Дырхеева Наталья Викторовна. Обслуживание государственного внутреннего долга Российской Федерации на современном этапе развития экономики : Дис. ... канд. экон. наук : 08.00.10 : Москва, 2004 149 c. РГБ ОД, 61:05-8/658

**Содержание к диссертации**

Введение

Глава 1. Теоретические основы обслуживания государственного внутреннего долга Российской Федерации

1.1. Понятия и виды государственного долга 10

1.2. Обслуживание государственного внутреннего долга содержательный аспект 23

1.3. Организационно-правовые основы обслуживания государственного внутреннего долга Российской Федерации 35

Глава 2. Особенности развития государственного внутреннего долга Российской Федерации на современном этапе

2.1. Проблемы обслуживания государственного внутреннего долга Российской Федерации

2.1.1. Кризис государственного внутреннего долга Российской Федерации

2.1.2. Проблемы реструктуризации государственного внутреннего долга Российской Федерации 56

2.2. Особенности современного состояния государственного внутреннего долга Российской Федерации 70

Глава 3. Проблемы и перспективы развития государственного внутреннего долга Российской Федерации

3.1. Перспективы развития государственного внутреннего долга Российской Федерации 90

3.2. Основные направления совершенствования порядка ведения Долговой книги государственного внутреннего долга Российской Федерации 102

Заключение 114

Список литературы 127

Приложения 140

**Введение к работе**

Актуальность темы

Проблемы управления государственными долговыми обязательствами в России стали особенно актуальными после финансового кризиса 1998 г. Необходимость погашения и обслуживания значительных по своим объемам государственных заимствований потребовала от Правительства РФ поиска альтернативных решений долговых проблем. По результатам анализа активно используемых мировым сообществом различных способов урегулирования государственной задолженности в нашей стране была начата реструктуризация.

В настоящее время практически завершен процесс восстановления рынка государственных ценных бумаг РФ. Нормализации долговой ситуации способствовал целый ряд планомерных мероприятий, проводимых Министерством финансов РФ. Вместе с тем, существенным препятствием для эффективного управления государственным внутренним долгом РФ является высокая степень концентрации выпусков государственных облигаций в портфелях нескольких крупных участников. Кроме того, емкость и ликвидность рынка государственных ценных бумаг РФ еще достаточно ограничены.

Несмотря на широкое применение термина "обслуживание государственного внутреннего долга" в практической деятельности, в экономической литературе вопросам содержания этого понятия уделяется необоснованно мало внимания.

**4 Разработанность**темы.

Исследования последних лет посвящены в основном отдельным вопросам управления государственного долга. В работах таких авторов, как Вавилов А.А., Головачев Д.Л., Златкис Б.И., Илларионов А.П., Мишина М.Н., Нагапетян Д.Р., Соснин А.Е. в основном отражаются содержание и социально-экономические последствия государственного долга, дается оценка методам управления. Общетеоретические и методологические проблемы сущности государственного долга освещены в трудах таких авторов, как: Вавилов Ю.Я, Дьяченко В.П., Алексеев М.Ю. Изучению зарубежного опыта управления государственным долгом посвящены исследования Данилова Ю.А., Моисеева СР., Рубцова Б.Б., Петрова А.В.

Вместе с тем, проблемы обслуживания государственного внутреннего долга РФ слабо изучены. Кроме того, практически не рассматриваются; организационно - правовые вопросы процесса обслуживания, государственного внутреннего долга РФ. Недостаточно внимания уделяется разработке практических рекомендаций по снижению долгового бремени.

Таким образом, актуальность и недостаточная теоретическая и практическая разработанность проблем обслуживания государственного внутреннего долга обусловили выбор темы, цели и задачи исследования.

**Целью диссертации является**исследование теоретических основ содержания процесса обслуживания государственного долга, выявление особенностей его организации и учета в Российской Федерации, а также разработка и обоснование рекомендаций по совершенствованию обслуживания государственного внутреннего долга РФ.

5 В соответствии с намеченной целью в работе были поставлены

следующие задачи, обусловившие внутреннюю логику и структуру

исследования:

охарактеризовать виды государственного долга;

раскрыть экономическое содержание процесса обслуживания государственного внутреннего долга;

рассмотреть организационно-правовые основы обслуживания государственного внутреннего долга;

оценить результаты реструктуризации государственной задолженности РФ и определить их влияние на современное состояние государственного внутреннего долга;

выявить особенности современного состояния государственного внутреннего долга РФ;

определить перспективы развития государственного внутреннего долга РФ;

сформулировать предложения по совершенствованию организации учета государственных внутренних долговых обязательств РФ.'

