

Государственный и муниципальный долг

Литература:

1) Бюджетный кодекс РФ:

- Статья 6. Понятия и термины
- Глава 14. Государственный и муниципальный долг
- Глава 15. Внешние долговые требования РФ

2) **Бюджетная система России: учебник / под ред. Г. Б. Поляка.** - 3-е изд. изд., перераб. и доп. - М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2011. - 703 с.: ил., табл. - (Золотой фонд российских учебников)

3) Грицюк, Т.В. **Бюджетная система Российской Федерации [Электронный ресурс] : учебно-методическое пособие / Т.В. Грицюк, В.В. Котилко, И.В. Лексин.** — Электрон. дан. — М. : Финансы и статистика, 2014. — 560 с.

4) Ушвицкий, Л.И. **Государственный и муниципальный долг [Электронный ресурс] : учебное пособие / Л.И. Ушвицкий, В.С. Катренко, А.В. Савцова [и др.].** — Электрон. дан. — М. : Финансы и статистика, 2014. — 197 с.

5) Мохнаткина Л.Б. **Государственный и муниципальный долг [Электронный ресурс]: учебное пособие/ Мохнаткина Л.Б.**— Электрон. текстовые данные.— Оренбург: Оренбургский государственный университет, ЭБС АСВ, 2014.— 180 с.

6) **Федеральный закон от 29.07.1998 N 136-ФЗ "Об особенностях эмиссии и обращения государственных и муниципальных ценных бумаг"**



**Тема 1 Понятие, роль,
классификация, структура
государственного и
муниципального долга**

Понятие

государственный или муниципальный долг - обязательства, возникающие из государственных или муниципальных заимствований, гарантий по обязательствам третьих лиц, другие обязательства в соответствии с видами долговых обязательств, установленными БК РФ, принятые на себя Российской Федерацией, субъектом РФ или муниципальным образованием;

дефицит (текущие долговые обязательства) – заимствования+гарантии - обязательства – долг

дефицит бюджета - превышение расходов бюджета над его доходами;

государственные и муниципальные заимствования - осуществляются в целях финансирования дефицитов соответствующих бюджетов, а также для погашения долговых обязательств;

государственный кредит - совокупность экономических отношений, возникающих между государством, с одной стороны, юридическими и физическими лицами – с другой, при которых государство выступает в качестве заемщика, кредитора и гаранта.

Государственные заимствования РФ - государственные займы, осуществляемые путем выпуска государственных ценных бумаг от имени РФ, и кредиты, привлекаемые от других бюджетов бюджетной системы РФ, кредитных организаций, иностранных государств, включая целевые иностранные кредиты (заимствования), международных финансовых организаций, иных субъектов международного права, иностранных юр. лиц, по которым возникают долговые обязательства РФ.

Государственные заимствования субъектов РФ - государственные займы, осуществляемые путем выпуска государственных ценных бумаг от имени субъекта РФ, и кредиты, привлекаемые в бюджет субъекта РФ от других бюджетов бюджетной системы РФ, кредитных организаций, иностранных банков и международных финансовых организаций, по которым возникают долговые обязательства субъекта РФ.

Муниципальные заимствования - муниципальные займы, осуществляемые путем выпуска ценных бумаг от имени МО, размещаемых на внутреннем рынке в валюте РФ, и кредиты, привлекаемые в местный бюджет от других бюджетов бюджетной системы РФ и от кредитных организаций, по которым возникают муниципальные долговые обязательства.

государственный и муниципальный долг – совокупность долговых обязательств перед кредиторами;

государственный и муниципальный долг – накопленная задолженность РФ, субъектов РФ и муниципальных образований, подлежащая погашению в форме основного долга и начисленных на него процентов;

государственный (муниципальный) долг – безэмиссионный способ покрытия дефицита бюджета;

другие способы:

- кредитно-денежная эмиссия (монетизация);

- повышение уровня налогообложения;

Долговые обязательства РФ, субъекта РФ, муниципального образования полностью и без условий обеспечиваются всем находящимся в собственности РФ, субъекта РФ, муниципального образования имуществом, составляющим соответствующую казну, и исполняются за счет средств соответствующего бюджета.

Роль государственного долга

Подходы к определению роли государственного долга в рыночной экономике (критерий – соотношение 2 факторов: сальдо бюджета и реального ВВП):

1. Классический подход заключается в использовании государственных займов в качестве субститута налоговых поступлений при компенсации снижения доходной части бюджета.

