обязательства, возникающие в иностранной валюте [18].

В зависимости от срока погашения и объема обязательств выделяют:

- капитальный государственный долг;
- текущий государственный долг;

Под капитальным государственным долгом понимают всю сумму выпущенных и непогашенных долговых обязательств государства, включая начисленные проценты по этим обязательствам.

Под текущим государственным долгом понимают расходы по выплате доходов кредиторам по всем долговым обязательствам государства и по погашению обязательств, срок оплаты которых наступил.

Долговые обязательства Российской Федерации могут существовать в форме:

- кредитных соглашений и договоров, заключенных от имени Российской Федерации, как заемщика, с кредитными организациями, иностранными государствами и международными финансовыми организациями;
- государственных займов, осуществленных путем выпуска ценных бумаг от имени Российской Федерации;

- договоров и соглашений о получении Российской Федерацией бюджетных кредитов от бюджетов других уровней бюджетной системы Российской Федерации;
- договоров о предоставлении Российской Федерацией государственных гарантий;
- соглашений и договоров, в том числе международных, заключенных от имени Российской Федерации, о пролонгации и реструктуризации долговых обязательств Российской Федерации прошлых лет [8].

Долговые обязательства Российской Федерации могут быть краткосрочными (до одного года), среднесрочными (от одного года до пяти лет) и долгосрочными (от пяти до 30 лет). Долговые обязательства погашаются в сроки, которые определяются конкретными условиями займа. По долговым обязательствам РФ и ее субъектов сроки погашения не могут превышать 30 лет, а по обязательствам муниципальных образований – 10 лет [18]. В подобных формах могут существовать долговые обязательства субъектов РФ и муниципальных образований, за исключением международных соглашений и договоров на уровне муниципального образования. Все упомянутые формы в рыночной практике используются достаточно активно.

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 [10].

Управление государственным долгом осуществляется посредством следующих методов:

- рефинансирование - погашение части государственного долга за вновь привлеченных средств;

- конверсия - изменение доходности займа;

- консолидация - превращение части имеющейся задолженности в новую с более длительным сроком погашения. Чаще всего использование этого приема связано с желанием государства устранить опасность, которая может грозить денежно-кредитной системе в случае массовых требований по погашению задолженности;

- новация - соглашения между государством-заемщиком и кредиторами по замене обстоятельств в рамках одного и того же кредитного договора;

- унификация - решение государства об объединении нескольких ранее выпущенных займов;

- отсрочка - консолидация при одновременном отказе государства от выплаты дохода по займам;

- дефолт - отказ государства от уплаты государственного долга [12].

В основу управления государственным долгом положены следующие принципы:

- безусловность - обеспечение точного и своевременного выполнения обязательств государства перед инвесторами и кредиторами без выставления дополнительных условий;

- единство учета - учет в процессе управления государственным долгом всех видов ценных бумаг, эмитированных федеральными органами власти, органами власти субъектов федерации и органами местного самоуправления;

- единство долговой политики - обеспечение единого подхода в политике управления государственным долгом со стороны федерального центра по отношению к субъектам федерации и муниципальным образованиям;

- согласованность - обеспечение максимально возможной гармонизации интересов кредиторов и государства-заемщика;
- снижение рисков выполнение всех необходимых действий, позволяющих снизить как риски кредитора, так и риски инвестора;
- оптимальность - создание такой структуры государственных займов, чтобы выполнение обязательств по ним было сопряжено с минимальным риском, а также оказывало наименьшее отрицательное влияние на экономику страны;
- гласность - предоставление достоверной, своевременной и полной информации о параметрах займов всем заинтересованным в ней пользователям.

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.

Таким образом, под государственным долгом Российской Федерации понимаются ее долговые обязательства перед физическими и юридическими лицами, иностранными государствами, международными организациями и иными субъектами международного права. Основания для образования, формы и виды государственного долга определены в Бюджетном Кодексе Российской Федерации. Управление государственным долгом осуществляется с помощью основных методов управления государственным долгом, и в его основе лежат определенные принципы.

Глава 2. Управление государственным внутренним долгом РФ.

2.1 Анализ его динамики и структуры за 2006-2008 гг.

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

Структура современного внутреннего долга РФ состоит из:

- Облигаций федеральных займов с постоянным купонным доходом (ОФЗ-ПД). Они имеют срок обращения 3 года и нулевой купон; могут быть в установленном порядке использованы на операции по погашению просроченной задолженности по налогам в федеральный бюджет, включая штрафы и пени, образовавшейся по состоянию на 1 июля 1998г. а также в целях оплаты участия в уставном капитале кредитных организаций;
- Облигаций федерального займа с фиксированным купонным доходом (ОФЗ-ФД) со сроками обращения 4 и 5 лет выпускаются двенадцатью равными траншами с начислением процентного дохода начиная

с 19 августа 1998 г. Купонным доход по данным облигациям начисляется начиная с 19 августа 1998 г. Размер купонного дохода составил 30% годовых в первый год после 19 августа 1998 г., 25% годовых – во второй, 20% - в третий, 15% - в четвертый, далее – 10 % годовых. Начиная со второго купона, выплаты купонных доходов производятся каждые три месяца.

- Государственных краткосрочных облигаций (ГКО) со сроками обращения 3, 6 и 12 месяцев. Выпускаются на безбумажной основе в виде записей на счетах «депо». Облигации не имеют купонов. Размещаются на аукционах с дисконтом от номинала. Первый аукцион по размещению трехмесячных ГКО прошел в мае 1993 г. на Московской межбанковской валютной бирже (ММВБ);

- Облигаций государственного сберегательного займа (ОГСЗ) сроком обращения 1 год. Объем выпуска – 10 трлн. руб. – разбит на транши по 1 трлн. руб. Номинал – 100 и 500 тыс. рублей. Выпускаются в бланковом виде на предъявителя с набором из четырех купонов, выплачиваемых ежеквартально. Размер купона определяется по последней официально объявленной ставке купонного дохода по ОФЗ-ПК плюс премия, устанавливаемая Министерством финансов РФ;

- Облигаций государственного нерыночного займа (ОГНЗ); выпускаются в бездокументарной форме; доход выплачивается в виде процента от номинальной стоимости, которую устанавливает Министерство финансов РФ при выпуске облигаций, но не реже одного раза в год;

- Облигаций внутреннего валютного займа (ОВВЗ). Выпущены в 1993 г. в счет погашения задолженности Банка внешнеэкономической деятельности СССР перед юридическими лицами. Валюта займа – доллары США. Номинал облигации – 1, 10 и 100 тыс. долл. США. Первоначальный объем выпуска – 7885 млн. долл. Пятью сериями со сроками погашения 1 год, 3 года, 6, 10 и 15 лет. В 1996 г. были сделаны дополнительные эмиссии на 1550 млн. долл. и на 3500 млн. долл. Выпускаются в бланковом виде с

набором купонов; купонная ставка – 3% годовых выплачивается один раз в год [18].

