Бескова Ирина Анатольевна. Управление государственным внутренним долгом в Российской Федерации : Дис. ... канд. экон. наук : 08.00.10 : Москва, 2002 194 c. РГБ ОД, 61:03-8/1410-9

**Содержание к диссертации**

Введение

Глава 1. Теоретические и организационно-правовые аспекты управления государственным внутренним долгом Российской Федерации.

1.1. Теоретические основы государственного долга

1.2. Организационно-правовые аспекты управления государственным внутренним долгом Российской Федерации.

1.3. Структура государственных внутренних заимствований Российской Федерации.

Глава 2. Практика управления государственным внутренним долгом в зарубежных странах (на примере США).

2.1. Механизм государственных внутренних заимствований.

2.2. Динамика и структура государственного внутреннего долга США во второй половине XX века.

2.3. Основные направления использования зарубежного опыта в

Российской Федерации.

Глава 3. Пути повышения эффективности управления государственным внутренним долгом Российской Федерации.

3.1. Совершенствование правовых основ управления государственным внутренним долгом.

3.2. Оптимизация государственных внутренних заимствований.

3.3. Формы погашения дореформенных сбережений населения.

Заключение.

Библиография.

Приложения

**Введение к работе**

Темпы экономического развития непосредственно зависят от доли сбережений в структуре использования национального дохода, которая является основным источником инвестиций в материальное производство в любой экономической системе. Отвлечение части отложенного спроса хозяйствующих субъектов на формирование государственного внутреннего долга значительно сокращает инвестиционные ресурсы страны необходимые для замещения основной массы физически и морально устаревших основных фондов.

Отход российского правительства от дальнейших внешних заимствований после финансового кризиса 1998 года актуализировал необходимость привлечения государственных внутренних заимствований, что весьма проблематично в современных российских условиях. С одной стороны, при наличии у населения значительных сбережений (около 60 млрд. долларов США) возможность их привлечения ограничена из-за потери доверия к финансовым институтам и государству. С другой стороны, кредитные ресурсы банков не могут быть использованы в качестве инвестиций в связи с преобладанием краткосрочных и среднесрочных форм привлечения ими денежных средств.

Существующим проблемам государственного долга посвящено много публикаций. Однако в них на сегодняшний день совершенно недостаточно рассматривается такой аспект, как управление государственным внутренним долгом.

Российское правительство также основное внимание уделяет вопросам

внешнего государственного долга, что обусловлено необходимостью

соблюдения фафика платежей по государственному внешнему долгу международными правилами. С другой стороны, в случае потери возможности соблюдения графика платежей, Правительство может использовать реструктуризацию государственного внешнего долга, но ее условия определяются иностранными кредиторами. Этим объясняется первоочередность внимания вопросам управления государственным внешним долгом. В то же время проблема погашения государственного внутреннего долга для страны не менее важна, но решение ее зависит, прежде всего, от финансовых возможностей государства по погашению долга и его реструктуризации.

Данная тенденция прослеживается в структуре расходов федерального бюджета Российской Федерации. Так на обслуживание государственного внутреннего долга в 2000 году предусматривалось 63,3 млрд. руб., в 2001 году - 56,6 млрд. руб., в 2002 году - 57,9 млрд. рублей. В то время как на обслуживания внешнего долга расходы составляют соответственно 156,8 млрд. руб., 183,2 и 227,1 млрд. рублей.

Первоочередное внимание к государственному внешнему долгу характеризует и сравнение расходов по погашению государственного долга. Федеральный закон от 26.12.2001 г. № 144-ФЗ «О федеральном бюджете на 2002 год» предусматривает выделение на погашение государственного внешнего долга 68,6 млрд. руб., а на погашение государственного внутреннего долга 15,6 млрд. руб.

В настоящее время в области управления государственным долгом

имеются определенные трудности: отказ от привлечения внешних

заимствований обостряет потребность в привлечении внутренних ресурсов,

но решение этой задачи ограничено сложившимся климатом на рынке

государственных ценных бумаг, что в свою очередь повышает потребность во

внешних займах.

Современная практика организации управления государственным внутренним долгом отражает недостаточно высокий уровень разработки законодательной регламентации этой системы. Необходимо

совершенствовать законодательную базу за счет устранения имеющихся в ней противоречий, учитывая и позитивный опыт зарубежных стран. Проблема осложнена тем, что долговая политика Российской Федерации в области управления государственным долгом недостаточно эффективна и не направлена на снижение долговой нагрузки на федеральный бюджет.