**Объектом исследования**являются теоретические, организационно-правовые и экономические проблемы обслуживания государственного внутреннего долга РФ.

В качестве **предмета исследования**выступают экономические отношения, складывающиеся в процессе обслуживания государственного внутреннего долга РФ.

Теоретической основой исследования явились труды отечественных и зарубежных ученых-экономистов в области государственных финансов, кредита. В работе использованы федеральные законы и нормативно-правовые акты РФ, инструктивные и методические рекомендации Министерства финансов РФ, Счетной палаты РФ, материалы периодических изданий.

**Методология исследования**основана на принципах диалектической логики. В диссертации использованы методы системного анализа и синтеза теоретического и практического материала, исторической аналогии, индуктивные и дедуктивные методы. Анализ статистических данных проведен с применением метода группировок, выборки, сравнения и« обобщения. Графическое описание выполнено посредством диаграмм сравнения и графиков временных рядов.

**Информационно-статистическую базу исследования**составили материалы Министерства финансов РФ, Счетной палаты РФ, научные и статистические сборники, а также базы данных компьютерной сети Интернет.

Работа выполнена в соответствии с пунктом, Паспорта

специальности 08.00.10 - Финансы, денежное обращение и кредит.

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

1. Обобщены различные критерии классификации государственного долга и на этой основе аргументирована необходимость использования в отечественной практике «валюты займа» в качестве критерия разделения долговых обязательств государства на внутренние и внешние;

2. На основе анализа содержащихся в экономической литературе

определений понятий "обслуживание государственного внутреннего долга" обоснована необходимость его уточнения с позиции включения помимо начисления и выплаты доходов держателям государственных долговых обязательств, операций по подготовке и размещению долговых обязательств РФ;

1. В целях четкого разграничения расходов федерального бюджета на обслуживание государственного внутреннего долга РФ аргументирована необходимость внесения изменений и дополнений *в*бюджетную классификацию, в частности предложено уточнить статью «Прочие расходы» и выделить в ней такие подстатьи как 120610 «Выплата комиссионного вознаграждения агенту»; 120620 «Расходы по изготовлению и экспертизе государственных ценных бумаг»; 120630 «Выплаты за проведение работы по организации и проведению предварительных компенсаций по вкладам»; 120640 «Выплата процентов по векселям Министерства финансов РФ со сроками погашения прошлых лет»;
2. Определены основные три этапа реструктуризации государственного внутреннего долга РФ: предварительный, основной и заключительный, выявлены особенности и результаты каждого этапа;

5. На основе анализа современного состояния государственного  
внутреннего долга РФ определены основные тенденции его развития,  
которые состоят в следующем:

- наблюдается рост государственного внутреннего долга, явившийся следствием проводимой Правительством РФ политики замещения задолженности по внешним займам государственными ценными бумагами;

- доля расходов на обслуживание государственного внутреннего долга

в общем объеме расходов федерального бюджета постоянно снижается при условии их роста в абсолютном выражении;

- снизилась доходность по государственным ценным бумагам, что  
свидетельствует об уменьшении стоимости обслуживания государственного  
внутреннего долга.

6. Предложены рекомендации по сокращению долгового бремени за  
счет увеличения сроков обращения государственных ценных бумаг;

7. Выработаны предложения по совершенствованию организации  
ведения долговой книги РФ, в частности обоснована необходимость  
внедрения автоматизированных способов учета долговых обязательств.

**Апробация и внедрение результатов исследования.**

Основные теоретические и практические результаты исследования апробированы соискателем в открытой печати, обсуждены в процессе дискуссии в Научно - исследовательском финансовом институте Министерства финансов РФ.

Теоретические выводы и практические рекомендации, содержащиеся в исследовании, использованы в деятельности Министерства финансов РФ, что подтверждается справкой о внедрении.

**Практическая значимость исследования**состоит в том, что разработанные в диссертации рекомендации могут быть использованы органами государственной власти РФ и субъектов РФ при разработке проектов соответствующих нормативных документов. Основные выводы,

**9**сформулированные в диссертации, могут быть использованы при разработке

долговой политики России на среднесрочную перспективу. Материалы

исследования могут быть использованы при подготовке учебных дисциплин

в рамках курса «Государственные и муниципальные финансы».

Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения, списка

использованной литературы, приложений.