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 государственный внутренний долг. Последовавшее за кризисом 1998 г. некоторое снижение в росте государственных заимствований сменилось их активным ростом начиная с 2003 г. Только за последние 3 года внутренний долг увеличился на 397,74 млрд. руб. (рис. 1)

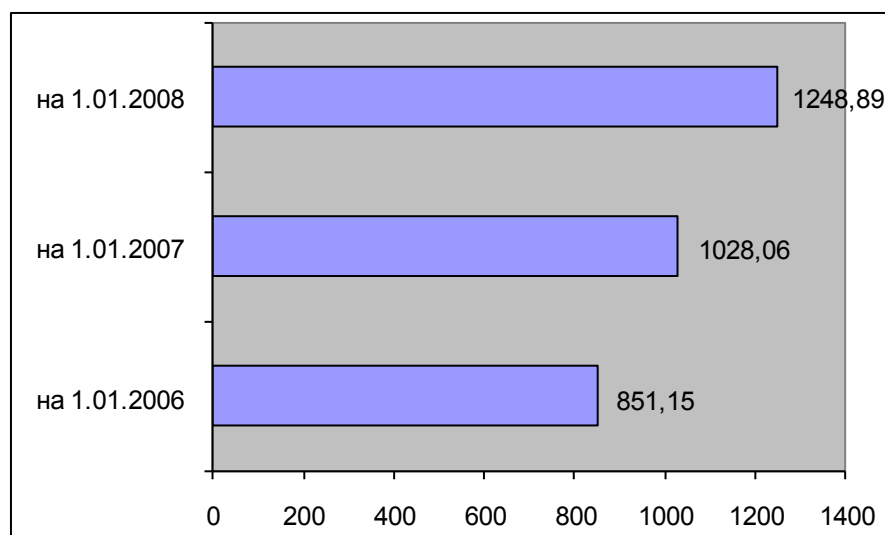


Рис.1 Государственный внутренний долг, выраженный в государственных ценных бумагах, млрд. руб.

Автор предлагает проанализировать структуру внутреннего долга по следующим данным (таб. 1).

Таблица 1. Государственный внутренний долг, выраженный в государственных ценных бумагах

Виды ценных бумаг	ГКО	ОФЗ-ПК	ОФЗ-ПД	ОФЗ-ФК	ОФЗ-АД	ГСО-ППС	ГСО-ФПС	ОРВВЗ 1992 года	Итого внутренний долг
На 1.01.2006	0,02	0,001	123,64	131,13	596,33	-	-	0,03	851,15
На 1.12.2006	-	-	200,12	94,83	667,43	-	40,00	0,03	1002,41
На 1.01.2007	-	-	205,62	94,83	675,16	0,42	52,00	0,03	1 028,06
На 1.12.2007	-	-	288,12	51,43	803,69	10,42	85,00	0,03	1238,69
На 1.01.2008	-	-	288,42	51,43	807,59	10,42	91,00	0,03	1 248,89
На 1.12.2008	-	-	328,17	33,83	882,03	10,42	132,00	0,03	1386,48

Государственный внутренний долг Российской Федерации

Государственный внутренний долг РФ на 1.12.2006 года составил 1002,41 млрд. руб. В структуре государственного долга наибольшую его часть на 1 декабря 2006 года составляют:

ОФЗ-АД – 667,43 млрд. руб. (на 71,1 млрд. больше, чем на 1 января 2006 года).

Затем следуют:

ОФЗ-ПД – 200,12 млрд. руб. (на 76,48 млрд. больше, чем на 1 января 2006 года);

ОФЗ-ФК – 94,83 млрд. руб. (на 36,30 млрд. меньше, чем на 1 января 2006 года);

В целом с начала года государственный внутренний долг увеличился на 151,26 млрд. руб.

Государственный внутренний долг РФ на 1.12.2007 года составил 1238,69 млрд. руб. В структуре государственного долга наибольшую его часть на 1 декабря 2007 года составляют:

ОФЗ-АД – 803,69 млрд. руб. (на 128,53 млрд. руб. больше, чем на 1 января 2007 года).

Затем следуют:

ОФЗ-ПД – 288,12 млрд. руб. (на 82,50 млрд. руб. больше, чем на 1 января 2007 года);

ГСО-ФПС – 85,00 млрд. руб. (на 33,00 млрд. руб. больше, чем на 1 января 2007 года);

ОФЗ-ФК – 51,43 млрд. руб. (на 43,40 млрд. руб. меньше, чем на 1 января 2007 года);

ГСО-ППС – 10,42 млрд. руб. (на 10,00 млрд. руб. больше, чем на 1 января 2007 года);

В целом с начала года государственный внутренний долг увеличился на 210,63 млрд. руб.

Государственный внутренний долг РФ на 1.12.2008 года составил 1386,48 млрд. руб. В структуре государственного долга наибольшую его часть на 1 декабря 2008 года составляют:

ОФЗ-АД - 882,03 млрд. руб. (на 74,44 млрд. руб. больше, чем на 1 января 2008 года);

Затем следуют:

ОФЗ-ПД - 328,17 млрд. руб. (на 39,75 млрд. руб. больше, чем на 1 января 2008 года);

ГСО-ФПС - 132,00 млрд. руб. (на 41,00 млрд. руб. больше, чем на 1 января 2008 года);

ОФЗ-ФК - 33,83 млрд. руб. (на 17,6 млрд. руб. меньше, чем на 1 января 2008 года);

ГСО-ППС - 10,42 млрд. руб. (без изменений).

В целом с начала года государственный внутренний долг увеличился на 137,59 млрд. руб. В соответствии с Федеральным законом "О федеральном бюджете на 2009 год и на плановый период 2010 и 2011 годов" от 27.11.2008г., утверждена Программа государственных внутренних

заимствований Российской Федерации на 2009 год и на плановый период 2010 и 2011 годов (Приложение 1)

2.2 Основные способы погашения внутреннего долга

Для того чтобы последствия роста внутреннего долга для страны не стали слишком тяжелыми правительство должно предпринимать определенные меры по управлению долгом. Это могут быть, во-первых, инфляция, во-вторых, введение специальных налогов и, в-третьих, секвестирование бюджета. Если государство финансирует дефицит бюджета путем выпуска денег, то это приводит к инфляции. Она обесценивает номинальный внутренний долг и процентные выплаты по нему. Более того, высокие темпы инфляции могут сделать процентные ставки по государственным ценным бумагам даже отрицательными. Однако такой ход событий может привести к гиперинфляции, которая разрушительная для экономики страны. Следует учитывать также, что значительная доля государственного долга сейчас представлена краткосрочными государственными бумагами, а в условиях инфляции при каждом новом выпуске государственных бумаг ставка дохода будет возрастать. Получили распространение также ценные бумаги с плавающей процентной ставкой, которая изменяется при изменении ставки ссудного процента или учетной ставки. Это ограничивает возможности инфляции.