Вне поля зрения остаются существующие противоречия между практикой управления государственным внутренним долгом в Российской Федерации и нормами бюджетного права; практически отсутствуют рекомендации по улучшению долговой ситуации внутри страны. В настоящее время нормативно-правовая база (Бюджетный кодекс Российской Федерации) не раскрывает понятие государственного долга и в частности государственного внутреннего долга.

Этим определяется актуальность темы исследования, ее теоретическое и практическое значение.

Цель и задачи исследования. Целью диссертации является разработка и обоснование предложений по повышению эффективности

управления государственным внутренним долгом Российской Федерации.

Для достижения намеченной цели в работе были поставлены следующие задачи:

исследовать теоретические основы государственного долга; проанализировать структуру и динамику государственного внутреннего долга Российской Федерации, расходов на его погашение и обслуживание, а также дать оценку современной долговой ситуации;

обосновать необходимость изменений и дополнений в законодательные и нормативные акты Российской Федерации, регламентирующие систему управления государственным внутренним долгом Российской Федерации с целью повышения ее эффективности;

определить возможные методы совершенствования управления государственным внутренним долгом на основе анализа отечественного и зарубежного опыта;

определить критерии разграничения полномочий исполнительной и законодательной власти в области внутренних заимствований, порядок их взаимодействия;

Предметом исследования является процесс формирования и управления государственным внутренним долгом с целью повышения эффективности государственных заимствований.

Объектом исследования являются финансовые отношения, возникающие между государством и хозяйствующими субъектами при формировании государственного внутреннего долга в Российской Федерации.

Теоретическая и методологическая основа исследования.

Теоретическую основу диссертации составили исследования ведущих

отечественных и зарубежных ученых и практических работников в области

управления государственным долгом. Исследованию проблем

государственного долга посвящены работы таких авторов как М.Ю.Алексеев,

С.М.Борисов, О.Буклемешев, Дж.Буркхед, Д.Гейнц, Д.Л.Головачев,

В.П.Дьяченко, Е.Ф.Жуков, Б.И.Златкис, А.П.Илларионов, С.И.Лушин,

С.Синельников, А.Г.Саркисянц, И.Фишер, Б.Хейфец, Х.Хессель, Р.М.Энтов и

другие. В работе использованы законодательные акты Российской

Федерации, Указы Президента Российской Федерации, постановления

Правительства Российской Федерации, инструкции и методические

рекомендации Министерства финансов Российской Федерации, а также

материалы периодических изданий.

Методология исследования основана на принципах диалектической логики. В диссертации использованы методы системного анализа и синтеза теоретического и практического материала, индуктивные и дедуктивные методы. Анализ статистических данных проведен с применением методов группировки, выборки, сравнения и обобщения.

Информационно-статистическую базу исследования составили материалы Министерства финансов Российской Федерации,

Государственного комитета Российской Федерации по статистике, Счетной палаты Российской Федерации, Банка России, Института Соединенных Штатов Америки и Канады Российской академии наук.

Научная новизна работы состоит в следующем:

предложены новые определения государственного внутреннего долга, управления государственным долгом, а также его погашения и обслуживания;

уточнен порядок группировки элементов государственного внутреннего долга, определяющих его сумму, путем включения в общую структуру не только основной суммы долговых обязательств, но и процентных расходов, выплачиваемых по обязательствам, а также за счет включения объема задолженности государства коммерческим банкам и задолженности государства по заработной плате работникам бюджетной сферы;

разработаны предложения по совершенствованию правового регламентирования управления государственным внутренним долгом путем согласования и исключения противоречий в законодательных и нормативных материалах определений, используемых в статьях №№ 98, 101 и 119 Бюджетного кодекса;

предложены меры, направленные на совершенствование управления государственным внутренним долгом за счет расширения рынка государственных ценных бумаг (использование новых видов ценных бумаг федерального, регионального и местного уровней);

обоснована необходимость первоочередного использования регулярных методов управления государственным внутренним долгом (довыпуски ценных бумаг, интервенция, репо, своп);

обусловлена необходимость использования опыта западных стран в управлении государственным внутренним долгом (формирование структуры

держателей долговых обязательств, обеспечивающей ослабление

мультипликационного эффекта в динамике инфляционного процесса);

разработана технология создания и использования Фонда

«гарантирования сбережений граждан», призванного смягчить проблему

погашения дореформенных сбережений населения.

Практическая значимость диссертационного исследования заключается в том, что рекомендации по повышению эффективности управления государственным внутренним долгом могут применяться органами государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации при разработке проектов законов о федеральном бюджете и бюджете субъекта Российской Федерации, уточнении отдельных положений Бюджетного кодекса Российской Федерации, а также функций органов, осуществляющих управление государственным долгом.

Апробация результатов исследования. Теоретические выводы и практические рекомендации, содержащиеся в работе, использованы в деятельности бюджетной секции Научно-экспертного совета Комитета Совета Федерации по бюджету, что подтверждено справкой о внедрении.

Разработанные диссертантом критерии и показатели оценки эффективности управления государственным долгом, использованы при подготовке заключений и аналитических материалов по проектам федеральных законов о федеральном бюджете Российской Федерации на 2000, 2001 и 2002 годы.

Предложения диссертанта в части четкого законодательного разграничения расходов на «погашение государственного долга» и на

обслуживание государственного долга» были учтены при подготовке проекта

федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Бюджетный

кодекс Российской Федерации» и позитивно оценены специалистами

аппарата Комитета Совета Федерации по бюджету.

Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения, списка

использованной литературы и приложений. Иллюстративный материал

состоит из 11 таблиц, 6 графиков, 3 схем и 2 табличных приложений.

## Теоретические основы государственного долга

В настоящее время правовые основы государственного внутреннего долга Российской Федерации не соответствуют его состоянию и требуют дальнейшей разработки. В процессе работы над законодательной базой государственного внутреннего долга Российской Федерации выявилось, что даже в его определении имеются различия.

Нормативно-правовая база (Бюджетный кодекс Российской Федерации) не раскрывает понятие государственного долга и в частности государственного внутреннего долга. Такое положение и предопределило логику и ход рассмотрения темы диссертационной работы.

В соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации от 31 июля 1998 г. N 145 - ФЗ, вступившим в действие с 1 января 2000 г., государственным долгом Российской Федерации являются долговые обязательства Российской Федерации перед физическими и юридическими лицами, иностранными государствами, международными организациями и иными субъектами международного права, включая обязательства по государственным гарантиям, предоставленным Российской Федерацией.

Словарь русского языка С.И.Ожегова дает следующее толкование слова «обязательство» - это официально данное обещание, обычно в письменной форме, требующее безусловного выполнения1.

Однако в российской практике безусловное выполнение обязательств не соблюдается. Примером служит отказ Правительства Российской Федерации от выплат по государственным ценным бумагам (ГКО) в 1998 году и их принудительная реструктуризация. Решения Правительства Российской Федерации от 17 августа 1998 года были приняты в нарушение гражданского законодательства, предусматривающего невозможность одностороннего расторжения договоров. Были нарушены статьи 310 и 817 Гражданского кодекса Российской Федерации1. Заявленное Правительством Российской Федерации и Центральным банком Российской Федерации изменение условий выпущенных в обращение государственных ценных бумаг ГКО-ОФЗ является неправомерным, поскольку означает односторонний отказ государства от исполнения принятого обязательства.

Согласно статьи 307 ГК Российской Федерации обязательства могут возникать только из оснований, предусмотренных законом. Как правило, обязательства содержат в себе основания позволяющие установить, какие конкретно действия, в каком объеме, кем, когда, где и как должны быть выполнены для исполнения обязательства. Участниками обязательства выступают кредитор и должник, при этом в качестве каждого из сторон может быть одно или одновременно несколько лиц.

## Механизм государственных внутренних заимствований

Для привлечения временно свободных денежных средств от частных лиц, коммерческих банков, небанковских кредитных учреждений, иностранных инвесторов казначейство размещает на рынке ссудного капитала правительственные долговые обязательства с последующим возвратом, как суммы долга, так и процентов по нему.

Правом выпуска государственных ценных бумаг по закону обладает не только казначейство США, но также такие федеральные органы, как Почтовая служба, Федеральная корпорация страхования депозитов, Федеральная жилищная администрация.

Совокупные выпуски государственных бумаг казначейством и правительственными органами составляют валовой государственный долг, наибольшая доля, в котором принадлежит казначейству и лишь незначительная - остальным федеральным органам.

Разницу между валовым долгом и чистым долгом федерального правительства образует федеральная задолженность, размещенная среди правительственных инвестиционных и прочих фондов (например, фондов социального страхования). По существующему законодательству любой профицит бюджета этих фондов должен быть помещен в правительственные долговые обязательства, выпускаемые казначейством.