## Понятия и виды государственного долга

Государство в процессе функционирования для удовлетворения многообразных потребностей общества, помимо сбора налогов и обязательных платежей; очень часто привлекает к покрытию своих расходов свободные финансовые ресурсы хозяйствующих субъектов и частных лиц. Главным способом их получения является государственный кредит. При получении государственного кредита государство выступает в роли заемщика, а предприятия, организации и население - кредиторов. Как один из видов кредита государственный кредит предоставляется на принципах возвратности, платности и срочности. Взятые взаймы денежные средства поступают в распоряжение органов государственной власти, превращаясь в их дополнительные финансовые ресурсы, которые не участвуют в кругообороте производительного капитала, в производстве материальных ценностей, а, как правило, направляются на покрытие бюджетного дефицита. Этим фактором государственный кредит и отличается от банковского кредита, участвующего в обеспечении непрерывности процесса расширенного воспроизводства и повышения его эффективности. Источником погашения государственного кредита и выплаты процентов по нему выступают средства бюджета.

Функционирование государственного кредита ведет к образованию государственного долга. В узком смысле слова, под государственным долгом понимают сумму задолженностей по выпущенным и непогашенным долговым обязательствам государства, включая начисленные по ним проценты.

В Бюджетном кодексе РФ под государственным или муниципальным долгом понимают «обязательства, возникающие из государственных или муниципальных займов (заимствований), принятых на себя Российской Федерацией, субъектом Российской Федерации или муниципальным образованием гарантий по обязательствам третьих лиц, другие обязательства, а также принятые на себя Российской Федерацией, субъектом Российской Федерации или муниципальным образованием обязательства третьих лиц». При этом государственные или муниципальные займы (заимствования) определяются как «передача в собственность Российской Федерации, субъекта Российской Федерации или муниципального образования денежных средств, которые Российская Федерация, субъект Российской Федерации или муниципальное образование обязуется возвратить в той же сумме с уплатой процента (платы) на сумму займа». Таким образом, можно констатировать, что Бюджетный кодекс дает широкую трактовку понятия «государственный долг».

Следует отметить, что в экономической литературе достаточно подробно рассмотрены вопросы классификации государственного долга. Вместе с тем, единого подхода в определении видов государственного долгане существует.

С точки зрения функционирования государственного долга М.Н. Мишина выделяет капитальный и текущий. «Капитальный государственный долг представляет собой всю сумму выпущенных и непогашенных долговых обязательств государства, включая начисленные проценты, которые должны быть выплачены, и текущий, который составляют расходы по выплате доходов кредиторам по всем долговым обязательствам и по погашению обязательств, срок оплаты которых уже наступил» .

В свою очередь Ю.Я. Вавилов расширяет рамки этой классификации и выделяет кроме капитального и текущего долга, основной государственный долг. По его мнению, он представляет собой номинальную стоимость долговых обязательств государства и гарантированных им заимствований...

С нашей точки зрения, наиболее правомерной представляется классификация Ю.Я. Вавилова. В Бюджетном кодексе РФ в объем государственного внутреннего долга РФ включаются только суммы основного долга:

по кредитам, полученным Российской Федерацией;

по государственным ценным бумагам;

по обязательствам, полученным Российской Федерации, в виде бюджетных ссуд и бюджетных кредитов от бюджетов других уровней;

по государственным гарантиям, предоставленным Российской Федерацией.

## Проблемы обслуживания государственного внутреннего долга Российской Федерации

Финансовый кризис, потрясший Россию во второй половине 1998 года, кульминация которого пришлась на август, признан наиболее острым финансовым катаклизмом. Его последствиями стали: понесенные многими экономическими субъектами финансовые потери; временный паралич платежно-расчетной системы; прекращение внешнего кредитования российских предприятий и государства; резкий спад реального производства;: увеличение безработицы среди наиболее квалифицированной и предприимчивой части населения, общее снижение уровня жизни в стране.