Введение специальных налогов или повышение налоговых ставок позволит в краткосрочном периоде увеличить доходы бюджета, а значит, уменьшить государственный долг. В долгосрочном временном интервале это может привести к сокращению производства, сужению базы налогообложения и, следовательно, к уменьшению налоговых поступлений в казну. В некоторых случаях целесообразно прибегнуть к сокращению государственных расходов путем секвестирования. Секвестирование — пропорциональное снижение расходов (на 5 или 10,15% и т.д.) ежемесячно практически по всем статьям бюджета до конца текущего финансового года.

Секвестированию не подлежат защищенные статьи, состав которых определяется высшими органами власти. Существуют также статьи, секвестирование которых невозможно (выплата процентов по государственному долгу и др.). Например, в США все федеральные расходы делятся на две части — прямые (обязательные) и дискреционные. К прямым относят те расходы, которые регламентируются постоянно действующим законодательством (пособие по безработице, программы медицинского обслуживания и т.д.). К дискреционным — расходы, которые зависят от конкретного состояния дел в экономике и ежегодно рассматриваются и утверждаются конгрессом США. По данным статьям Конгрессом устанавливается ежегодно лимит расходов. Если фактические расходы начинали превышать лимиты, то в действие вступал механизм секвестирования, что позволяло уменьшить бюджетный дефицит и государственный долг.

В структуре погашения долга относительно ровная кривая складывается после 2022 года (см. рис.2). Часть, относящаяся к 2020-2030 гг., - это портфель Центрального банка, который переоформили в ОФЗ. Минфин практически не допускаем платежных пиков и считает, что до 2010 г. объем погашения не превысит 100-110 млрд. руб. В условиях такого исполнения бюджета годовое погашение значительно меньше месячного поступления дохода в федеральный бюджет. Это позволяет говорить практически об отсутствии кредитных рисков.

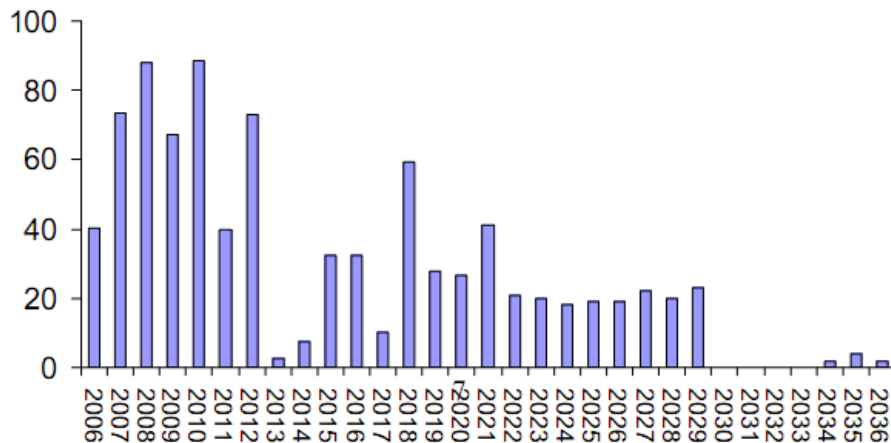


Рис.2. Структура государственного долга РФ по срокам погашения, млрд. руб.

В апреле 2005 г. Правительство РФ рассмотрело долговую стратегию на 2006-2008 гг. В принципе документ сохраняет ту позицию, которую Минфин выбрал ранее: государственный долг Российской Федерации и совокупный государственный долг должен уменьшаться по отношению к ВВП, при этом доля государственного внутреннего долга должна расти.

2.3 Специфика управления государственным долгом

Под управлением государственным долгом понимается совокупность мероприятий государства по выплате доходов кредиторам и погашению займов, изменению условий уже выпущенных займов, определение условий и выпуску новых государственных ценных бумаг.

Хотя и существует график выплат госдолга, но управление реальной динамикой долговых обязательств предполагает контроль за двумя важнейшими показателями – величиной государственного долга и стоимостью его обслуживания. В условиях экономического роста важны не абсолютные их размеры, а доля государственного долга в ВВП и соотношение реального процента (стоимости обслуживания за вычетом инфляционной составляющей) и темпа экономического роста. В настоящее

время основными принципами государственной политики РФ в области внутренних заимствований являются следующие:

1. Замещение государственного внешнего долга РФ внутренними заимствованиями, т.е. увеличение размеров государственного внутреннего долга в ближайшие годы будет обусловлено использованием его на погашение внешнего долга.

2. Удлинение сроков заимствования. В настоящее время планируется отказаться от краткосрочных (до 1 года) заимствований и перейти на обслуживание ценных бумаг, носящих средне- и долгосрочный характер. Для решения этой задачи доходность краткосрочных ценных бумаг будет сокращаться до 6,5% годовых, а среднесрочных и долгосрочных повышаться — до 8,5 — 10,5%.

3. Повышение уровня рыночной ликвидности и расширение круга активных инвесторов. Для этого совместно Минфином РФ и Банком России подготовлена Программа введения института первичных дилеров и эталонных выпусков на рынке ГКО-ОФЗ. В частности, в настоящее время предусматривается, что одним из активных инвесторов на рынке государственных ценных бумаг должен стать Пенсионный фонд РФ. С этой целью в 2004 г. было принято решение осуществить первое размещение нового вида государственных ценных бумаг — государственных сберегательных облигаций — ГСО. Часть этих бумаг будет использоваться для инвестирования средств пенсионных накоплений.

Государственный внутренний долг является важным инструментом перераспределения доходов в обществе и мобилизации временно свободных средств граждан и хозяйствующих субъектов. С его помощью государство может регулировать многие экономические процессы, включая уровень ссудного процента, степень инвестиционной активности и др.

Нельзя недооценивать негативные последствия внутреннего долга, потому что при определенных условиях он может стать серьезной проблемой для экономики страны. Рассмотрим некоторые из самых ярких проблем. Рост

внутреннего долга опасен для страны с низким уровнем доходов, но следовательно, и сбережений. Покупка населением, субъектами хозяйствования государственных ценных бумаг является альтернативой инвестированию свободных денежных средств в производство. Поэтому наращивание быстрыми темпами выпуска государственных ценных бумаг может привести к сокращению основного капитала. Другая опасность связана с тем, что государство, продавая ценные бумаги, конкурирует на рынке ссудного капитала с частным сектором. В результате конкуренции ставка ссудного процента повышается, что ведет к сокращению частных инвестиций в экономику страны, чистого экспорта и частично потребительских расходов. Негативным последствием роста внутреннего долга является увеличение суммы процентных выплат по нему. Если в экономике наблюдается стагнация или спад производства, то процентные выплаты могут оказаться неподъемными для страны. Поэтому необходимо постоянно отслеживать динамику соотношения между внутренним долгом и объемом национального производства. Если долг растет медленнее, чем объем валового внутреннего продукта, то это означает уменьшение его доли в национальном продукте. Если же темпы роста внутреннего долга обгоняют темпы роста валового внутреннего продукта, то доля государственного долга в последнем будет увеличиваться. Чтобы при этом его последствия не стали слишком тяжелыми для экономики, правительство должно предпринять определенные меры по управлению государственным долгом.

