Пушкарев Дмитрий Владимирович. Совершенствование механизма эффективного управления государственным долгом : Дис. ... канд. экон. наук : 08.00.10 : Москва, 2003 186 c. РГБ ОД, 61:03-8/2737-5

**Содержание к диссертации**

Введение

ГЛАВА 1.Теоретические и методологические основы эффективного управления долгом

1.1. Понятие и структура государственного долга 11

1.2. Оценка методов управления государственным

долгом 48

ГЛАВА 2.Основные направления формирования механизма управления государственным долгом

2.1. Анализ эффективности современного механизма управления государственным долгом РФ 62

2.2. Особенности управления государственным внутренним долгом РФ в современных условиях хозяйствования 94

ГЛАВА 3. Направления повышения эффективности механизма управления государственным долгом РФ 115

3.1. Нормативно-правовая база системы управления государственным долгом РФ

3.2. Пути повышения эффективности механизма управления государственным долгом РФ 127

ЗАКЛЮЧЕНИЕ 167

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ 177

**Введение к работе**

Бюджетный дефицит как превышение расходов над доходами не является исключительным явлением даже для стран с развитой рыночной экономикой. Средства, привлекаемые на покрытие бюджетного дефицита, а таюке на финансирование государственных инвестиционных программ социально-экономического развития в условиях профицита, образуют государственный долг.

Проблемы, связанные с управлением государственным долгом, являются актуальными для большинства государств. Изучение вопросов управления государственным долгом привлекает внимание ученых-экономистов во всем мире в силу значительных объемов государственной задолженности и высокого уровня расходов на ее погашение и обслуживание как в абсолютном, так и в относительном выражении, которыми характеризуется кредитная ситуация многих государств.

Вопросы управления государственным долгом в последние годы стали одними из центральных в экономической и политической жизни России. Это было обусловлено как быстрым увеличением объема государственного кредита РФ, так и значительным ростом уровня расходов по его погашению и обслуживанию.

Исследованию проблем государственного долга посвящены работы таких авторов, как Борисов СМ., Буклемешев О.А., Вавилов Ю.Я., Дьяченко В.П., Златкис Б.И.. Золин П.М., Илларионов А.П., Лушин СИ., Синельников СН. и др. В их работах рассматриваются, как правило, виды выпускаемых государством ценных бумаг, анализируется динамика показателей государственного внутреннего долга и внешнего долга РФ, а также расходов по их погашению и обслуживанию, исследуются отдельные элементы государственного долга РФ и некоторые аспекты управления государственным внутренним и внешним долгом РФ. Однако, отсутствуют практические рекомендации по улучшению кредитной ситуации в стране. Все это определяет актуальность темы исследования, ее теоретическое и практическое значение, цель и задачи исследования.

Целью диссертации является также обоснование предложений по повышению эффективности управления государственным долгом в России, а также разработка предложений по снижению размера государственной задолженности РФ, оптимизации ее структуры и минимизации последствий ее роста.

Для достижения намеченной цели в работе были поставлены следующие задачи:

1)уточнить имеющееся в литературе понятие управления государственным долгом, раскрыть его содержание и социально-экономические последствия воздействия государственного долга на экономическое развитие; 2)выявить причины роста расходов по управлению государственным долгом и сформулировать предложения по совершенствованию системы управления государственным долгом РФ на основе анализа динамики показателей и структуры государственного долга РФ и расходов по его погашению и обслуживанию;

3)на основе анализа отечественной и зарубежной практики использования методов управления государственным долгом сформулировать предложения по их использованию в целях улучшения кредитной ситуации в России; 4)сформулировать предложения по совершенствованию законодательных и нормативных актов РФ по вопросам управления государственным долгом в целях повышения эффективности управления на основе их анализа.

**Объектом исследования**является система денежных отношений, связанных с погашением и обслуживанием государственного внешнего и внутреннего долга РФ. **Предметом исследования**выступают мероприятия государства по выплате доходов и погашению государственных займов, предоставлению гарантий, изменению условий уже выпущенных займов, по определению условий, выпуску и размещению новых государственных долговых обязательств.

Теоретическую основу диссертации составили исследования ведущих  
отечественных и зарубежных ученых и практических работников в области  
*I*управления государственным долгом. 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.

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  
*і*комитета по статистике Российской Федерации, Внешэкономбанка и Банка

России.

**Научная новизна**проведенного исследования состоит в следующем:

- уточнено понятие «управление государственным долгом», исходя из понятия  
эффективности, и сформулированы ее количественные и качественные  
критерии;

- проанализировано соотношение понятий «погашение» и «обслуживание»  
государственного долга,

доказана необходимость их разграничения в законодательстве в целях создания эффективной системы управления государственным долгом РФ;

исследованы существующие в российском законодательстве проблемы, связанные с отнесением долговых обязательств к внешним и внутренним, а таюке определением объема государственного долга в части включения в состав государственного долга доходов, выплачиваемых по долговым обязательствам государства;

сформулированы предложения по совершенствованию законодательства РФ в области управления государственным долгом, в частности, по включению в Бюджетный кодекс РФ определений понятий «управление государственным долгом», «метод управления государственным долгом», «погашение и обслуживание государственного долга», и приведению в соответствие с данными терминами отдельных статей Бюджетного кодекса РФ;

обоснована необходимость использования новых методов управления государственным долгом в России в условиях долгового кризиса;

- обоснованы выработанные предложения по стабилизации долговой ситуации в стране и повышению эффективности управления государственным долгом РФ, в частности по сокращению объема государственного долга РФ и расходов по его погашению и обслуживанию, а также проведению активных операций на рынке государственных ценных бумаг;

- сформулированы предложения по совершенствованию организационной структуры управления государственным долгом РФ, созданию единой системы управления государственным долгом.

Практическая значимость работы заключается в том, что рекомендации по совершенствованию системы управления государственным долгом могут применяться органами государственной власти РФ и субъектов РФ при разработке проектов законных актов о федеральном бюджете и бюджете субъекта федерации, уточнении функций органов, осуществляющих управление государственным долгом, выработке концепции управления государственным долгом РФ.

Обоснована необходимость внесения дополнений в бюджетное законодательство РФ. В частности, предложено включить определение понятия управления государственным долгом, четко определить понятия «погашение» и «обслуживание государственного долга» и привести в соответствие с ними статьи 103 «Право государственных внешних заимствований РФ», 104 «Право государственных и муниципальных внутренних заимствований», 111 «Предельные объемы расходов на обслуживание и погашение государственного или муниципального долга», 119 «Обслуживание государственного внутреннего долга РФ, государственного внутреннего долга субъекта РФ, муниципального долга», Бюджетного кодекса Российской Федерации, внести уточнения в статью 98 «Формы государственного долга РФ», касающиеся порядка определения

объема государственного долга и отнесения государственных долговых обязательств к внешним и внутренним, а также включить определение метода управления государственным долгом и включить в Бюджетный кодекс РФ определение таких методов как рефинансирование, конверсия, списание и аннулирование, широко используемых в российской и зарубежной практике управления государственным долгом.

Проведенное исследование позволило выработать рекомендации по:

- сокращению объема и оптимизации структуры государственного долга РФ;

- сокращению и оптимизации расходов по погашению и обслуживанию  
государственных долговых обязательств РФ;

- применению различных методов управления государственным долгом РФ в  
целях повышения его эффективности.

Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения, списка использованной литературы. Имеются приложения.

## Понятие и структура государственного долга

Экономическая ситуация многих стран мира, в том числе и государств с развитой рыночной экономикой, характеризуется значительными объемами государственной задолженности и высоким уровнем расходов на ее погашение и обслуживание как в абсолютном, так и в относительном выражении. В силу этого изучение проблемы управления государственным долгом привлекает внимание ученых-экономистов во всем мире.

Основной причиной возникновения государственного долга является дефицит бюджета, который можно рассматривать в качестве косвенного объекта управления государственным долгом. Следовательно, большое значение имеет понимание сущности бюджетного дефицита, изучение причин его возникновения.

Дефициты имеют бюджеты большинства стран мира, в том числе и страны с развитой рыночной экономикой. Его возникновение связано с превышением расходов государства над его налоговыми и неналоговыми доходами. С точки зрения причин возникновения бюджетный дефицит может носить циклический или структурный характер. Циклический дефицит является результатом снижения доходных поступлений в бюджет в связи с экономическим спадом. Структурный же дефицит связан с наличием кризисных явлений в экономике.

Необходимость финансирования государственных расходов требует использования различных методов покрытия бюджетного дефицита. В международной практике применяются следующие методы его покрытия: кредитная и денежная эмиссия, превышение доходов бюджета над его расходами, повышение уровня налогообложения в целях роста налоговых поступлений, заимствование временно свободных денежных средств у физических и юридических лиц на внешних и внутренних финансовых рынках. Кредитно-денежная эмиссия сверх размеров, необходимых для обеспечения потребностей товарооборота, ведет к резкому росту уровня инфляции, дестабилизации общей экономической обстановки в стране, а потому данный способ покрытия бюджетного дефицита рассматривается как один из наименее эффективных, грубо нарушающих законы денежного обращения. Повышение уровня налогообложения ведет к спаду деловой активности в стране и более интенсивному, чем обычно, укрытию прибыли и доходов от налогообложения.