Последствия финансового кризиса широко обсуждались экономистами в средствах массовой информации, а причины его возникновения стали, предметом всестороннего изучения. Данному вопросу были посвящены работы таких авторов как Аникин А.В., Вавилов А.П., Илларионов А., Златкис Б.И:

Одной из главных причин возникновения российского кризиса признавалась неспособность Правительства РФ собирать налоги. Фискальный кризис, обусловил наличие возникновение бюджетного дефицита, который финансировался за счет привлечения внутренних и внешних заимствований, что привело к быстрому нарастанию объема-государственного долга, особенно краткосрочного (ГКО). Однако, по мнению А. Илларионова, по показателю налоговой нагрузки «...Россия находится на уровне самых богатых социал-демократических стран Западной Европы, уступая незначительно лишь таким странам, как Швеция, Дания и Норвегия, и даже опережает США. К этому следует добавить, что в силу примерно шестикратной разницы в уровнях экономического развития России и США, уровень налоговой нагрузки в России должен быть существенно меньшим, чем в США. Потому что страны более богатые, более развитые, естественно, имеют возможность собирать в качестве доходов относительно большую долю ВВП, чем страны менее развитые, каковой и является Россия»1.

Проводимая Правительством РФ в 1992-1998 гг. бюджетная политика оценивалась многими экономистами как неэффективная. Так, для покрытия бюджетного дефицита российские власти применяли в достаточно короткий, отрезок времени три основных инструмента финансирования дефицита — денежную эмиссию, внутренние заимствования, внешние займы. Наиболее: негативными краткосрочными последствиями отличалось эмиссионное финансирование, приводившее к довольно быстрому повышению темпов инфляции. Внутренние заимствования в краткосрочном плане были инфляционно менее опасными, но в среднесрочной перспективе снижали национальные сбережения и внутренние инвестиции.

## Перспективы развития государственного внутреннего долга Российской Федерации

Увеличение государственного долга не представляет собой особой проблемы для тех стран, которые имеют успешное экономическое развитие и постоянный рост бюджетных поступлений, которые создают основу для погашения и обслуживания накопленной суммы обязательств. Россия пережила последствия финансового кризиса 1998 года, разрешила в какой-то степени многие проблемы с кредиторами и вступила на новый этап своего развития, требующий существенной корректировки стратегии в области государственного долга.

С этой целью 6 марта 2003 года Правительством РФ были определены основные направления политики в сфере государственного долга на 2003 -2005 годы. Для ее успешного проведения разработан комплекс мер, который должен создать базовые условия реализации.

К числу наиболее важных, можно отнести следующие :

- продолжение налоговой реформы, предполагающей дальнейшее сокращение налогового бремени, а также уменьшение вьшадающих доходов бюджетной системы;

- реформирование межбюджетных отношений, предлагающее передачу на субфедеральный уровень части полномочий и бюджетных доходов;

- создание стабилизационного фонда, формирующегося за счет части доходов федерального бюджета;

- проведение широкого спектра структурных реформ, вызывающих дополнительную нагрузку на бюджетные расходы.

Основными факторами, влияющими на реализацию политики в области государственного долга, будут являться:

1) снижение в ближайшие годы значительного профицита бюджета в качестве основного источника погашения государственного долга;

2) выполнение обязательств по погашению и обслуживанию долга в соответствии с оригинальными графиками в пределах годового бюджета, рассчитанного на основе базовой цены на нефть;

3) неопределенность внешнеэкономической деятельности, в том числе динамики цен на энергоносители;

4) возможность возникновения внешних факторов, ограничивающих способность Российской Федерации осуществлять внешние заимствования в объемах, необходимых для рефинансирования долга.

В связи с тем, что Бюджетное Послание Президента РФ на 2004 год сориентировало экономическую и финансовую политику государства на ускорение темпов экономического роста (увеличение ВВП вдвое), Правительство РФ определило, что основной целью долговой стратегии должно являться обеспечение благоприятных условий для проведения гибкой политики в финансовой, налоговой, бюджетной сфере. При этом предполагается; увеличить значение государственных заимствований в качестве основного источника рефинансирования государственного долга. Как отмечалось в параграфе 2.2. настоящего исследования, позитивные изменения, произошедшие на рынке государственных внутренних заимствований в 2002-2003 гг., создали предпосылки для возможности значительного увеличения государственного внутреннего долга (при соответствующем снижении внешнего долга) за счет удлинения сроков заимствований на внутреннем рынке и недопущении пиковых нагрузок на бюджет.

В итоге, Программа государственных внутренних заимствований на период с 2004 по 2005 года сформировалась в условиях активного расширения рынка государственных внутренних заимствований обусловленного сложившейся макроэкономической конъюнктурой (большим положительным сальдо платежного баланса, увеличением национальных золотовалютных резервов и, соответственно, значительным рублевым предложением на внутреннем рынке), а также проводимой Правительством РФ политикой по замещению внешних источников финансирования на внутренние.

Государственные заимствования в период 2004 - 2005 гг. будут осуществляться исходя из решения следующих задач: