

УПРАВЛЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫМ И МУНИЦИПАЛЬНЫМ ДОЛГОМ

1. Понятие и сущность **Вопросы:**
государственного и
муниципального долга.
2. Политика управления
государственным и
муниципальным долгом.

Долговые обязательства государства – это любые ценные бумаги, соглашения, удостоверяющие отношения займа, в которых должником выступает государство, органы государственной власти или управления.

Долговые обязательства государства могут быть явными и неявными.

- 1. К явным (или безусловным)** относятся привлеченные займы, кредиты и ссуды. Они подлежат четкому планированию, имеют известный график обслуживания и погашения.
- 2. К неявным (условным)** относятся обязательства образующиеся в процессе исполнения бюджета в виде задолженности по выплате зарплаты работникам бюджетной сферы или по оплате государственных заказов. К ним относятся обязательства и выплаты которые носят вероятностный характер (государственные гарантии).

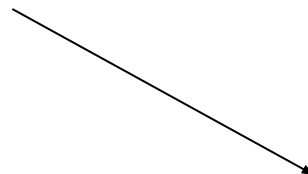
Государственная гарантия – это способ обеспечения гражданско-правовых обязательств, при котором государство-гарант дает обязательство полностью или частично отвечать за исполнение лицом, которому предоставляется гарантия, обязательств перед третьими лицами.

В результате заемной деятельности
государства образуется государственный
долг:

ЗАЙМЫ И КРЕДИТЫ

ДОЛГОВЫЕ ОБЯЗАТЕЛЬСТВА

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ДОЛГ



Государственный долг РФ –

долговые обязательства Правительства РФ перед физическими и юридическими лицами РФ, субъектами РФ, муниципальными образованиями РФ, а также иностранными государствами, международными финансовыми организациями, иными субъектами международного права, включая обязательства по государственным гарантиям, предоставленным РФ.

В Российской Федерации формируется:

1. Государственный долг РФ, сформированный федеральными органами власти;
2. Государственный долг субъектов Российской Федерации, сформированный органами власти субъектов РФ;
3. Муниципальный долг, сформированный местными органами власти.

Долговые обязательства формируются в соответствии с нормативно-правовыми актами государства, основными из которых являются:

1. Бюджетный кодекс РФ;
2. Гражданский кодекс РФ;
3. Федеральные законы и законы субъектов РФ о федеральном бюджете и бюджетах субъектов РФ на очередной финансовый год;
4. Решения местных органов власти о местных бюджетах на очередной финансовый год.

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

1. *Кредитные соглашения и договоры*, заключенные от имени РФ или субъекта РФ.
2. *Государственные ценные бумаги*, выпускаемые от имени РФ или субъекта РФ.
3. *Договоры о предоставлении государственных гарантий* РФ, договоры поручительства РФ или субъекта РФ по обеспечению исполнения обязательств третьими лицами.
4. *Переоформленные долговые обязательства третьих лиц* в государственный долг РФ, субъекта РФ.
5. *Соглашения и договоры*, в том числе международные, заключенные от имени РФ или субъекта РФ, о *пролонгации и реструктуризации* долговых обязательств прошлых лет.

Муниципальный долг – состоит из совокупности долговых обязательств муниципального образования.

Он обеспечивается всем муниципальным имуществом, составляющим муниципальную казну.

Муниципальные долговые обязательства
существуют в форме:

1. *Кредитных соглашений и договоров*, заключенных муниципальным образованием.
2. Займов муниципального образования, осуществляемых путем *выпуска ценных бумаг* от имени муниципального образования.
3. Договоров о предоставлении *муниципальных гарантий*, договоров *поручительства* муниципального образования по обеспечению исполнения обязательств третьими лицами.
4. *Долговых обязательств юридических лиц, реорганизованных в муниципальный долг.*

Долговые обязательства РФ подразделяются на:

1. Краткосрочные – до 1 года;
2. Среднесрочные - (от 1 до 5 лет);
3. Долгосрочные - (свыше 5 лет, но не более 30 лет)

Муниципальные долговые обязательства не могут превышать срока более 10 лет.