2.4. Недостатки существующей системы управления государственным долгом Российской Федерации

Одними из наиболее существенных недостатков формирующейся в России системы управления государственным долгом является то, что упомянутая система:

1. Недостаточно обеспечивает осуществление централизованной и долгосрочной политики в области управления государственным долгом и государственных заимствований;

2. Не полностью обеспечивает предупреждение возможных финансовых и долговых кризисов, а также принятие оперативных мер по их преодолению;

3. Носит фрагментарный и в ряде случаев противоречивый характер.

В действующей системе управления государственным долгом отсутствует:

1. Четкое законодательное закрепление разделения компетенции между ветвями государственной власти в области управления государственным долгом.

В настоящее время законодательство Российской Федерации, регулирующие вопросы управления государственным долгом, содержит ряд существенных противоречий. С одной стороны, в Бюджетном кодексе Российской Федерации и федеральном конституционном законе "О Правительстве Российской Федерации" вопросы управления государственным долгом отнесены к компетенции Правительства Российской Федерации. С другой стороны, законодательное утверждение программ внешних и внутренних заимствований с чрезмерной детализацией источников привлечения конкретных кредитив и направлений использования привлеченных средств препятствует выполнению Правительством Российской Федерации функций по управлению государственными заимствованиями, как с точки зрения стоимости и сроков заимствований, так и по комбинированию источников этих заимствований с целью сокращения расходов на обслуживание долга.

2. Законодательное закрепление полномочий Правительства Российской Федерации по проведению полного спектра операции в области управления государственным долгом.

Законодательно не определено само понятие “управление долгом” и, соответственно, пределы полномочий Правительства Российской Федерации в сфере выполнения этой его функции.

В настоящее время бюджетное законодательство регулирует, в основном, вопросы заимствований и реструктуризации государственного долга. Однако эффективная система управления государственным долгом должна включать в себя более значительный набор инструментов (рыночные операции по выкупу и досрочному погашению долги, операции по конверсии (обмену) долга на инвестиции, товары, ценные бумаги, другие финансовые активы и пр.)

В этой связи необходимо разработать нормативные акты, детализирующие полномочия Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти по проведению вышеуказанных операций.

3. Детализированный учет долговых обязательств.

В настоящее время учет долговых обязательств в значительной степени разобщен, а единая база данных государственных долговых обязательств отсутствует. Учет государственных долговых обязательств ведется различными банками-агентами (Банк России - внутренний долг, Внешэкономбанк СССР - внешний долг в части облигационных займов и долга официальных кредиторов и других категорий долга), а также различными департаментами Министерства финансов Российской Федерации.

Методология учета долговых обязательств в значительной степени отличается в зависимости от органа и подразделения Минфина России, осуществляющего учет.

Кроме того, методология учета в ряде случаев отличается не только по категориям долга, но и по видам долговых обязательств, что еще больше затрудняет определение точного размера долга и перспективное планирование бюджета в части, обслуживания и погашения

государственного долга и привлечения заимствовать. Отсутствие единой методологии учета государственного долга, а также единой интегрированной базы данных по видам долговых обязательств ухудшает возможности и формированию и реализации обоснованной долговой стратегии, а также бюджетной политики в целом.

4. Единая система анализа и оценки рисков, связанных со структурой государственного долга.

В настоящее время размеры погашения и обслуживания долга в значительной степени зависят от материализации рисков, связанных со структурой государственного долга.

В связи с тем, что учет доходов федерального бюджета осуществляется в рублях, а платежи по внешнему долгу производятся в иностранной валюте, государство несет значительные риски, в форме возможного резкого изменения валютного курса рубля.

Одновременно рост валютного курса рубля приводит к ситуации, когда внутренние заимствования будут менее выгодными для бюджета, чем внешние заимствования на аналогичные сроки с учетом фактора валютного риска (и наоборот, в случае падения валютного курса рубля).

Кроме того, часть заимствований, составляющих государственный долг Российской Федерации, имеет плавающие процентные ставки, что приводит к возникновению риска увеличения бюджетных расходов на обслуживание долга в связи с колебаниями процентных ставок на международных рынках.

Таким образом, развитие системы анализа рисков, связанных с управлением государственным долгом и осуществлением заимствований является основополагающим элементом системы активного управления государственным долгом и осуществления экономически и финансово обоснованной политики в области управления долгом.

5. Система и механизмы планирования в области управления государственным долгом.

Несмотря на появление отдельных элементов планирования долговой политики, в последние годы, следует признать, что в настоящее время не сложилось целостной системы планирования государственных заимствований и механизма определения политики в области управления государственным долгом.

Процесс долгового планирования, в значительной степени зависит от развития механизмов и методологии макроэкономического и бюджетного планирования, а также методологии учета в секторе государственного финансирования.

В этой связи долговое планирование должно быть органичной частью бюджетного планирования и должно осуществляться на базе единой методологии, механизмов и подходов.

Вместе с тем, процесс долгового планирования является в значительной степени самостоятельным процессом, поскольку определяет долговую политику, как в случае благоприятной бюджетной ситуации, так и в случае ее ухудшения.

Существенное значение имеет и то обстоятельство, что программы государственных заимствований разрабатываются и утверждаются только на предстоящие 12 месяцев, в отличие от международной практики, для которой характерны разработка и принятие, как правило, среднесрочных (на 3-5 лет) заемных программ и программ в области управления государственным долгом.

Однако, обеспечение эффективности среднесрочных программ государственных заимствований возможно при наличии утвержденных программ социально-экономического развития страны на соответствующий период.

В частности, следствием отсутствия четкой взаимосвязи между заемной политикой и политикой в области погашения и обслуживания накопленного долга стал тот факт, что в процессе реализации политики государственных заимствований, направленной на решение текущих

социальных и экономических задач, не всегда учитывались структурные особенности и графики платежей по фактическому портфелю государственных долговых обязательств. В результате, в ряде случаев осуществление новых заимствований способствовало образованию так называемых "пиков" платежей по погашению и обслуживанию государственного долга.

Яркий пример указанного недостатка действующей системы управления долгом - наличие "пиков" в графике платежей по внешнему долгу России, приходящихся на 2003, 2005, 2008 годы. Более того, нередко платежи в пределах одного финансового года концентрируются в пределах двух-трех месяцев, что существенно затрудняет процесс управления денежной наличностью и кассовое исполнение федерального бюджета.

6. Координация долговой политики государства с политикой в области управления золотовалютными резервами и процентной политикой Банка России

Политика в области управления государственным долгом непосредственно влияет на денежно-кредитную политику и, в частности, на курс рубля, денежную массу, уровень золотовалютных резервов. Одновременно, денежно-кредитная (в том числе процентная) политика Банка России оказывает непосредственное влияние на стоимость, состояние и рынок внутренних заимствований, а размер золотовалютных резервов на способность страны погашать и обслуживать внешний долг, что, в конечном счете, влияет на кредитный рейтинг России и стоимость внешних заимствований.

В настоящее время упомянутая координация осуществляется на стадии согласования бюджетной и денежно-кредитной политики Правительства Российской Федерации и Банка России на соответствующий год. При этом механизм координации среднесрочной бюджетной и долговой политики и денежно-кредитной политики не определен.

С учетом изложенного, становится ясна необходимость четкого формулирования сферы обязанностей, процедур и механизмов взаимодействия и координации бюджетной и долговой политики, функций и сопряженной с ними ответственности, а также обмена информацией между государственными органами, вовлеченными в процесс формирования бюджетной и денежно-кредитной политики, а также в процесс управления долгом.

В отсутствие указанного взаимодействия и координации возможности реагирования системы управления государственным долгом на изменение экономических и финансовых условий, состояние финансовых рынков, являются ограниченными, что увеличивает риски крупных потерь и кризисов.

7. Открытая, регулярная и адекватная отчетность о государственном долге.

Имеющаяся система отчетности о государственном долге отличается высокой степенью закрытости, прежде всего для участников финансовых рынков - потенциальных инвесторов, с точки зрения объема доступной для них информации о наиболее важных аспектах политики и операций по управлению долгом.

Между тем прозрачность режима принятия решений, распределения полномочий, четкость правил и процедур осуществления операций по управлению государственным долгом способствует укреплению доверия кредиторов и инвесторов к долговым обязательствам государства, что, в свою очередь, повышает эффективность проводимых операций по управлению государственными долговыми обязательствами и в долгосрочной перспективе может привести к снижению стоимости обслуживания государственного долга. В этой связи представляется целесообразным внедрение в практику работы регулярного (ежеквартального, ежегодного) опубликования информации, касающейся основных аспектов сферы управления государственным долгом (целей и

инструментов текущей долговой политики, основных характеристик портфеля государственных обязательств, результатов аудиторской проверки деятельности в области управления государственным долгом, программ предполагаемых заимствований, стратегии государственных мер по формированию эффективного рынка государственных ценных бумаг и др.). При этом имеется, в виду, что механизмы, обеспечивающие конфиденциальность оперативной информации о заимствованиях и государственном долге, должны быть сохранены и развиты.

8. Система учета и регистрации субфедеральных, региональных и муниципальных заимствований, а также анализа заимствований негосударственного сектора экономики.

Субфедеральные, региональные и муниципальные заимствования представляют собой также один из факторов риска устойчивости государственных финансов и оказывают непосредственное влияние на государственную политику в области управления долгом. Отсутствие четкой политики в отношении этих заимствований, а также механизмов их регулирования усугубило долговой кризис Российской Федерации в 1998 году.

Несмотря на установленные в настоящее время законодательные ограничения на новые заимствования субъектами Федерации и муниципалитетами, система контроля за соблюдением этих ограничений недостаточно эффективна. Кроме того, действующая система управления государственным долгом не имеет эффективных инструментов и механизмов влияния на заимствовать на корпоративном уровне, в том числе предприятий государственного сектора экономики. Таким образом, риски, связанные с негосударственными заимствованиями, остаются одним из уязвимых элементов системы управления государственным, долгом.

9. Единый орган, уполномоченный осуществлять заимствования от имени Правительства.

Действующее законодательство не закрепляет функции учета, оперативного управления долгом и осуществления заимствований за одним уполномоченным органом Правительства, что предполагает возможность осуществления заимствований другими органами исполнительной государственной власти от имени Правительства. В прошлом указанная практика привела к значительному росту долга бывшего СССР и Российской Федерации за счет предоставления федеральными органами государственной власти гарантий и осуществления заимствований от имени Правительства, а также возможность осуществления заимствований государственными унитарными предприятиями, входящими в государственный сектор экономики.

Глава 3. Основные направления совершенствования управления государственным внутренним долгом в РФ

Упомянутые выше проблемы и недостатки действующей системы управления государственным долгом обуславливают необходимость реформирования системы управления государственным долгом с целью создания единой эффективной и интегрированной системы, а также пересмотра принципов ее функционирования с учетом мирового опыта и особенностей текущего положения страны.

Можно выделить два основных направления совершенствования управления государственным внутренним долгом РФ: усиление административного контроля за финансовыми потоками, дополненное ужесточением законодательства и осуществление системных институциональных изменений, создающих благоприятный инвестиционный климат.

Первое направление - 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.

Второе направление 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.

Изложенные выше методологические подходы относительно понятия, роли и места системы управления государственным долгом позволяют определить основную задачу реформирования и развития системы управления государственным долгом.

Указанная задача заключается в усилении государственного влияния и контроля за государственным долгом и заимствованиями и постепенном снижении зависимости государственного бюджета от ситуации в долговой сфере.

Достижение целей по сокращению стоимости обслуживания государственного долга и по сохранению объема государственного долга на экономически безопасном уровне возможно при выполнении системой управления государственным долгом следующих задач:

- повышение эффективности государственных заимствований на внутреннем и внешнем рынках;
- дальнейшее развитие рынка внутренних заимствований, в том числе в связи с реформой пенсионной системы;
- оптимизация структуры государственного долга Российской Федерации;
- сокращение рисков, связанных с осуществлением заимствований;
- обеспечение принятия экономически обоснованных решений в области управления государственным долгом и государственных заимствований;
- развитие рыночных инструментов заимствований и инструментов управления долгом.

Упомянутые задачи могут быть реализованы только в случае создания и совершенствования следующих элементов системы управления государственным долгом:

1. совершенствование правовых основ в области управления долгом;

2. создание единой и централизованной организационной структуры и четких механизмов управления долгом;
3. создание единой системы учета государственного долга и единой базы данных, по учету государственного долга;
4. создание единой системы анализа рисков в области управления долгом и финансового анализа долговых операции и заимствований;
5. формирование интегрированной и унифицированной системы стратегического планирования в сфере системы управления государственным долгом и оценки эффективности заимствований;
6. совершенствование механизмов взаимодействия системы управления долгом с системой кассового управления средствами бюджета;
7. создание системы и механизмов взаимодействия, включая межведомственные и внутриведомственные процедуры управления государственным долгом, денежно-кредитной политикой и политикой в области управления золотовалютными резервами;
8. создание системы учета в секторе государственного управления, основанной на принципе начисления.
9. внедрение интегрированной системы по аналитическому учету субфедеральных, муниципальных долговых обязательств и заимствований негосударственного сектора экономики.

Реформирование системы управления государственным долгом Российской Федерации должно предусматривать четкое определение функций органов государственной власти в области управления долгом и порядок их взаимодействия.

Полномочия органов государственной власти

Функции органов и ветвей государственной власти в области управления государственным долгом должны распределяться следующим образом:

- **Президент Российской Федерации** устанавливает основные приоритеты бюджетной политики на краткосрочную и среднесрочную перспективу;
- **Федеральное Собрание Российской Федерации** устанавливает в законе о федеральном бюджете на очередной финансовый год верхний предел государственного долга и предел государственных внутренних и внешних заимствований;
- **Правительство Российской Федерации** определяет организационные основы системы управления государственным долгом и активами, утверждает стратегию в области управления государственным долгом и финансовыми активами, утверждает основные источники и параметры заимствований, включая программу государственных заимствований.
- **Центральный банк Российской Федерации** на стадии разработки и реализации стратегии в области управления государственным долгом согласует Минфину России вопросы соответствия долговой политики с денежно-кредитной политикой и политикой в области управления золотовалютными резервами, включая вопросы осуществления внутренних и внешних заимствований;
- **Министерство финансов Российской Федерации** от имени Правительства Российской Федерации осуществляет внешние и внутренние заимствования, реализует утверждаемую Правительством долговую стратегию, осуществляет бюджетное планирование в части государственного долга, источников покрытия дефицита федерального бюджета и планируемых расходов на обслуживание государственного долга, проводит анализ заимствований на региональном и муниципальном уровне, а также заимствований негосударственного сектора экономики, осуществляет обслуживание и погашение государственного долга;

- Министерство экономического развития и торговли Российской Федерации участвует в анализе эффективности проектов, финансируемых за счет средств внешних заимствований.

- специализированная организация- **Федеральное агентство по управлению государственным долгом**, осуществляющее по поручению Министерства финансов Российской Федерации отдельные функции по управлению государственным долгом.

При этом, распределение полномочий между Минфином России и долговым агентством в рамках управления государственным долгом будет выглядеть следующим образом:

Министерство финансов Российской Федерации:

- организует управление государственным долгом в рамках предоставленных Правительством РФ полномочий;
- разрабатывает стратегию и годовые программы в области управления государственным долгом и финансовыми активами;
- в рамках разработки законов о бюджете определяет потребность в источниках финансирования бюджета;
- осуществляет от имени Правительства эмиссию государственных ценных бумаг;
- проводит переговоры и заключает от имени Правительства соглашения с кредиторами;
- управляет средствами федерального бюджета;
- обеспечивает учет и составляет отчетность об исполнении федерального бюджета в соответствии с положениями бюджетного законодательства;
- осуществляет платежи в счет обслуживания и погашения государственного долга.

Федеральное агентство по управлению государственным долгом:

- участвует по поручению Минфина России в реализации утвержденной Правительством стратегии и годовых программ в области управления государственным долгом и финансовыми активами;
- от имени и по поручению Минфина России осуществляет перевод средств кредиторам Российской Федерации;
- участвует в ведении переговоров с кредиторами Российской Федерации в рамках предоставленных полномочий;
- ведет аналитический учет государственных долговых обязательств и финансовых активов, связанных с долговыми операциями;
- анализирует риски, связанные со структурой государственного долга и финансовых активов, связанных с долговыми операциями;
- ведет детализированную базу данных о государственных долговых обязательствах, включая обязательства федерального правительства, субъектов РФ и государственных внебюджетных фондов, а также о финансовых активах;
- заключает в рамках предоставленных полномочий договора с инфраструктурными организациями;
- осуществляет по поручению Министерства финансов Российской Федерации операции на рынке государственных долговых обязательств.

Основные мероприятия по созданию единой системы управления государственным долгом

В связи с отсутствием или незавершенностью формирования многих элементов системы управления государственным долгом Российской Федерации, ее реформирование займет примерно 2-3 года.

В этой связи было бы целесообразно реализовать настоящую концепцию в несколько этапов, последовательно решая поставленные задачи путем проведения основных мероприятий.

При определении организационно-правовой базы управления государственным долгом необходимо соблюдение следующих ключевых требований:

- четкое определение организационной структуры;
- наличие координации и обмена информацией между всеми участниками процесса;
- четкое определение круга полномочий соответствующих участников процесса.

На первом этапе реализации данной Концепции предполагается осуществить следующие мероприятия:

1. Совершенствование текущей системы управления государственным долгом и финансовыми активами

Управление государственным долгом и финансовыми активами должно базироваться на наличии всеобъемлющей базы данных о государственном долге и активах, связанных с долговыми операциями, анализе рисков, связанных со структурой государственного долга и активов, прогнозе платежей по погашению и обслуживанию долга, текущих и прогнозируемых денежных потоков, текущей бюджетной ситуации и ее прогнозе на ближайшую перспективу, анализе ситуации на финансовых рынках.

Реализация политики по совершенствованию управления государственным долгом предполагает:

- внесение изменений в законодательные и нормативные акты, позволяющие осуществлять активное управление государственным долгом в оперативном режиме (операции на рынке с государственными долговыми обязательствами, долговые свопы, обмен долговых обязательств и др.);
- создание механизмов и процедур координации деятельности подразделений, осуществляющих в Минфине России управление различными категориями государственного долга;
- создание договорно - правовой базы для осуществления операций по управлению государственным долгом;

- разграничение функции по ведению переговоров, принятию решений в отношении заимствований и управления долгом от функции по мониторингу, анализу и учету внешнего долга;
- сосредоточение функций в области внешних заимствований, управления государственным долгом, взаимоотношений с международными финансовыми организациями, иностранными кредиторами и институциональными инвесторами в Министерстве финансов Российской Федерации;
- согласование методологии и механизмов учета государственных внешних и внутренних долговых обязательств, внедрение единой автоматизированной Книги государственного долга, а также автоматизация учета государственных долговых обязательств и учета исполнения федерального бюджета по данным обязательствам;
- разработка и совершенствование процедур учета операций по управлению государственным долгом;
- разработка единых процедур оценки эффективности заимствований, а также методологии и процедур анализа портфеля долговых обязательств;
- установление механизмов и процедур взаимодействия в области кассового исполнения федерального бюджета и управления государственным долгом;
- разработка процедур и механизмов взаимодействия Минфина России и Банка России в области взаимоотношении с международными рейтинговыми агентствами и институциональными инвесторами;
- разработка процедур и механизмов взаимодействия с международными финансовыми организациями;

2. Создание правовых основ управления государственным долгом

- Разработка и внесение в установленном порядке для принятия Федеральным Собранием проекта закона о государственном долге.

Указанный законопроект должен включать:

- определение государственного внутреннего и внешнего долга, структуры и форм долговых инструментов;
- полномочия исполнительной и законодательной власти в области заимствований и управления государственным долгом и активами, связанными с долговыми операциями;
- основные принципы управления государственным долгом и активами, связанными с долговыми операциями;
- порядок принятия решений в области управления государственным долгом и активами, связанными с долговыми операциями;
- процедуры, нормы и правила по управлению государственным долгом и активами, связанными с долговыми операциями;
- порядок взаимодействия министерств и ведомств по вопросам взаимоотношений с иностранными инвесторами, международными финансовыми организациями, международными рейтинговыми агентствами;
- процедуры и порядок надзора и аудита в области управления государственным долгом и активами, связанными с долговыми операциями.
- Изменения в действующее законодательство Российской Федерации (Бюджетный кодекс Российской Федерации, другие нормативные акты), позволяющие обеспечить:
 - правовые основы по оперативному управлению государственным долгом и активами, связанными с долговыми операциями,
 - правовые основы в области методологии учета государственных обязательств и активов, связанных с долговыми операциями,
 - правовые основы контроля за долговыми обязательствами субъектов Федерации.
- Упорядочение и кодификация действующих законов и иных нормативно-правовых актов в области управления государственным долгом.
- Разработка новых и внесение изменений в действующие ведомственные нормативные документы, регламентирующие:

- полномочия структурных подразделений,
- процедуру и порядок совершения операций,
- полномочия должностных лиц.

3. Создание системы взаимодействия политики в области управления государственным долгом с финансовой и денежно-кредитной политикой

- Согласование долговой политики с финансовой (бюджетной) политикой должно осуществляться как на стадии разработки и утверждения закона о бюджете на очередной финансовый год, так и в ходе его исполнения. При этом разработке бюджета и среднесрочной бюджетной политики должен предшествовать анализ долговой ситуации, а также определение стратегии и политики в области управления долгом.

- Взаимодействие долговой политики с денежно-кредитной политикой должно осуществляться по следующим направлениям:

- Согласование между Минфином России и Банком России политики в области регулирования денежной массы, процентной политики Банка России с политикой в области внутренних и внешних заимствований,

- согласование политики в области регулирования золотовалютных резервов и политики в области погашения и обслуживания внешнего долга.

Указанная работа Минфина России и Банка России могла бы осуществляться путем организации более тесного взаимодействия и координации на уровне разработки программ в области денежно-кредитной политики и процентной политики Банка России, а также политики в области управления государственным долгом. Кроме того, упомянутое взаимодействие могло бы также осуществляться путем согласования действий на рынках (исключение несогласованных операций на одних рыночных сегментах), согласования механизма обмена информацией, единой методологии оценки долга и дальнейшей разработкой таких механизмов. Принципы и механизмы такого взаимодействия должны быть закреплены в законодательстве о государственном долге Российской Федерации.

4. Создание единой системы учета государственного долга

Система должна предусматривать:

- единую методологию учета, включая учет долговых обязательств;
- интегрированную автоматизированную базу данных на основе системы аналитического и синтетического учета обязательств по каждому соглашению, выверки расчетов по обслуживанию и погашению долга, расчета и прогноза платежей по погашению и обслуживанию долга;
- систему бухгалтерского и статистического учета долговых обязательств государства, включая их регулярную переоценку по рыночной стоимости;
- систему текущего и последующего контроля за расчетами по погашению и обслуживанию долга, рыночными операциями с задолженностью и активами, связанными с долговыми операциями.

5. Создание системы анализа и управления рисками, связанными со структурой государственного долга и активов

Система должна включать анализ и управление рисками:

- ликвидности
- риск ограничения доступа к внутреннему и внешнему рынкам капитала,
- риск концентрации платежей в определенном временном отрезке, связанный со структурой долга по срокам погашения
 - изменения стоимости обслуживания долга (процентный риск)
 - учет, ведение и управление единой процентной позицией федерального бюджета;
- риск несоответствия фиксированной ставки текущим рыночным ставкам,
- риск изменения плавающих процентных ставок (ставки купона) и премии по государственным долговым обязательствам при их рефинансировании;

- валютным риском - учет и управление единой валютной позицией федерального бюджета.

Система анализа рисков, связанных со структурой государственного долга и активов, связанных с долговыми операциями, должна, в том числе, предусматривать мониторинг и анализ влияния макроэкономических факторов, эволюции платежного баланса, фискальных рисков на способность погашать и обслуживать государственную задолженность (оптимальный размер долга и объем заимствований, оптимальные стоимостные параметры долга и заимствований).

6. Внедрение стратегического и текущего планирования в области управления государственным долгом

Разработка стратегии должна основываться на следующих элементах:

- анализ и прогноз развития экономики, как основы для определения приемлемого уровня государственного долга, платежей по его обслуживанию и погашению;
- анализ и прогноз фискальной и бюджетной политики государства, включая доходы и расходы бюджета;
- анализ и прогноз платежного баланса, движения золотовалютных резервов, движения курсов основных мировых валют;
- прогноз динамики внутреннего и международного финансовых рынков, способности государства осуществлять внешние и внутренние заимствования на приемлемых условиях;
- анализ и прогноз платежей по погашению и обслуживанию государственного долга;
- анализ и прогноз состояния активов государства, связанных с долговыми операциями, эволюции их рыночной стоимости, а также поступлений по указанным активам.

Стратегия должна разрабатываться на срок не менее 5 лет и включать следующие основные моменты:

- политику в области обслуживания и погашения внешнего и внутреннего долга, включая стратегию в отношении реструктуризации отдельных категорий государственного долга;
- политику в области внутренних и внешних заимствований;
- в политику в отношении внутренних и внешних финансовых активов;
- в план действий при возникновении кризисных ситуаций.

Стратегия должна утверждаться Правительством и служить основой для последующей разработки текущей годовой политики в области управления государственным долгом и активами, связанными с долговыми операциями, а также используется при разработке проектов законов о бюджете в части планирования расходов на обслуживание и погашение государственного долга и новых заимствований.

Текущая политика в области управления государственным долгом должна разрабатываться ежегодно в рамках долговой стратегии в тесной связи с бюджетным планированием и содержать детальные мероприятия в сфере государственного долга, включая программу действий.

Стратегия управления государственным долгом и разрабатываемые на ее основе ежегодные программы управления долгом должны включать помимо качественных и количественные показатели, позволяющие осуществлять мониторинг их реализации. Анализ результатов реализации годовых программ будет осуществляться ежеквартально, долговой стратегии - ежегодно. Стратегия будет корректироваться с учетом результата мониторинга соответствующих отчетов о реализации годовых программ.

На втором этапе реализации концепции необходимо провести мероприятия по переходу к:

1. **централизованному управлению государственными обязательствами.**

Для этого надлежит обеспечить:

- централизованный порядок принятия решений в сфере управления государственным долгом;
- сосредоточение функций по привлечению кредитов и займов, предоставлению государственных платежных гарантий, функций по погашению и обслуживанию долга в едином уполномоченном ведомстве,
 - единство политики управления внутренним и внешним государственным долгом;
 - единый порядок и унифицированные процедуры учета государственного долга;

Достижение указанных целей планируется путем проведения следующих мероприятий:

- Организационное объединение в Минфине России управления внутренним и внешним долгом;
- Трансформация Внешэкономбанка СССР в Агентство по управлению государственным долгом Российской Федерации, передача ему агентских функций.

2. Созданию системы по аналитическому учету обязательств субъектов РФ, муниципальных образований, государственного и негосударственного сектора экономики:

- анализ объемов и условий долговых обязательств субъектов РФ, муниципальных образований и государственного сектора,
- аналитический учет объемов и условий внешних заимствований, осуществляемых негосударственным сектором экономики. Указанный анализ может проводиться только при условии взаимодействия Министерства финансов Российской Федерации, Министерства экономического развития и торговли, ФКЦБ и Банка России на уровне разработки и осуществления мер валютного регулирования с политикой в области негосударственных заимствований, информационного взаимодействия и создания соответствующей базы данных.

3. Разработке концепции управления государственными активами и пассивами, завершение создания единого баланса государства.

Таким образом, система управления государственным долгом и активами в перспективе должна представлять собой единую систему в методологическом, учетном и организационном плане и на состояние государственного долга существенно влияет и совершенствование управления им – порядка и условий получения новых займов, размеров погашений и выплачиваемых процентов.

Заключение

Отношения, связанные с формированием государственного долга, его погашением и обслуживанием, – это динамичная, быстро развивающаяся сфера экономической деятельности государства. Участие в формировании политики государственных заимствований и ее практической реализации требует от государственных служащих специальных знаний. Не менее важно научиться пользоваться информацией об условиях выпуска и обращения государственных ценных бумаг многочисленным инвесторам – юридическим и физическим лицам. Курсовая работа была написана на основе обобщения реального опыта проведения современной Россией своих заимствований, регулирования государством рынка государственных долговых инструментов, проявившихся тенденций во взаимоотношениях государства с разными категориями инвесторов. На основе рассмотренных и изученных вопросов можно сделать следующие выводы, что основными задачами государства, направленными на поддержание стабильности рынка государственных заимствований является: сохранение объемов и структуры государственного долга, позволяющих гарантированно выполнять обязательства по его погашению и обслуживанию, а также рефинансировать долг независимо от состояния федерального бюджета; осуществление государственных внутренних заимствований в объеме, позволяющем активно развивать рынок корпоративных и муниципальных заимствований, обеспечивающих финансирование инвестиций в отраслях и регионах; изменение структуры государственного долга Российской Федерации в части дальнейшего увеличения удельного веса внутреннего долга в структуре совокупного государственного долга.

Главными целями долговой политики Российской Федерации на ближайшее будущее должно быть решение следующих задач:

- улучшение качества долга за счет снижения стоимости его обслуживания, совершенствования структуры;

- обеспечение стабильного обслуживания как внешних, так и внутренних обязательств страны при любой кризисной ситуации;
- содействие достижению инвестиционного кредитного рейтинга и его дальнейшему повышению, что не только обеспечит удешевление новых заимствований для государства и частных структур, но и будет способствовать приливу новых прямых и портфельных инвестиций;
- гибкое реагирование на изменяющиеся условия внешнего и внутреннего финансовых рынков и использование наиболее благоприятных источников и форм заимствований;
- обеспечение надежного механизма перевода заемных средств в инвестиции, ставящего реальные заслоны на пути их нецелевого использования. Дополнительные заемные средства должны привлекаться только для финансирования и кредитования приоритетных проектов и программ при условии их эффективного использования;
- усиление привлекательности российских долговых бумаг для широкого круга инвесторов, предотвращение резких колебаний их цены на мировых финансовых рынках;
- создание комплексной системы управления государственным долгом с участием органов государственной власти, которая позволит адекватно формулировать и реализовывать национальные интересы в этой сфере;
- совершенствование учета и мониторинга государственного долга, внедрения прогрессивных технологий по управлению долгом, позволяющих контролировать состояние долговой нагрузки экономики и отслеживать ход выполнения государственных обязательств в режиме реального времени.

Эти решения являются обоснованными не только по линии улучшения рынка государственного долга, но и по линии улучшения социально-экономического состояния страны и ее граждан. Как было сказано выше, снижение внешних государственных заимствований за счет увеличения внутренних, позволяет избежать перекладывания долгов нынешних поколений на плечи будущих. Также данная политика способствует

укреплению национальной валюты и снижению экономической зависимости государства от ситуации на иностранных финансовых рынках. На примере современной стратегии Правительства Российской Федерации, можно сказать о правильности решений при ее выборе. Можно наблюдать первые ее результаты, такие как погашение основных внешних задолженностей перед мировыми кредитными организациями (это было возможно, в первую очередь, за счет создания стабилизационного фонда страны), что позволило в последующие годы больше средств тратить на социально значимые объекты и направления. Реализация социальных программ в области образования, здравоохранения, решения жилищного вопроса позволила после долгих лет забвения, наконец улучшить положение в этих важных сферах социальной жизни общества.

Список литературы

1. Бескова И.А. Управление государственным долгом. Финансы.-2003;
2. Вавилов Ю.Я. Государственный долг: Учебное пособие для вузов. - Изд. 3-е, перераб. и доп.- М.: Перспектива. 2007;
3. Колпакова Г.М. Финансы. Денежное обращение. Кредит: Учеб. Пособие./ Ред. Колпакова Г.М. - 2-е изд., перераб. и доп.-М.: Финансы и статистика, 2003;
4. Литовских А.М., Шевченко И.К. Финансы, денежное обращение и кредит. Учебное пособие. Таганрог: Изд-во ТРТУ. 2003;
5. Лушин АМ. Финансы: Учебник,- М.: Экономисть.2005;
6. Матвеева, Т.Ю. Основы экономической теории: Учеб. пособие для вузов / Т.Ю. Матвеева, И.Н. Никулина. – М.: Дрофа, 2003;
7. Мысляева И.М. Государственные и муниципальные финансы: Учебник. Изд. 2-е, перераб. и доп.- М.: ИНФРА-М, 2007;
8. Нешиной А.С. Финансы: Учебник. – 7-е изд., перераб. доп. – М.: Издательско-торговая корпорация Дашков и Ко», 2007;
9. Фетисов В.Д. Бюджетная система Российской Федерации: Учеб.пособие для вузов. - М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2003;
10. Финансы: Учебник / Под ред. А.Г. Грязновой, Е.В. Маркиной. — М.: Финансы и статистика, 2006;
11. Воронин, Ю., Кабашкин, В. Управление государственным долгом. // Экономист. – 2006;
12. Шабалин А. Динамика государственного и корпоративного долга/А. Шабалин// Экономист.-2006;
13. Астапов К.Л. Управление внешним и внутренним долгом в России/ К.Л. Астапов// Мировая экономика и международные отношения.-2003;