Мишина Мария Николаевна. Проблемы управления государственным долгом России : ил РГБ ОД 61:1-8/2832

**Содержание к диссертации**

Введение

ГЛАВА 1. Управление государственным долгом и последствия его воздействия на социально-экономические процессы 10

1.1. Содержание и социально-экономические последствия управления государственным долгом 10

1.2. Оценка методов управления государственным долгом 42

ГЛАВА 2. Проблемы управления государственным долгом РФ в период реформирования экономики 54

2.1. Анализ эффективности управления государственным внешним долгом РФ 54

2.2. Проблемы в области управления государственным внутренним долгом РФ 76 ГЛАВА 3. Направления повышения эффективности управления государственным долгом РФ 101

3.1. Организационно-правовые аспекты совершенствования системы управления государственным долгом РФ 101

3.2. Пути и факторы повышения эффективности управления государственным долгом РФ 110

ЗАКЛЮЧЕНИЕ 138

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ 152

**Введение к работе**

Бюджетный дефицит как превышение расходов над доходами не является исключительным явлением даже для стран с развитой рыночной экономикой. Обязательства, возникающие в результате привлечения средств на покрытие бюджетного дефицита, 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 долговая 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 долга РФ, так и значительным ростом уровня расходов по его погашению и обслуживанию. Экономический кризис августа 1998 года выявил всю глубину проблем, накопившихся в области управления государственным внешним и внутренним долгом РФ.

С развитием рыночной экономики и значительным влиянием, которое оказывает государственный долг на социально-экономическое развитие страны, вопросам, связанным с его изучением, стало уделяться повышенное внимание.

Исследованию проблем государственного долга посвящены работы таких авторов как Алексеев М.Ю., Борисов СМ., Буклемешев О., Вавилов Ю.Я., Головачев Д.Л., Дьяченко В.П., Златкис Б.И., Илларионов А.П., Лушин СИ., Синельников С. и др. Но 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 при этом государственный внутренний и внешний долг РФ рассматриваются в отрыве друг от друга, что приводит к снижению эффективности управления государственным долгом России, недооценке социально-экономических последствий роста объема государственного долга РФ. Кроме того, в работах уделяется мало внимания проблемам отсутствия в законодательстве некоторых вопросов управления государственным долгом, а также существующим противоречиям между практикой управления государственным долгом в РФ и нормами бюджетного права. Недостаточно внимания уделяется и разработке практических рекомендаций по улучшению долговой ситуации в стране.

Все это определяет актуальность темы исследования, ее теоретическое и практическое значение.

Целью диссертации является исследование теоретических основ управления государственным долгом, проблем в области управления государственным долгом РФ, а также разработка и обоснование предложений по повышению эффективности управления государственным долгом в России.

Для достижения намеченной цели в работе были поставлены следующие задачи: - на основе приводимых в экономической литературе определений понятия «управление государственным долгом» раскрыть его содержание и последствия его воздействия на социально-экономические процессы; сформулировать предложения по повышению эффективности управления государственным долгом РФ на основе анализа динамики показателей и структуры государственного долга РФ, а также расходов по его погашению и обслуживанию; выработать рекомендации по выбору оптимальных методов управления государственным долгом в целях улучшения долговой ситуации в стране на основе анализа отечественной и зарубежной практики использования методов управления государственным долгом; - обосновать предложения по внесению изменений и дополнений в законодательные и нормативные акты РФ по вопросам управления государственным долгом в целях повышения эффективности управления государственным долгом РФ.

Объектом исследования выступают теоретические, организационно-правовые и экономические проблемы в области управления государственным долгом. Предметом исследования является система денежных отношений, связанных с погашением и обслуживанием государственного внешнего и внутреннего долга РФ.

Теоретическую основу диссертации составили исследования ведущих отечественных и зарубежных ученых и практических работников в области 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.

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 по статистике Российской Федерации, Внешэкономбанка и Банка России.

Научная новизна\_проведенного исследования состоит в следующем: - уточнено понятие «управление государственным долгом» с позиции его эффективности, сформулированы количественные и качественные критерии эффективности управления государственным долгом, раскрыто содержание и влияние управления государственным долгом на социально- экономические процессы; доказана необходимость использования в бюджетном законодательстве валюты обязательств в качестве единого критерия отнесения долговых обязательств государства к внешним и внутренним; обоснована целесообразность включения в объем государственного долга помимо основной суммы долговых обязательств, доходов, выплачиваемых по государственным долговым обязательствам в целях формирования объективных показателей величины задолженности, подлежащей возврату кредиторам; на основе анализа содержания понятий «погашение государственного долга» и «обслуживание государственного долга», доказана необходимость их четкого разграничения, а также однозначного определения в законодательстве в целях совершенствования процесса планирования расходов по погашению и обслуживанию государственного долга, а также определения размера дефицита федерального бюджета; доказана необходимость более широкого использования методов управления государственным долгом, применяющихся в международной практике, в целях повышения эффективности управления государственным долгом в России; предложены меры 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; выработаны предложения по совершенствованию организационной структуры управления государственным долгом РФ в части создания агентства по управлению государственным долгом РФ, а также единой системы управления государственным долгом РФ.

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

Так, обоснована необходимость внесения изменений и дополнений в бюджетное законодательство РФ. В частности, предложено включить отсутствующие в Бюджетном кодексе РФ определения понятий «управление государственным долгом», «погашение государственного долга» и «обслуживание государственного долга», приведя при этом в соответствие с указанными определениями статьи 103, 104, 111, 119 Бюджетного кодекса Российской Федерации, внести уточнения в статью 98, касающиеся порядка определения объема государственного долга и отнесения государственных долговых обязательств к внешним и внутренним; обоснована также необходимость включения в Бюджетный кодекс РФ понятия «метод управления государственным долгом» и определения 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; оптимизации организационной структуры управления государственным долгом РФ.

Основные результаты исследования были представлены на обсуждение в рамках научно-практических конференций «Финансово-кредитная политика: противоречия, пути решения». - Ростов-на-Дону, РГЭА, 1999 и «Внешний долг РФ и пути его урегулирования». - М., Финансовая академия при Правительстве РФ, 2001.

Результаты исследований были получены при выполнении научно-исследовательских работ по теме «Государственные финансы России и пути их оздоровления», проводимых коллективом кафедры «Финансы» Финансовой академии при Правительстве Российской Федерации в рамках Единого заказ-наряда (проект № 1.2.96 Ф).

Теоретические выводы и практические рекомендации, содержащиеся в работе, использованы в деятельности Министерства финансов Российской Федерации и Министерства финансов Саратовской области, что подтверждено справками о внедрении.

При подготовке проекта федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Бюджетный кодекс РФ» были учтены предложения диссертанта в части четкого законодательного закрепления терминов «погашение государственного долга» и «обслуживание государственного долга» и их содержания. Также при подготовке и реализации федеральных законов о федеральном бюджете на 2000 и 2001 годы для оценки эффективности управления государственным долгом использованы критерии и показатели, разработанные в диссертации.

Положения, обоснованные в диссертационном исследовании, используются в работе Министерства финансов Саратовской области. В закон Саратовской области «О бюджетном процессе в Саратовской области» и проект закона Саратовской области «О бюджетной системе и бюджетном процессе Саратовской области» включено понятие «управление государственным долгом» в соответствии с трактовкой, предложенной в диссертации. В работе Министерства финансов Саратовской области по погашению и обслуживанию долговых обязательств также используются активные схемы управления долгом субъекта РФ, в частности, операции на вторичном рынке.

Материалы диссертации используются в процессе преподавания учебных дисциплин «Финансы» и «Бюджет и бюджетная система Российской Федерации» в Финансовой академии при Правительстве РФ.

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

## Содержание и социально-экономические последствия управления государственным долгом

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.

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, не связанных с циклическим характером ее развития.

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. Наиболее широко распространен и эффективно применяется в практике стран с развитой рыночной экономикой способ покрытия бюджетного дефицита за счет заимствования средств, ведущего к образованию внешнего и внутреннего государственного долга. Несмотря на неоднозначную оценку специалистами последствий функционирования в экономике страны такого явления как государственный долг, использование данного механизма покрытия государственных расходов рассматривается как наиболее приемлемый с точки зрения его социально-экономических последствий по сравнению с двумя вышеупомянутыми способами.

В общем смысле под управлением принято понимать "совокупность приемов и методов целенаправленного воздействия на объект для достижения определенного результата".1

## Оценка методов управления государственным долгом

Важной частью системы управления государственным долгом является выбор методов управления государственным долгом, которые условно можно подразделить на административные и финансовые.

Метод управления государственным долгом представляет собой совокупность приемов и способов воздействия на объект управления государственным долгом в целях достижения запланированных показателей объема государственного долга и расходов по его погашению и обслуживанию.

Под административными методами обычно подразумевают такие способы и формы управления государственным долгом, в основе которых лежит администрирование, распорядительство, спускаемые сверху установки. Критериями эффективности в данном случае является способность наиболее полно и оперативно выполнять распоряжения любыми доступными средствами без учета экономической целесообразности и выгоды.

Финансовые же методы управления характеризуются такими способами и формами обеспечения процесса функционирования государственного долга, для принятия решений о которых главным критерием выступают финансовые показатели и расчеты. Критерием эффективности финансовых методов управления выступают максимизация выгоды от привлеченных займов и минимизация издержек, связанных с их погашением и обслуживанием.

Как правило, набор используемых методов управления государственным долгом характеризуется сочетанием административных и финансовых методов. На выбор же конкретных методов управления значительное влияние оказывают внутренние и внешние политические и экономические факторы.

В мировой практике широко распространены и успешно применяются такие методы управления государственным долгом как рефинансирование, реструктуризация, конверсия, аннулирование и списание долгов. Некоторые из них особенно эффективны в сглаживании долговой ситуации в период долгового кризиса. Под долговым кризисом обычно понимается ситуация, когда государство испытывает серьезные трудности с выполнением ранее взятых обязательств по погашению и обслуживанию государственной задолженности.

## Анализ эффективности управления государственным внешним долгом РФ

Прежде чем приступить к анализу проблем, возникающих в области управления внешним и внутренним долгом, на нашвзгляд, 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.

Как показывают данные таблицы 2.1, 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 величину и составлял 49,8% ВВП. По международным стандартам показатель отношения суммы долговых обязательств государства к ВВП считается опасным для дальнейшего экономического развития страны, когда достигает уровня 80%.

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 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 с 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.