

УДК 336.27 JEL H63

DOI 10.26425/1816-4277-2021-3-119-122

Ревзон Оксана Анатольевнаканд. экон. наук, ФГБОУ ВО
«Государственный университет
управления», г. Москва, Россий-
ская Федерация**ORCID:** 0000-0001-7044-2339**e-mail:** revzonoks@yandex.ru

ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫМ ДОЛГОМ РОССИИ

Аннотация. Рассмотрены подходы к управлению государственным долгом в России, описаны требования времени к применению различных инструментов. Оценена динамика изменения государственного долга и его трансформация, заключающаяся в переходе от внешних заимствований к внутренним. Обозначены проблемы в области недофинансирования расходов бюджетов в связи с пандемией COVID-19. Рассмотрены наиболее известные теории управления государственным долгом и представлен механизм их реализации и влияние на состояние государственных финансов. Сделано обобщение о необходимых подходах и решениях в сфере привлечения заимствований и обслуживания долговых обязательств. Также представлено направление изменения законодательства в области установления предельных величин обслуживания и общей величины привлечения займов.

Ключевые слова: государственный долг, финансирование расходов, дефицит бюджета, внешний долг, внутренний долг, теории управления долгом, заимствования, устойчивый экономический рост

Для цитирования: Ревзон О.А. Теория и практика управления государственным долгом России//Вестник университета. 2021. № 3. С. 119–122.

Oksana A. RevzonCand. Sci. (Econ.), State University
of Management, Moscow, Russia**ORCID:** 0000-0001-7044-2339**e-mail:** revzonoks@yandex.ru

THEORY AND PRACTICE OF RUSSIAN PUBLIC DEBT MANAGEMENT

Abstract. The article considers the approaches to public debt management in Russia, describes the time requirements for the use of various tools. The paper evaluates the dynamics of changes in public debt and its transformation, which consists in the transition from external to internal borrowing. The author denotes problems in the field of underfunding of budget expenditures in connection with the coronavirus pandemic. The study considers all known theories of public debt management and presents the mechanism of their implementation and their impact on the state of public finances. The author makes a summary of the necessary approaches and solutions in the field of borrowing and debt servicing. The paper also presents the direction of changes in the legislation in the field of setting service limits and the total amount of borrowing.

Keywords: public debt, expenditure financing, budget deficit, external debt, domestic debt, debt management theories, borrowing, sustainable economic growth

For citation: Revzon O.A. (2021) Theory and practice of Russian public debt management. *Vestnik universiteta*, no. 3, pp. 119–122. DOI: 10.26425/1816-4277-2021-3-119-122

Введение

Реалии сегодняшней санкционной экономики требуют от правительства России усиленной работы в формировании финансовой политики и, в частности, в области управления долговыми обязательствами.

Планирование управления государственным долгом строится на оценке доли государственного долга в валовом внутреннем продукте, соотношении его частей: внешнего и внутреннего долгов, расходов, связанных с обслуживанием государственного долга в разрезе общего объема расходов бюджета, поступлений от экспорта, коэффициента долговой нагрузки [5].

В тренде последних лет наблюдается превалирование внутреннего долга над внешним. Причем в перспективе ближайшего бюджетного цикла такая динамика сохранится. Говоря о ситуации в целом, соотношение частей государственного долга с перевесом в сторону внутреннего, свидетельствует о грамотной взвешенной и осторожной политике страны. Такая политика является менее рискованной, на нее не оказывают влияния изменения валютных курсов и другие внешние факторы [5].

© Ревзон О.А., 2021.

Статья доступна по лицензии Creative Commons «Attribution» («Атрибуция») 4.0. всемирная (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>).

© Revzon O.A., 2021.

This is an open access article under the CC BY 4.0 license (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>).

Осложнившаяся социально-экономическая обстановка вследствие эпидемии COVID-19, снижения деловой активности, потери многими людьми работы и средств к существованию призывают к активным действиям со стороны органов власти и управления различных уровней к поддержанию приемлемого уровня жизни и обеспечению необходимой минимальной поддержкой населения страны. Ввиду колоссальных доходных потерь бюджета эта нагрузка ляжет полностью на ресурсы, привлекаемые по линии государственных заимствований. По-прежнему требует решения задача создания эффективной системы управления и регулирования государственных финансов, повышения эффективности бюджетной политики в сфере доходов, разумной системы бюджетных расходов, эффективного управления активами и пассивами государства, соблюдения принципов открытости и гласности, а также контроля за формированием и использованием дежних фондов [2].

Теория и методы

В практике управления государственным долгом необходимо придерживаться постулатов теорий управления им.

Классическая теория выделяет следующую взаимосвязь: по мере роста государственного долга можно наблюдать относительно небольшой экономической рост. Это характерно для краткосрочного периода, что проявляется в кратковременном росте совокупного спроса. Для долгосрочного периода общий капитал в экономике сокращается и, как следствие, уменьшается величина национального дохода. Как известно, эта величина говорит о потенциале развития экономики страны и возможности полноценного удовлетворения общественных потребностей.

Теория функциональных финансов концентрируется вокруг достижения устойчивого экономического развития. Основной постулат – отсутствие угрозы со стороны государственного долга. Однако это реализуемо только при выполнении определенных условий. Финансовая система должна четко функционировать и необходимо высокое доверие к деятельности государственных институтов.

Например, при размещении средств в государственные ценные бумаги, инвесторы уверены в стабильности, надежности и ликвидности данного инструмента. Вложения в эти бумаги характеризуются нулевой степенью риска. Под них выдаются кредиты рефинансирования, они являются инструментами купли-продажи на открытом рынке, включены в ломбардный список Банка России. Интерес к этим бумагам есть всегда. Доля этих бумаг в портфеле любого инвестора всегда растет, даже если не является существенной. Рост происходит параллельно с ростом национального дохода.

Теория вытеснения характеризуется предложением наиболее выгодных условий размещения в государственные ценные бумаги, чем направление ресурсов в экономические проекты. Все свободные капиталы направляются на решение государственных проблем, и чем выше доходность по государственным бумагам, тем выше государственные расходы на обслуживание долга. Будет происходить сокращение возможностей со стороны государства поддерживать предприятия реального сектора экономики в части предложения условий по субсидированию ставок по использованию привлекаемых ресурсов или предоставлению на льготных условиях бюджетных кредитов.

Теория эквивалентности Рикардо-Баро построена на одинаковой пригодности источников финансирования бюджетного дефицита как в виде использования государственных займов, так и в виде повышения налогов. Ключевым является выбор между использованием текущих или будущих налогов для покрытия дефицита.

Теория налогового выравнивания позволяет сглаживать изменения процентных ставок по налогам в кризисных условиях. Согласно этой теории, концепция заключается в следующем: при стабильной экономике налоговое бремя тоже будет достаточно постоянным. При резком изменении ситуации, сопровождающейся ростом государственных расходов, произойдет временное повышение налогов. До тех пор, пока не стабилизируется ситуация и расходы не сократятся, налоги будут на вновь установленном уровне.

Фискальная теория уровня цен характеризуется тем, что дефицит бюджета активно финансируется государственными заимствованиями, что приводит к существенным объемам государственного долга и довольно высоким суммам на его обслуживание.

Основные результаты

Выделяют макроэкономические эффекты классической теории: изменяется макроэкономическая конъюнктура – изменяется фискальная и денежная политика. Вместе с тем вследствие оказываемого влияния со стороны государственного долга может измениться экономическая и политическая государственная стабильность. При росте долговой нагрузки на государство увеличиваются расходы на его обслуживание. При недостаточности доходных поступлений, правительство вынуждено повышать налоговые ставки или дополнительно вводить новые налоги. Существует ограничение, что налоговая нагрузка может не увеличиваться при опережающем темпе роста экономики относительно темпа роста государственного долга. При внушительных объемах внешней задолженности в государственную политику могут вводиться компромиссные решения, что не всегда идеологически соответствует предпочтениям и ожиданиям общественности. Резюмируя основные постулаты классической теории, можно отметить, что согласно ей, государственный долг либо нейтрально воздействует на экономику страны, либо негативно. Положительных характеристик ему здесь не отводится [3].

При обслуживании государственного долга согласно теории функциональных финансов, правительству необходимо озадачиться выплатой процентов по бумагам, нежели их погашением. Государство имеет возможность рефинансировать долги, пользуясь высокой привлекательностью данного инструмента. Кроме этого, для нивелирования тяжелого воздействия государственной задолженности возможно увеличение денежной массы в стране, и в том числе увеличение налогового бремени. Сторонники этой теории изучают достижение сбалансированности в определенном цикле. Они не преследуют идею равенства доходов и расходов. Баланс заключается в определении возможного уровня бюджетного дефицита и размера государственного долга, а также подвижности этих величин.

Ситуацией вытеснения характеризовался этап становления рынка государственных краткосрочных облигаций и допуска на него иностранных участников. Государство вступило в конкурентную борьбу со своими предприятиями, предлагая наиболее выгодные условия и колоссальные ставки доходности. Реализация данной теории свидетельствует о плохом качестве управления государственным долгом.

Дефицит в теории эквивалентности в долгосрочном периоде не оказывает положительного влияния на совокупный спрос. Долговая политика воздействует нейтрально на него в долгосрочной перспективе [4].

Результатом налогового выравнивания будет следующее: при снижении государственных расходов размер налогового обременения вернется на начальный уровень. Не исключено, что увеличившиеся государственные расходы станут нормой и новой точкой отсчета, тогда в этом случае есть необходимость повышения налоговых ставок и достижения баланса с учетом этих изменений. С другой стороны, повышение налогов негативно отражается на налогоплательщиках, их возможностях, социальной обстановке и никак не способствует экономическому развитию. Для смягчения возможных последствий применяют государственные займы. Эта теория также является нейтральной и играет существенную роль в определении уровня государственного долга.

В определенный момент нагрузки, суммы налоговых поступлений уже недостаточно для обеспечения финансирования расходов. Государство вынуждено увеличивать денежную массу, используя необеспеченную эмиссию. Кратковременный эффект выражается в уменьшении реальной величины государственного долга. Далее начинает постепенно раскручиваться инфляционная спираль – от ожидания инфляции до ее реального роста. Для ослабления инфляционного давления необходимы меры по сокращению бюджетного дефицита и снижению долговой нагрузки.

Выводы

Управление государственным долгом должно предусматривать ответственный подход и обоснование необходимости привлечения средств. Особое внимание должно быть направлено не на простое финансирование бюджетного дефицита, а на производительное вложение ресурсов, которое впоследствии позволит посредством генерируемых потоков обслуживать принятые обязательства, не допуская рефинансирования долга. К сожалению, практика рефинансирования в последнее время имеет место.

Бюджетный кодекс Российской Федерации определяет управление государственным (муниципальным) долгом как деятельность по обеспечению публично-правового образования необходимым заемным финансированием, своевременному и полному исполнению долговых обязательств, недопущению принятия на себя

обязательств, исключающих их неисполнение и минимизации рисков [1]. Об ограничениях величины государственного долга написано в контексте предельного объема привлечения. Вместе с тем о количественном ограничении объема совокупного долга и допустимых объемах по его обслуживанию жестких требований в законодательстве не установлено. Хотя эти параметры играют немаловажную роль при оценке возможности государства исполнять свои обязательства и быть устойчивым в долговом состоянии.

Библиографический список

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ (ред. от 22.12.2020) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2021) // СПС «Консультант Плюс» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19702 (дата обращения: 30.01.2021).
2. Постановление Правительства РФ от 4 марта 1997 г. № 245 «О единой системе управления государственным долгом Российской Федерации» // СПС «Гарант» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.base.garant.ru/10200014> (дата обращения: 02.02.2021).
3. Бакшеев, В. В., Нарышева, А. В., Бурлаков, И. Е., Костюрин, В. В., Поляков, Д. И. Система управления государственным долгом в России // *Инновации и инвестиции*. – 2020. – № 8. – С. 118–120.
4. Смирнов, А. Д. Модель динамики государственного долга России // *Вопросы теории*. – 2020. – № 2. – С. 157–183.
5. Таутиев, А. И., Ларина, С. Е. Структура и методология управления государственным внутренним долгом в Российской Федерации // *Вестник Северо-Осетинского государственного университета имени К. Л. Хетагурова*. – 2017. – № 1. – С. 141–145.
6. Пронина, Н. Ю. Правовые и организационные меры по совершенствованию механизма казначейского контроля в финансово-бюджетной сфере // *Студенческий*. – 2020. – № 9 (95). – С. 56–59.
7. Ехлакова, Е. А., Ибрагимова, Э. С., Кашапова, И. М. Причины осуществления государственных заимствований и их социально-экономические последствия для экономики страны // *Электронный научный журнал «Вектор экономики»*. – 2018. – № 10 (28). – С. 70.

References

1. Budget Code of the Russian Federation No. 145-FZ dated on July 31, 1998 (as amended, dated on December 22, 2020) (with amendments and additions, entered into force from January 1, 2021), *Legal reference system “ConsultantPlus”*. Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19702 (accessed 30.01.2021). (In Russian).
2. Resolution of the Government of the Russian Federation No. 245 dated on March 4, 1997 “On the Unified System of Public Debt Management of the Russian Federation”, *Legal reference system “Garant”*. Available at: <http://www.base.garant.ru/10200014> (accessed 02.02.2021). (In Russian).
3. Baksheev V. V., Narysheva A. V., Burlakov I. E., Kostyurin V. V., Polyakov D. I. Public debt management system in Russia, *Innovation and Investment*, 2020, no. 8, pp. 118–120. (In Russian).
4. Smirnov A. D. Model of dynamics of the state debt of Russia, *Voprosy teorii*, 2020, no. 2, pp. 157–183. (In Russian).
5. Tautiev A. I., Larina S. E. Structure and methodology of state internal debt management in the Russian Federation, *Vestnik Severo-Osetinskogo gosudarstvennogo universiteta im. K. L. Khetagurova*, 2017, no. 1, pp. 141–145. (In Russian).
6. Pronina N. Y. Legal and organizational measures to improve the mechanism of treasury control in the financial and budgetary sphere, *Studencheskii*, 2020, no. 9 (95), pp. 56–59. (In Russian).
7. Ekhlakova E. A., Ibragimova E. S., Kashapova I. M. The reasons for the implementation of state borrowings and their socio-economic consequences for the country’s economy, *Electronic scientific journal “Vektor ekonomiki”*, 2018, no. 10 (28), p. 70. (In Russian).