- **Внутренний государственный долг** – долговые обязательства РФ как заемщика или гаранта перед резидентами РФ или нерезидентами РФ, выраженными в валюте РФ.

Состав:

1. Рыночные долговые обязательства (ц/б свободно обращающиеся на внутреннем фондовом рынке);
2. Нерыночные долговые обязательства (не могут свободно обращаться на фондовом рынке);
3. Государственные гарантии и поручительства;

- Размер внутреннего государственного долга, с одной стороны, определяется возможностями государства обслуживать его, а с другой стороны, зависит от того, насколько население терпимо относится к факту наличия долга, и с тем, что государство не торопится его погашать.
- В России действует единая система учета и регистрации государственного долга.
- Субъекты Федерации и муниципальные образования регистрируют свои долговые обязательства в Министерстве финансов РФ, которое ведет государственную долговую

Внутренние долговые обязательства можно разбить на две группы:

- 1. Рыночные**, существующие в форме эмиссионных ценных бумаг;
- 2. Нерыночные**, выпущенные в счет финансирования образовавшейся задолженности бюджета (векселя Министерства финансов РФ, задолженность перед Центральным банком России).

Факторы влияющие на увеличение внутреннего государственного долга РФ:

1. Высокая доля государственных расходов в структуре ВВП;
2. Неточный финансовый учет бюджетного дефицита, приводящий к его занижению;
3. Высокая доходность государственных ценных бумаг.

Внешний государственный долг –
долговые обязательства РФ как
заемщика, выраженные в иностранной
валюте перед нерезидентами РФ–
(иностранными фирмами, банками,
правительственными и, международными
организациями).

- Размер и структура внешнего долга России отражены в программе внешних заимствований РФ.
- Данная программа входит в состав документов, предоставляемых одновременно с проектом бюджета на очередной финансовый год в законодательные органы власти для утверждения.
- В программе дается перечень внешних заимствований на очередной финансовый год с указанием цели, источников, сроков возврата, объема заимствований.
- Программа отражает все займы и гарантии, величина которых превышает 10 млн. долл. на весь срок займа. Она утверждается Федеральным собранием РФ.
- Правительство РФ может осуществлять внешние займы, не включенные в программу, если это приводит к сокращению расходов по обслуживанию внешнего долга.

Внешний долг Российской Федерации имеет следующую структуру источников формирования:

1. 50% внешних заимствований – правительственные органы иностранных государств;
2. 35% - зарубежные банки и компании;
3. 15% - международные финансово - кредитные институты.

Внешняя задолженность государства может быть разделена на 2 составляющие:

1. Перешедшие «по наследству» от СССР (около 100 млрд. долл.). Это долги по кредитам Парижского клуба, Лондонского клуба, странам СЭВ, по межправительственным соглашениям.
2. Задолженность, образовавшаяся после 1991 года. Это долги по кредитам МФВ, по еврооблигациям, по кредитам Всемирного банка, по товарным и целевым кредитам иностранных банков и фирм.

Субъекты РФ и муниципальные образования ограничены в правах формирования внешнего государственного долга.

Субъекты федерации могут формировать долговые обязательства в иностранной валюте, но на основании порядка разработанного Правительством РФ и с учетом федеральных приоритетов.

Муниципальные образования не наделены правом формировать внешнюю задолженность, за исключением возникших обязательств по бюджетным кредитам выраженным в иностранной валюте.

Внешние заимствования были предоставлены России международными финансовыми организациями (МВФ, МБРР, ЕБРР), иностранными государствами (Германией, США, Францией) и частными иностранными компаниями.

Часть валютных кредитов была получена от Центрального банка РФ за счет сокращения его золотовалютных резервов.

Посильность погашения имеющегося долга будет зависеть от трех основных факторов:

1. Масштабов роста производства и доходов бюджета;
2. Темпов роста экспорта;
3. Обеспечения устойчивого активного сальдо торгового и платежного балансов страны и накопления валютных резервов.