Объем государственных займов увеличивают в фазе снижения деловой активности (рост реального ВВП $> 1\%$ за год), в фазе увеличения деловой активности объем займов снижают, в фазе экономического спада (рост реального ВВП $< 1\%$ за год) и период, предшествующий экономическому спаду, объем займов минимизируют или досрочно погашают государственный долг.

экономический спад – проблема пополнения бюджета - рост государственной задолженности – риск долгового кризиса, отрицательные последствия для экономики

Недостатки подхода – риски ошибочного планирования сальдо бюджета.

Преимущества – сохранение уровня государственных расходов при неизменном (пониженном) уровне налогообложения в фазе снижения деловой активности.

2. Альтернативный подход – государственный долг выполняет роль механизма, ускоряющего экономическое развитие:

в фазе снижения деловой активности - объем займов сокращают, в фазе увеличения деловой активности - объем займов увеличивают, в фазе экономического спада и в период, предшествующий экономическому спаду - объем займов минимизируют или досрочно погашают государственный долг.

Преимущества альтернативного подхода перед классическим :

- позволяет привлекать в бюджет больший объем денежных ресурсов за экономический цикл;
- наблюдается более низкая амплитуда колебаний относительного объема долга в течение экономического цикла;
- решение об оптимальном размере государственных займов принимается не на основе прогнозных оценок фаз экономического развития, а на основе фактических данных о темпах экономического развития;

По направлению использования и масштабу применения государственных заимствований:

- 1) фискальная роль государственного долга – при недостаточности налоговых доходов для финансирования государственных расходов и для финансирования возникшего бюджетного дефицита.
- 2) регулирующая роль государственного долга - при помощи механизма государственного долга можно регулировать денежное обращение и деловую активность в стране, государственный долг используется в качестве инструмента макроэкономической политики.

Классификации общественного долга

1. по уровню управления:

- долг РФ;
- долг субъекта РФ;
- долг муниципального образования;
- *долг госкорпораций;*

2. по социально-экономическому значению и использованию в качестве инструмента экономической политики государства:

- активный; - пассивный;

3. по периодичности обслуживания и погашения:

- капитальный; - текущий;

4. по источнику заимствования:

- внутренний; - внешний;

5. По срокам государственные (муниципальные) долговые обязательства могут быть краткосрочными, среднесрочными, долгосрочными.

Государственный долг РФ - долговые обязательства Российской Федерации перед физическими и юридическими лицами РФ, субъектами РФ, муниципальными образованиями, иностранными государствами, международными финансовыми организациями, иными субъектами международного права, иностранными физическими и юридическими лицами, возникшие в результате государственных заимствований РФ, а также долговые обязательства по государственным гарантиям, предоставленным РФ.

Государственный долг субъекта РФ - долговые обязательства, выпущенные субъектом РФ.

Муниципальный долг - долговые обязательства, выпущенные органами местного самоуправления.

- Активный долг – заимствования, размещаемые с целью финансирования конкретных социально-экономических программ, инвестиционных проектов, реализация которых рассчитана на среднесрочный и долгосрочный период.
- Пассивный долг – привлечение займов для финансирования текущих расходов и покрытия дефицита бюджета.

- Капитальный долг представляет собой всю сумму выпущенных и непогашенных государством долговых обязательств и гарантированных им обязательств других лиц, включая начисленные проценты, которые должны быть выплачены по этим обязательствам.
- Текущий долг составляют предстоящие расходы по выплате доходов кредиторам по всем долговым обязательствам, принятым на себя государством, и по погашению обязательств, срок оплаты которых наступил.

- внешний долг - обязательства, возникающие в иностранной валюте, за исключением обязательств субъектов Российской Федерации и муниципальных образований перед Российской Федерацией, возникающих в иностранной валюте в рамках использования целевых иностранных кредитов (заимствований);
- внутренний долг - обязательства, возникающие в валюте Российской Федерации, а также обязательства субъектов Российской Федерации и муниципальных образований перед Российской Федерацией, возникающие в иностранной валюте в рамках использования целевых иностранных кредитов (заимствований);

По принятой в международной практике классификации государственным внутренним долгом являются обязательства, возникающие перед внутренними кредиторами (резидентами), а государственным внешним долгом обязательства, возникающие перед иностранными кредиторами (нерезидентами).

- **Долговые обязательства Российской Федерации** могут быть краткосрочными (менее 1 года), среднесрочными (от 1 года до 5 лет) и долгосрочными (от 5 до 30 лет включительно).
- **Долговые обязательства субъекта РФ** могут быть краткосрочными (менее 1 года), среднесрочными (от 1 года до 5 лет) и долгосрочными (от 5 до 30 лет включительно).
- **Долговые обязательства муниципального образования** могут быть краткосрочными (менее 1 года), среднесрочными (от 1 года до 5 лет) и долгосрочными (от 5 до 10 лет включительно).

Структура государственного долга РФ

- долговые обязательства РФ по:

- 1) кредитам кредитных организаций, иностранных государств, в том числе по целевым иностранным кредитам (заимствованиям) МФО, иных субъектов международного права, иностранных юридических лиц;
- 2) государственным ценным бумагам, выпущенным от имени РФ;
- 3) бюджетным кредитам, привлеченным в федеральный бюджет из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации;
- 4) государственным гарантиям Российской Федерации;
- 5) иным долговым обязательствам.

государственная или муниципальная гарантия - вид долгового обязательства, в силу которого соответственно РФ, субъект РФ, муниципальное образование (гарант) обязаны при наступлении предусмотренного в гарантии события (гарантийного случая) уплатить лицу, в пользу которого предоставлена гарантия (бенефициару), по его письменному требованию определенную в обязательстве денежную сумму за счет средств соответствующего бюджета в соответствии с условиями даваемого гарантом обязательства отвечать за исполнение третьим лицом (принципалом) его обязательств перед бенефициаром;

государственные или муниципальные ценные бумаги — ценные бумаги, выпущенные соответственно РФ, субъектом РФ, муниципальным образованием, относятся к категории долговых ценных бумаг.

Государственный внутренний долг РФ:

- 1) номинальная сумма долга по государственным ценным бумагам РФ, обязательства по которым выражены в валюте РФ;
- 2) объем основного долга по кредитам, которые получены РФ и обязательства по которым выражены в валюте РФ;
- 3) объем основного долга по бюджетным кредитам, полученным РФ;
- 4) объем обязательств по государственным гарантиям, выраженным в валюте РФ;
- 5) объем иных долговых обязательств РФ, оплата которых в валюте РФ.

Государственный внешний долг РФ:

- 1) номинальная сумма долга по государственным ценным бумагам РФ, обязательства по которым выражены в иностранной валюте;
- 2) объем основного долга по кредитам, которые получены РФ и обязательства по которым выражены в иностранной валюте, в том числе по целевым иностранным кредитам (заимствованиям), привлеченным под государственные гарантии РФ;
- 3) объем обязательств по государственным гарантиям РФ, выраженным в иностранной валюте.

Структура государственного долга субъекта РФ

- **долговые обязательства субъекта РФ по:**

- 1) государственным ценным бумагам субъекта РФ;
- 2) бюджетным кредитам;
- 3) кредитам кредитных организаций, иностранных банков и МФО;
- 4) государственным гарантиям субъекта РФ.

В иных видах долговые обязательства субъекта РФ не могут существовать.

Государственный внутренний долг субъекта РФ:

- 1) номинальная сумма долга по государственным ценным бумагам субъекта РФ, обязательства по которым выражены в валюте РФ;
- 2) объем основного долга по кредитам, полученным субъектом РФ, обязательства по которым выражены в валюте РФ;
- 3) объем основного долга по бюджетным кредитам;
- 4) объем обязательств по государственным гарантиям, предоставленным субъектом РФ, выраженным в валюте РФ;
- 5) объем обязательств субъекта РФ перед РФ, возникающих в иностранной валюте в рамках использования целевых иностранных кредитов (заимствований);
- 6) объем иных непогашенных долговых обязательств субъекта РФ, обязательства по которым выражены в валюте РФ.

Государственный внешний долг субъекта РФ:

- 1) номинальная сумма долга по государственным ценным бумагам субъекта РФ, обязательства по которым выражены в иностранной валюте;
- 2) объем основного долга по кредитам, полученным субъектом РФ, обязательства по которым выражены в иностранной валюте;
- 3) объем обязательств по государственным гарантиям, предоставленным субъектом РФ в иностранной валюте, а также предоставленным в обеспечение обязательств в иностранной валюте;
- 4) объем иных (за исключением указанных) непогашенных долговых обязательств субъекта РФ, обязательства по которым выражены в иностранной валюте.

Структура муниципального долга

- долговые обязательства муниципального образования по:

- 1) ценным бумагам муниципального образования (муниципальным ценным бумагам);
- 2) бюджетным кредитам, привлеченным в местный бюджет от других бюджетов бюджетной системы РФ;
- 3) кредитам, полученным муниципальным образованием от кредитных организаций;
- 4) гарантиям муниципального образования (муниципальным гарантиям).

В иных видах долговые обязательства муниципального образования не могут существовать.

*Муниципальный долг не делится на внутренний и
внешний*

В объем муниципального долга включаются:

- 1) номинальная сумма долга по муниципальным ценным бумагам;
- 2) объем основного долга по бюджетным кредитам, привлеченным в местный бюджет;
- 3) объем основного долга по кредитам, полученным муниципальным образованием;
- 4) объем обязательств по муниципальным гарантиям;
- 5) объем иных (за исключением указанных) непогашенных долговых обязательств муниципального образования.

- Муниципальные образования вправе осуществлять заимствования у Российской Федерации в иностранной валюте, предоставлять Российской Федерации гарантии в иностранной валюте исключительно в рамках использования целевых иностранных кредитов (заимствований).
- При этом указанные заимствования и предоставление гарантий не являются внешними заимствованиями и не приводят к образованию внешнего долга муниципального образования.

Государственный долг Российской Федерации состоит из задолженности прошлых лет и вновь возникающих долговых обязательств.

При этом долговые обязательства бывшего СССР включаются в долг России только в части, принятой на себя Российской Федерацией.



Тема 2 Управление государственным и муниципальным долгом

Управление государственным (муниципальным) долгом – совокупность мероприятий государства по выплате доходов кредиторам и погашению займов, изменению условий уже выпущенных займов, определению условий и выпуску новых государственных (муниципальных) ценных бумаг.

Объект управления включает в себя следующие элементы:

- структуру сроков обращения различных долговых обязательств;
- структуру кредиторов;
- величину совокупного государственного долга.

Управление государственным и муниципальным долгом осуществляется:

- Правительством РФ либо уполномоченным им Министерством финансов РФ.
- Высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ либо финансовым органом субъекта РФ в соответствии с законом субъекта РФ.

*Закон Волгоградской области от 30.04.2008 № 1678-ОД
"Об управлении государственным долгом Волгоградской области"*

- Исполнительно-распорядительным органом муниципального образования (местной администрацией) в соответствии с уставом муниципального образования.

Методы управления государственным и муниципальным долгом

1. **Рефинансирование** – погашение основной задолженности и процентов за счет средств, полученных от размещения новых займов.
2. **Новация** – соглашение между заемщиком и кредиторами по замене обязательств по одному кредиту другими обязательствами.
3. **Унификация** – решение государства об объединении нескольких ранее выпущенных займов, при этом облигации и сертификаты ранее выпущенных займов подлежат обмену на облигации и сертификаты нового займа.

4. **Конверсия** – одностороннее изменение доходности займов, то есть объявления государством о снижении для кредиторов доходности по займам, полученным государством.
5. **Консолидация** – изменение условий обращения займов в части срока их погашения, то есть решения государства о переносе даты выплаты по обязательствам на более поздний срок.
6. **Отсрочка погашения займов** – консолидация при одновременном отказе государства от выплаты доходов по займам.
7. **Аннулирование** – отказ государства от всех обязательств по ранее выпущенным займам.
8. **Реструктуризация** – погашение долговых обязательств с одновременным осуществлением заимствований в объемах погашаемых долговых обязательств с установлением иных условий обслуживания и сроков погашения.

Цель управления государственным (муниципальным) долгом – нахождение оптимального соотношения между потребностями государства в дополнительных финансовых ресурсах и затратами по их привлечению, обслуживанию и погашению.

Задачи:

1. Поддержание объема долга на экономически безопасном уровне
2. Недопущение резкого колебания котировок заемных обязательств
3. Минимизация стоимости долга для государства
4. Обеспечение своевременного исполнения и обслуживания обязательств в полном объеме

Принципы управления государственным долгом

безусловности — обеспечение безусловного выполнения государством всех обязательств перед инвесторами и кредиторами, которые государство как заемщик приняло на себя при заключении договоров заимствования средств;

единства — учет в процессе управления государственным долгом всех видов обязательств, эмитированных РФ как сувереном, а также субъектами РФ и МО;

снижения рисков — размещение и погашение займов таким образом, чтобы максимально снизить влияние конъюнктуры рынка капиталов и спекулятивных тенденций рынка ценных бумаг на рынок государственных обязательств;

оптимальности структуры долговых обязательств по срокам обращения и погашения;

сохранения финансовой независимости — поддержание оптимальной структуры долговых обязательств между инвесторами- резидентами и -нерезидентами;

прозрачности — соблюдение открытости при выпуске займов, обеспечение доступа международных рейтинговых агентств к достоверной информации об экономическом положении в стране для поддержания высокой кредитной репутации и рейтинга страны-заемщика.

Система управления ГОСДОЛГОМ

Стратегическое управление связано с постановкой основных ориентиров в отношении государственного долга и созданием организационно-правовых механизмов, необходимых для достижения установленных в этой области целей.

Текущее (оперативное) управление - определение условий выпуска, обращения и погашения государственных долговых ценных бумаг и иных долговых обязательств

ПОДСИСТЕМЫ

1. институциональная подсистема (инфраструктура);
2. правовая подсистема (правовое обеспечение);
3. подсистема параметров долга (экономическое оперативное регулирование);
4. торговая подсистема (технологии);
5. подсистема урегулирования долга.

В состав институциональной подсистемы входят следующие группы институтов:

- эмитенты государственных и муниципальных ценных бумаг или реципиенты несекьюритизированных займов;
- агенты государства на рынках государственных (муниципальных) ценных бумаг;
- агенты по размещению и андеррайтеры;
- финансовые консультанты;
- гаранты, страховщики и попечители фондов погашения;
- организаторы торговли и иные торговые сети и площадки;
- контролирующие, регулирующие и надзирающие органы;
- регистраторы и депозитарии;
- профессиональные участники рынка ценных бумаг.

Правовая подсистема - юридическая платформа функционирования институциональной подсистемы, включает следующие элементы:

- регулирование статуса ценных бумаг (включая основные условия установления дохода и погашения) и основ кредитных договоров и соглашений о займах;
- регулирование статуса субъектов заемных отношений (заемщиков, гарантов, агентов);
- регулирование объемов привлечения, общего объема государственного и муниципального долга и стоимости обслуживания долга;
- регулирование процессов эмиссии и размещения государственных и муниципальных ценных бумаг;
- регулирование допуска профессиональных участников рынка и инвесторов на рынки государственных и муниципальных ценных бумаг;
- регулирование обращения государственных и муниципальных ценных бумаг и деятельности профессиональных участников рынка и инвесторов в отдельных секторах рынка;
- налоговое регулирование.

Подсистема регулирования основных параметров долга:

- **объем долга и его соотношение с основными макроэкономическими показателями государства (муниципалитета);**
- **стоимость обслуживания долга и его составляющих;**
- **структурные характеристики государственного (муниципального) долга, в том числе: распределение между внутренними и внешними рынками; инструментная структура; временная структура обязательств;**
- **параметры привлечения заемных средств, в том числе: объем привлечения; стоимость привлечения; целевые рынки и группы инвесторов; сроки обращения.**

Торговая подсистема:

Виды технологии размещения государственных (муниципальных) ценных бумаг :

- 1) аукционная технология;
- 2) консорциальная технология;
- 3) частное размещение;
- 4) проведение операций на открытом рынке и «дозированное» размещение;
- 5) комбинированная система размещения.

Аукцион является наиболее распространенной формой размещения. Выделяют два типа аукционов:

- конкурентный
- неконкурентный

Подсистема урегулирования долга выполняет функции выбора приемлемых форм управления задолженностью для своевременного и полного погашения обязательств перед кредиторами.

В случае если государство сталкивается с проблемами обслуживания задолженности, существует 2 варианта исхода событий:

- **объявление дефолта** (полный, частичный, кросс-дефолт, технический дефолт);
- **поиск совместно с кредиторами взаимоприемлемых путей их решения.**



Система критериев для оценки эффективности долговой политики

Определение эффективности государственных кредитных операций:

$$\mathcal{E} = [(П - Р)/Р] \cdot 100\%,$$

где П — поступления по системе государственного кредита;
Р - расходы по системе государственного кредита.

По внешнему государственному долгу определяется коэффициент его обслуживания:

$$К = Р/\mathcal{E} \cdot 100\%,$$

где Р — сумма всех платежей страны,
Э — доходы от экспорта товаров и услуг.

Безопасным уровнем обслуживания государственного долга принято считать значение К до 25%.