## Анализ эффективности современного механизма управления государственным долгом РФ

Проблемы погашения и обслуживания государственного долга РФ стали одними из центральными в экономической и политической жизни страны в последние годы. Это обусловлено как ростом объема государственной задолженности РФ, так и высоким уровнем расходов по ее погашению и обслуживанию.

Прежде чем приступить к анализу проблем, возникающими в области управления внешним и внутренним долгом, необходимо проанализировать соотношение между отдельными составляющими государственного долга РФ с точки зрения объема внешних и внутренних заимствований и уровня расходов по их погашению и обслуживанию с целью определения приоритетных направлений в работе по оптимизации системы управления государственным долгом РФ.

Принятый в международной практике показатель отношения суммы государственных долговых обязательств к ВВП в России на протяжении многих лет не вызывал опасений. Так, в 1994 году он составлял 38,4% ВВП, и, несмотря на то, что в 1997 году увеличился в 1,3 раза по сравнению с 1994 годом все еще не превышал критическую величшгу и составлял 49,8% ВВП. По международным стандартам показатель отношения суммы долговых обязательств государства к ВВП считается опасным для дальнейшего экономического развития страны, если превышает 120 процентов.

Рост данного показателя в период с 1994 по 1997 год произошел в основном за счет наращивания объемов внутренних заимствований, следствием чего стало быстрое развитие внутреннего , составлено по данным Министерства финансов РФ , рынка государственных ценных бумаг. Так, в период с 1994 по 1997 год объем государственных внутренних заимствований увеличился в 5,7 раза, а внешних - в 1,9 раза.

Столь умеренные темпы роста государственного внешнего долга РФ по сравнению с внутренним объясняются прежде всего большим удельным весом в общем объеме государственной внешней задолженности РФ задолженности бывшего СССР, принятой РФ. Долговые обязательства бывшего СССР в 1997 году составляли 83,7% объема государственного внешнего долга РФ. Поэтому, несмотря на высокие темпы роста внешней задолженности собственно РФ, накопленной с 1 января 1992 года, общие темпы роста государственного внешнего долга РФ оставались умеренными.

## Нормативно-правовая база системы управления государственным долгом РФ

Важным элементом системы управления государственным долгом являются субъекты управления. В соответствии со статьей 101 «Управление государственным и муниципальным долгом» Бюджетного кодекса РФ управление государственным долгом РФ осуществляет Правительство России.

Однако, помимо Правительства РФ субъектами управления государственным долгом также выступают Центральный банк РФ, Министерство финансов РФ в лице Департамента управления государственным внутренним долгом РФ и Департамента управления государственным внешним долгом РФ, Федеральная комиссия по рынку ценными бумаг, Внешэкономбанк, Внешторгбанк, Комиссия Государственной Думы Федерального Собрания РФ по государственному долгу и зарубежным активам РФ, а также Правительственная комиссия по вопросам финансовой и кредитно-денежной политики и др.

Структура органов, занимающихся управлением государственным долгом РФ, не была отражена в Бюджетном кодексе РФ. Центральный банк РФ участвует в разработке экономической политики Правительства РФ, разрабатывает и проводит единую государственную кредитно-денежную политику и консультирует Министерство финансов РФ по вопросам графика выпуска государственных ценных бумаг и погашения государственного долга с учетом их воздействия на состояние банковской системы и приоритетов единой государственной кредитно-денежной политики. Федеральная комиссия по рынку ценных бумаг занимается разработкой и проведением государственной политики в области развития и формирования рынка ценных бумаг, к ее компетенции относятся вопросы контроля за деятельностью профессиональных участников рынка ценных бумаг, регулирования рынка ценных бумаг. Непосредственно управлением государственным внешним и внутренним долгом РФ занимается Министерство финансов РФ. В его компетенцию взводит разработка и реализация программ государственных заимствований, разработка и реализация единой политики в сфере развития финансовых рынков в РФ, разработка законодательных и нормативных актов в области управления государственным долгом. Министерство финансов РФ осуществляет совместно с Центральным банком РФ эмиссию государственных ценными бумаг и проводит операции по погашению и обслуживанию государственного долга РФ.