Государственный (муниципальный) долг как экономическая категория

представляет собой определенную систему отношений, которые возникают между органами государственного (муниципального) управления, с одной стороны, и частными лицами, негосударственными институтами, иностранными государствами – с другой, по поводу формирования и погашения задолженности органов государственного управления, возникающих в результате формирования дополнительных средств государства.

Законодательство определяет *Государственные долговые обязательства* как совокупность государственных заимствований, которая включает всю сумму непогашенных долговых обязательств государства.

В совокупности все эти обязательства называются **капитальным государственным долгом.**

Долг – это состояние (запас), а не движение (поток), он оценивается на определенную дату, а ее изменение в определенном периоде (между датами) происходит за счет чистого заимствования (заимствование минус погашение).

Государственный долг оценивается по номинальной стоимости, так как он представляет собой сумму непогашенных обязательств, выплачиваемую при наступлении срока выплаты.

При принятии бюджета на очередной финансовый год определяются показатели государственной задолженности:

1. Верхний предел государственного внешнего долга РФ.
2. Верхний предел внешнего долга перед РФ.
3. Предел предоставления государственных гарантий третьим лицам.
4. Предельный размер государственных заимствований.
5. Суммы погашения и выплаты %% по долгам иностранных государств.

Индикаторы долговой зависимости

1. Внешний долг/ ВВП = %
2. Внешний долг/экспорт товаров и услуг = %
3. Стоимость обслуживания внешнего долга/Экспорт товаров и услуг = %
4. Платежи процентов/ВВП = %
5. Валютные резервы/ Внешний долг = %
6. Внешний долг/ средняя численность населения = руб.

- Все приведенные показатели долговой зависимости имеют огромное значение для анализа ситуации, которая складывается в стране.
- Непомерно высокие расходы бюджета, связанные с выплатой %% и погашения займов, ограничивает возможности проведения государством активной экономической политики.
- Это может привести к тому, что государство будет не в состоянии выполнять возложенные на него функции, и как крайний случай – может объявить себя банкротом, приостановив погашение займов и выплату %% по ним.
- Важно контролировать размер государственной задолженности. Если долг превышает предельные границы, необходимо использовать известные способы и пути его погашения.
- В целом, по основным показателям долговой нагрузки Россия относится к государствам с умеренным уровнем долга.
- Увеличение государственного долга происходит в результате капитализации %% по ранее полученным кредитам, а также вследствие обязательств, принятых государством к исполнению, но по различным причинам не профинансированным в срок.

Вопрос 2. Политика управления государственным и муниципальным долгом.

Бремя государственного долга - неблагоприятные для экономики последствия государственного долга:

1. Необходимость сокращать потребление для увеличения вывоза товаров и услуг в уплату процента по внешнему долгу;
2. Перемещение денежных средств в государственный долг, приводящее к сокращению инвестиций и росту ставки процента;
3. Снижение стимулов к труду в результате повышения ставок налога для выплаты процентов по внешнему долгу и др.

Дефолт означает отказ правительства от своих долговых обязательств или нарушение графика выплат по ним в одностороннем порядке, без согласования с держателями этих обязательств.

Целью его является снижение чрезмерной нагрузки по обслуживанию и погашению долга, лежащей на государственный бюджет.

Государственное банкротство - полный или частичный отказ государства от платежей по внешним и внутренним долгам.

Дефолт имеет множество отрицательных последствий:

1. Падает рейтинг страны как заемщика.
2. Подрывается доверие к политике правительства как внутри страны, так и за рубежом.
3. Seriously ухудшается инвестиционный климат.
4. Происходит отказ правительства от обязательств, размещенных за рубежом, что может привести к международной изоляции страны.
5. Инвесторы стремятся вывести свои активы за рубеж.
6. Растет политическое давление на правительство со стороны стран-кредиторов.
7. Предпринимаются попытки наложить арест на имущество должника, расположенное за границей.

Поэтому дефолт может рассматриваться лишь как крайний вариант решения проблемы задолженности.

Под **управлением государственным долгом** понимается деятельность органов власти РФ по:

- обеспечению своевременного и полного обслуживания и погашения государственного долга;
- минимизация в среднесрочной перспективе возникающих при этом расходов федерального бюджета;
- оптимизация размера структуры и состава государственного долга ,исключающих необходимость его реструктуризации.

- РФ не несет ответственности по долговым обязательствам субъектов РФ и муниципальным образованиям, если таковые обязательства не были гарантированы РФ.
- Субъекты РФ и муниципальные образования не отвечают по долговым обязательствам друг друга, если такие обязательства не были гарантированы ими.
- Основные ограничения в рамках которых субъект РФ или муниципальные образования осуществляют управление своими долговыми обязательствами, закреплены в бюджетном законодательстве РФ.

Предельные размеры государственного и муниципального долга

Предельные размеры государственного долга РФ на очередной финансовый год утверждается федеральным законом о федеральном бюджете с разбивкой долга по формам обеспечения обязательств.

Предельный объем государственного долга субъекта РФ и **муниципального долга** на очередной финансовый год не должен превышать объема доходов соответствующего бюджета без учета безвозмездных поступлений из бюджетов других уровней бюджетной системы.

Устанавливаются ограничения средств направляемых на обслуживание долговых обязательств:

- Предельный размер средств направленных на погашение государственного долга из федерального бюджета в очередном финансовом году, устанавливается законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год.
- Предельный размер средств направленных на обслуживание государственного долга субъектов РФ и муниципального долга, утверждается законом (решением) о бюджете и не может превышать 15% объемов расхода соответствующего бюджета за исключением объема расходов осуществляемых за счет субвенций, полученных из других бюджетов.

Меры применяемые за нарушение условий формирования государственного и муниципального долга:

- запрещение принятия новых долговых обязательств;
- ревизия бюджета;
- передача исполнения бюджета субъекта РФ или бюджета муниципального образования под контроль Минфина РФ.

Условия списания обязательств с государственного (муниципального) долга:

- Если долговые обязательства государственных (муниципальных) органов власти не предъявлены кредиторами к погашению в течение трех лет с даты следующей за датой погашения, предусмотренной условиями долгового обязательства или законодательными актами, или истек срок государственной (муниципальной) гарантии, долговое обязательство считается полностью погашенным и списывается с государственного (муниципального) долга РФ.

Основные цели управления государственным (муниципальным) долгом:

- Поддержка объема государственного долга на экономически безопасном уровне;
- Обеспечение исполнения обязательств государства в полном объеме;
- Оптимизация стоимости обслуживания государственного долга РФ;
- Оптимизация затрат, связанных с финансированием дефицита государственного бюджета.

Мерами регулирования
государственного (муниципального)
долга является:

- контроль за его размерами;
- установление предельных величин задолженности;
- рационализация его состава и структуры, форм и методов обслуживания

Принципы управления государственным (муниципальным) долгом:

- - *безусловности* – обеспечение режима безусловного выполнения государством всех обязательств перед инвесторами и кредиторами.
- - *единства* – учет в процессе управления государственным (муниципальным) долгом всех видов обязательств.
- - *снижения рисков* – размещение и погашение займов таким образом, чтобы максимально снизить влияние колебаний мирового рынка капиталов и спекулятивных тенденций рынка ценных бумаг на рынок государственных обязательств.
- - *оптимальности структуры* – поддержание оптимальной структуры долговых обязательств по срокам обращения и погашения.
- - *сохранения финансовой независимости* – поддержание оптимальной структуры долговых обязательств государства между инвесторами-резидентами и инвесторами-нерезидентами.
- - *прозрачности* – соблюдение открытости при выпуске займов, обеспечение доступа международных рейтинговых агентств к достоверной информации об экономическом положении в стране.

Система управления государственным долгом должна обеспечивать:

1. Учет и статистическую отчетность по состоянию государственного долга;
2. Мониторинг и прогноз состояния, подготовку проектов политических решений в отношении объема, структуры государственного долга, стоимости заимствований;
3. Текущие решения по заимствованиям, ведение переговоров и подготовку сделок;
4. Создания системы управления государственным долгом, обеспечивающей снижение кредитных рисков;
5. Координацию действий субъектов, которые участвуют в управлении государственным долгом;
6. Обеспечение денежных ресурсов для совершения процентных и возвратных платежей по долгам;
7. Контроль за денежными потоками;
8. Организацию рынка государственных ценных бумаг и воздействие на его

Методы регулирования государственного долга:

1. Обеспечение баланса между налоговыми и неналоговыми доходами бюджета, эмиссионной деятельностью и размерами государственного долга.
2. Определение и использование стабилизационных инструментов с целью управления динамикой долга.
3. Возможности рефинансирования задолженности государства.
4. Меры по реструктуризации государственного долга.
5. Уменьшение расходов по обслуживанию государственного долга с учетом инфляционного обесценения основной суммы долга и затрат на его обслуживание.
6. Сокращение государственных расходов.
7. Использование источников валюты для погашения и обслуживания внешней задолженности.
8. Контроль за заимствованиями на региональном уровне.
9. Контроль за заимствованиями субъектов хозяйствования.

Формами управления государственным долгом являются:

- 1. Реструктуризация** - это погашение долговых обязательств с одновременным осуществлением займов или принятием других долговых обязательств в объемах погашаемых долговых обязательств с установлением других условий обслуживания и сроков погашения.
- 2. Рефинансирование** – погашение основной части задолженности и процентов за счет средств, полученных от размещения новых займов.
- 3. Новация** – прекращение обязательства соглашением сторон о замене первоначального обязательства, существовавшего между ними, другим обязательством между теми же лицами, предусматривающим другой предмет или способ исполнения. Новация прекращает дополнительные обязательства, связанные с первоначальным обязательством.
- 4. Эмиссия** государственных и муниципальных ценных бумаг. Она производится при утверждении следующих показателей:
 - предельных размеров государственного (муниципального) долга.
 - предельного объема заемных средств, направляемых на финансирование дефицита бюджетов разных уровней.
 - предельного объема расходов направляемых на обслуживание

5. **Унификация** - решение государства об объединении несколько ранее выпущенных займов. При этом облигации и сертификаты ранее выпущенных займов подлежат обмену на облигации и сертификаты нового займа.

6. **Конверсия** - одностороннее изменение доходности займов, т.е. государство объявляет о снижении для кредиторов доходности по займам, полученным государством.

7. **Консолидация** – это изменение условий обращения займов в части их погашения, т.е. решение о переносе даты выплаты по обязательствам на более поздний срок.

8. **Аннулирование государственного долга** – отказ государства от всех обязательств по ранее выпущенным займам.

Способы возможного использования привлекаемых ресурсов:

1. **Финансовое размещение**, когда из внешнего источника осуществляется финансирование инвестиционных проектов и развития экономики. Данный способ является наиболее прогрессивным видом использования внешнего долга. При этом крайне важен отбор конкурентных высокоэффективных инвестиционных проектов, которые обеспечили бы возврат полученных ресурсов;
2. **Бюджетное использование**, при котором привлеченные ресурсы направляются на финансирование текущих бюджетных расходов, в том числе на обслуживание внешней задолженности. Этот способ использования привлекаемых с международного рынка ресурсов - наименее эффективный из существующих;
3. **Смешанное бюджетно-финансовое размещение**, когда заимствования используются как на финансирование текущих бюджетных потребностей, так и на развитие экономики в целом. В российской практике большое распространение получил наименее эффективный способ - новые заимствования направляются на финансирование текущих расходов бюджета, включая и обеспечение существующего внешнего долга.

Управление внешним долгом имеет свою специфику:

1. Чрезмерный рост внешнего долга угрожает безопасности страны, означает фактически ее банкротство.
2. Управление внешним долгом должно осуществляться на стадии привлечения внешних займов, их использования и погашения.
3. Управление внешним долгом должно осуществляться путем установления предельных размеров внешнего долга и государственных гарантий в Законе о бюджете на соответствующий финансовый год.

Основным результатом реформирования системы управления государственным долгом должно явиться:

- улучшение репутации РФ на международных рынках;
- существенное уменьшения рисков, связанных с заимствованиями и управлением государственным долгом;
- выход России на качественный уровень заимствований и управлением государственным долгом, соответствующим международным критериям.