Казначейские обязательства разделены на рыночные и нерыночные обязательства. К рыночным обязательствам причисляются бумаги, имеющие свободное обращение на денежном рынке, такие как казначейские векселя, казначейские ноты и казначейские облигации. Рыночные обязательства составляют более 2/3 всего объема валовой государственной задолженности. К нерыночным обязательствам отнесены сберегательные ноты и облигации, серии выпусков правительственных счетов, как правило, выпускаемые на длительные сроки (более 10 лет), и по этой причине они не могут играть роли в операциях на открытом рынке.

Основная часть государственных долговых обязательств выпускается правительством США. В последние годы объем этого рынка быстро сокращается, поскольку в условиях профицита бюджета правительство осуществляет обратный выкуп обязательств находящихся в обращении, и уменьшает масштабы новых эмиссий. На 31 марта 2001 года общая стоимость государственных ценных бумаг, находящихся в обращении, составила $3 трлн., при этом дневной объем торгов в I квартале 2001 года достиг рекордной величины в $299,6 млрд.

Государственные ценные бумаги США - это долговые обязательства, эмитируемые министерством финансов (Treasury) и различными федеральными агентствами для финансирования многочисленных организаций и правительственных программ.

Вложения в государственные ценные бумаги являются одним из наиболее безопасных методов, обеспечивающих защиту капитала и получение стабильного дохода от инвестиций. Своевременная выплата основной суммы долга и процентов гарантируются правительством США или одним из его агентств, которые до сих пор не разу не отказывались от выполнения своих обязательств. На сегодняшний день основными эмитентами облигаций в США являются федеральное правительство, федеральные агентства, органы управления штатов, муниципалитеты и корпорации.

## Совершенствование правовых основ управления государственным внутренним долгом

Важная сторона повышения эффективности управления государственным долгом Российской Федерации связана с совершенствованием законодательства в области управления государственным долгом, в частности отдельных статей и положений Бюджетного кодекса Российской Федерации.

В настоящее время в Бюджетном кодексе отсутствует понятие управления государственным долгом, а статья 101 «Управление государственным долгом» посвящена организационному аспекту управления государственным долгом, в то время как экономическое содержание данных понятий игнорируется. С точки зрения автора необходимо включить в Бюджетный кодекс Российской Федерации определение управления государственным долгом, как деятельности государства, осуществляемой в рамках проводимой бюджетной и денежно-кредитной политики, по обслуживанию и погашению внешних и внутренних заимствований, предоставлению гарантий, по определению условий, выпуску и размещению новых государственных долговых обязательств на основе анализа конъюнктуры финансового рынка, а также по проведению активных операций на вторичном рынке государственных ценных бумаг, базирующихся на качественных и количественных критериях эффективности управления государственным долгом. В Бюджетный кодекс Российской Федерации необходимо также включить определение терминов «погашение государственного долга» и «обслуживание государственного долга». Обслуживание государственного долга - как процесс выплаты доходов держателям государственных долговых обязательств, которые могут производиться как одновременно с погашением основной суммы долга, так и постепенно, в процессе функционирования государственных долговых обязательств в различных формах.

В обслуживание также включаются расходы, связанные с оплатой услуг агентам, регистрацией, перерегистрацией держателей государственных ценных бумаг, комиссией за выплату дохода держателем в пределах норм, утверждаемых Правительством Российской Федерации за счет средств федерального бюджета. Погашение государственного долга - это возврат государством суммы основного долга кредиторам на условиях и в сроки, установленные правительством.

С нашей точки зрения необходимо привести в соответствие с приведенными определениями вышеупомянутые статьи. В частности, пункт 2 статьи 119 «Обслуживание государственного внутреннего долга Российской Федерации, государственного внутреннего долга субъектов Российской Федерации, муниципального долга» дать в следующей редакции «погашение и обслуживание государственного внутреннего долга Российской Федерации производится Банком России и его учреждениями, если иное не предусмотрено Правительством Российской Федерации, путем осуществления операций по размещению долговых обязательств Российской Федерации, их погашению и выплате доходов в виде процентов по ним или в иной форме». Пункт 5 статьи 119 изложить в следующей редакции «оплата услуг агентов по размещению, погашению и обслуживанию государственного долга осуществляется в пределах норм, утверждаемых Правительством Российской Федерации, за счет средств федерального бюджета, выделенных на погашение и обслуживание государственного долга».