

УДК 336.582



**ВОЗДЕЙСТВИЕ
ГОСУДАРСТВЕННОГО
ДОЛГА НА ЭКОНОМИКУ:
МИРОВАЯ ПРАКТИКА
РЕГУЛИРОВАНИЯ**

**THE IMPACT OF PUBLIC
DEBT ON THE ECONOMY:
GLOBAL REGULATORY
PRACTICES**

Матвиенко Карина Вячеславовна

Кандидат экономических наук, старший преподаватель кафедры экономики и финансов, Краснодарский филиал Финансового университета при Правительстве РФ, г. Краснодар, e-mail: kkv_09@mail.ru

Matvienko Karina V.

Candidate of Economic Sciences, Senior Lecturer of the Department of Economics and finance, Krasnodar branch Financial University under the Government of Russian Federation, Krasnodar, e-mail: kkv_09@mail.ru

В данной статье проводится разработка методологических основ определения анализа состояния консолидированного долга Российской Федерации по международной методологии и показателям, характеризующим риски и долговую устойчивость экономики Российской Федерации.

This article is to develop methodological bases of definition of the status analysis of the consolidated debt of the Russian Federation on international methodology and indicators characterizing risks and debt sustainability of the Russian economy.

Ключевые слова: долговая устойчивость, внешняя задолженность, нерезиденты, мировой финансовый кризис, Банк России, государственное регулирование.

Keywords: debt stability, non-residents, world financial crisis, external debts, Bank of Russia, state regulation.

Как правило, государство использует бюджетную политику в качестве основного инструмента регулирования экономики. При этом одна из ключевых ролей в таком регулировании отводится государственному долгу.

Следует отметить, что если исторически рост государственного долга был связан с военными расходами в период ведения войн, то на современном этапе пики задолженности были достигнуты в мирных

условиях. Причины использования дефицитного финансирования могут быть названы следующие.

Во-первых, использование долгового финансирования государственных расходов обусловлено существующими противоречиями между потребностями общества и возможностью государства эти потребности удовлетворять за счет средств бюджета [1]. В этом заключается объективная необходимость осуществления кредитных операций. Проведение регулирующих мероприятий, поддержание обороноспособности страны, обеспечение системы образования, здравоохранения, проведение социальной политики, международная деятельность диктуют государству увеличение расходов. Однако бюджетные расходы ограничены принятым уровнем налогообложения. С помощью кредитных операций и создания долга государству удастся мобилизовать дополнительные финансовые ресурсы, необходимые для его деятельности.

Во-вторых, применение займового метода финансирования дополнительных государственных расходов имеет меньше негативных последствий по сравнению с денежной эмиссией. В этом смысле государственные займы экономически предпочтительнее, чем дополнительная эмиссия денег, поскольку займы легче вписываются в экономический механизм. В принципе, осуществление займов может оказывать такое же дестабилизирующее воздействие на экономику, как и эмиссия денег. Но инфляционный потенциал государственного долга не всегда реализуется, наиболее ярко выраженный инфляционный эффект имеют прямые кредиты эмиссионного банка [4].

В-третьих, осуществление займов более предпочтительно в том плане, что для правительства политически комфортнее использовать кредитное финансирование своих расходов, чем повышать налоги.

Государственные заимствования для финансирования расходов правительства затрагивают бюджеты и доходов, и расходов государственного сектора. В момент заимствования правительство дает расписку об увеличении (долга) в размере, эквивалентном доходам от заимствования. В последующие финансовые годы расходы правительства увеличиваются из-за требуемых платежей по процентам и/или выплат ссуд. Хотя новое заимствование в ближайшей перспективе расширяет возможности для решений налоговой политики, в долгосрочной перспективе оно часто приводит к противоположному эффекту [2]. Дополнительные возможности для решений налоговой политики, получаемые в ближайшей перспективе, оказываются впоследствии ограниченными благодаря повышению затрат на выплату процентов. Это может привести к ситуации, когда доля, представляющая расходы по выплате

процентов, возрастает пропорционально текущему доходу правительства. Подобная ситуация все более и более ограничивает гибкость в принятии основных превентивных программ в таких областях, как капиталовложения, исследования и образование. Правительство попадает в долговую западню. Это называют порочным кругом, в котором объем долга и связанные с ним выплаты по процентам оказывают все возрастающее давление на ежегодные новые заимствования, и наоборот. Когда дело доходит до такой точки, правительство в конечном счете бывает вынуждено выполнить полную смену существующей политики управления задолженностью, потому что оно больше не может нести растущее бремя последующих платежей по процентам [3].

На этом фоне экономические эффекты высокого уровня долга по большей части оцениваются негативно. Бесспорным фактом является то, что нормальное государственное управление финансами создает благоприятную среду для устойчивого экономического роста. В отличие от этого дефициты бюджетов и возникающий в результате государственный долг могут оказать отрицательный эффект на развитие экономики.

В зависимости от структуры финансового рынка повышающийся долг может привести к повышающимся процентным ставкам, которые способны, в свою очередь, уменьшить доходность и частные инвестиции.

Постоянно высокий уровень государственного долга может ослабить денежно-кредитную стабильность, которая ставит под угрозу размещенные сберегательные счета.

В среднесрочной и более длительной перспективе государственный долг подвергает опасности стабильность государственного бюджета, потому что рост затрат на выплату процентов, вызванный увеличением размера неуплаченного долга, поглощает все большую часть ресурсов бюджета. Это уменьшает способности правительства реагировать на проблемы в пределах одного делового цикла. Появляется растущий риск кризиса бюджета или даже банкротства правительства.

Государственный долг также затрагивает перераспределение национального дохода среди экономических субъектов в пределах страны.

Высокий уровень государственного долга налагает особо большое бремя на будущие поколения, потому что все трудности в форме более высокой платы по процентам и выплаты долга отодвигаются на будущее, не генерируя взамен соразмерных выгод. В результате использование ресурсов в будущем определяется уже сегодня; часть будущих финансовых ресурсов не будет доступна для других применений.

Эти неблагоприятные воздействия усугубляются, если в дополнение к заимствованиям правительство продает общественные активы, если только доходы от таких продаж не используются для возмещения текущего долга. Фактически потребление общественных активов даже еще больше расширит долговое давление, потому что эти активы перестают быть доступными даже для частичной выплаты накопленного долга.

В современной экономической теории выделяются следующие цели государственной задолженности:

- фискальная;
- цель экономической стабилизации;
- цель распределения.

Их реализация имеет своим следствием многостороннее влияние, оказываемое на экономику в целом. Вступая в кредитные отношения и привлекая таким образом необходимые финансовые ресурсы, государство так или иначе воздействует на состояние денежного обращения, производство, занятость, инвестиции, уровень процентных ставок и другие важные экономические параметры. В свою очередь, возможности такого воздействия позволяют государству использовать государственный долг в качестве инструмента регулирования экономики и таким образом проводить стимулирующую или сдерживающую экономическую политику [5, с. 160–161]. В данном случае государственный долг является важным средством воздействия на экономические процессы и, следовательно, элементом регулирующей экономической политики государства [4].

В обобщенном виде воздействие государственного долга на экономику можно представить следующим образом:

- стабилизационное воздействие;
- воздействие на экономический рост;
- распределительное воздействие.

Под стабилизационным влиянием следует понимать воздействие изменения объемов и структуры государственного долга на основные макроэкономические параметры. Причем данное воздействие оказывается на две основные сферы экономики: реальную (т.е. влияние на уровни потребления, сбережений и инвестиций) и денежную (т.е. влияние на состояние денежного обращения) [6]. Процентная ставка при этом играет связывающую роль между денежным и реальным секторами.

Характер влияния государственного долга на уровни потребления, сбережений и инвестиций во многом зависит от того, в каком состоянии находится экономика. Так, во время экономического спада государству с помощью реализации ценных бумаг удастся мобилизовать

накопленные денежные средства, которые затем направляются на финансирование государственных мероприятий. Таким образом, с помощью кредитов и займов государство пытается оживить совокупный спрос и оказать стимулирующее воздействие на экономику. И такие воздействия в периоды экономического спада весьма желательны, и в данном случае государство не конкурирует с частным сектором за кредитные ресурсы.

В том случае, если экономика находится в фазе подъема, то государство, осуществляя кредитные операции и привлекая дополнительные финансовые ресурсы на внутреннем рынке, вступает в конкуренцию с частным сектором за инвестиции. Частный сектор начинает испытывать трудности, связанные с привлечением кредитов для осуществления инвестиций в производство. Государство, активизируя свою деятельность на финансовом рынке, в качестве заемщика воздействует на частную инвестиционную активность. В этом случае происходит вытеснение частных инвестиций государственными, что в конечном итоге будет оказывать сдерживающее воздействие на экономику в целом [7].

Вместе с тем необходимо отметить, что если правительственные структуры мобилизуют дополнительные финансовые ресурсы с рынков капитала и используют их затем для предоставления государственных кредитов перспективным предприятиям, то таким образом они могут способствовать социально-экономическому развитию страны.

Влияние государственного долга на монетарную сферу выражается через его воздействие, прежде всего, на объем и структуру денежной массы. Особо отчетливо это влияние проявляется при привлечении правительством для финансирования государственных расходов кредитов Центрального банка. По своим последствиям использование государством средств эмиссионного банка означает не что иное, как денежную эмиссию. Эмиссия новых денег влечет за собой значительное увеличение денежной массы и имеет ярко выраженный инфляционный эффект. В связи с этим в развитых странах использование кредитов эмиссионного банка для финансирования государственных расходов законодательно запрещено или строго ограничено.

В том случае, если государство осуществляет финансирование бюджетного дефицита за счет привлечения кредитов и займов на рынке капитала, то воздействие государственного долга во многом будет определяться состоянием экономики в целом. Так, во время экономического спада государство, размещая свои долговые обязательства в банковском секторе, может оттягивать избыточные резервы, накоп-

ленные в банках из-за разницы между уровнем сбережений и спросом на кредитные ресурсы. Таким образом будет оказано положительное воздействие на объем безналичных платежных средств в банковском секторе и денежное обращение в целом.

При привлечении государством средств небанковского сектора происходит простое перераспределение ресурсов между частным и государственным секторами, что практически не оказывает влияния на состояние денежной массы.

Говоря о государственном долге как элементе стабилизационной политики, необходимо отметить, что использование долга в качестве стабилизирующего рычага возможно лишь в том случае, если размеры займов достаточны, чтобы оказать положительное влияние на экономику. Но, с другой стороны, опасно допускать чрезмерный рост государственного долга, так как в этом случае долг становится неуправляемым, а рост процентных платежей обуславливает самовоспроизводство государственной задолженности и бюджетного дефицита. В такой ситуации усиливается дестабилизирующее воздействие государственного долга. Кроме того, рефинансирование долга и возникающую вследствие этого новую государственную задолженность вряд ли можно отнести к стабилизирующим факторам. Рост расходов на обслуживание долга осложняет проблему регулирования дефицитов бюджета. Увеличение процентных расходов ограничивает возможность применения бюджетной политики для регулирующего воздействия на экономику.

Переходя к рассмотрению вопроса о влиянии государственного долга на экономический рост, прежде всего, следует отметить, что государство играет существенную роль в регулировании экономического роста, и одним из инструментов воздействия является дефицитное финансирование.

Таким образом, говоря о стимулирующем влиянии государственного долга на экономический рост, можно сделать вывод о том, что это воздействие реализуется через роль государства в экономике.

Что касается распределительных функций государственного долга, то в этом отношении можно отметить следующее. Обеспечение оптимального распределения ресурсов является одной из важнейших задач государства. В странах с рыночно ориентированной экономикой это распределение происходит при ограниченном вмешательстве государства на основе действия законов рынка. В странах с командно-административным типом экономики распределение ресурсов пре-

имущественно осуществляется государственными органами разных уровней.

Однако, несмотря на то что государственное участие в рыночной экономике имеет свои ограничения, нельзя отрицать тот факт, что государство оказывает немалое по значению действие как на экономическую сферу в целом, так и на распределение ресурсов в частности. И определенную роль при этом играет государственный долг. Так, осуществляя долговую политику, государство может регулировать объем своего участия в производстве валового общественного продукта. Такая политика дефицитного финансирования имеет аллокативные эффекты.

Так, в обобщенном виде распределительное воздействие государственного долга можно рассматривать в двух аспектах:

- эффект вытеснения;
- перекладывание долгового бремени на будущие поколения.

Рассматривая долговую ситуацию в большинстве стран в исторической перспективе, можно отметить, что резкий рост государственного долга чаще всего происходил после войн и экономических кризисов. Уроки, извлеченные из долгосрочного исторического развития систем государственного бюджета и государственного долга, привели к возникновению юридических положений, накладывающих на парламенты и правительства ограничения в размерах заимствований и при управлении государственным долгом. Первоочередные цели этих юридических положений, направленных на предотвращение чрезмерного роста государственного долга, включают:

- охрану бюджетных возможностей правительств для действий на долгосрочную перспективу;
- сохранение устойчивых бюджетов, позволяющих гарантировать долгосрочные основы для микро- и макроэкономического формирования капитала, необходимого для экономического роста;
- обеспечение адекватного согласования интересов нынешнего поколения и будущих поколений (справедливое распределение выгод и трудностей между разными поколениями).

Вся важность этих юридических мероприятий подчеркивается тем фактом, что во многих странах соответствующие положения для ограничения государственного долга устанавливаются в Конституции.

В развивающихся странах государственный долг требует особого внимания. Такие страны имеют высокий процент долга перед иностранными государствами. Происходит выплата процентов и возмещение долга (часто в иностранных валютах) другим инвесторам за границей, что приводит к направленным наружу потокам наличности.

Обслуживание иностранного долга может вызвать значительное финансовое напряжение, оказать воздействие на национальный продукт страны и рейтинг его суверенного долга.

Современным промышленно развитым странам свойственна такая форма привлечения государственными и муниципальными органами власти заемных средств, как эмиссия долговых ценных бумаг, особенно на внутреннем рынке.

Государственные ценные бумаги, под которыми для целей настоящей работы понимаются ценные бумаги, эмитируемые собственно государственными (центральными) органами власти, а также государственными органами власти более низких уровней, обычно подразделяются на внутренние и внешние – в зависимости от того, на внутреннем или внешнем рынке они размещаются. В России, согласно Бюджетному кодексу Российской Федерации, внешним долгом признаются обязательства, возникающие в иностранной валюте, внутренним долгом – обязательства, возникающие в валюте Российской Федерации.

Известно, что непременным требованием бюджетного процесса в большинстве стран является принципиальное соответствие доходов и расходов, несбалансированность которых в сторону превышения расходов над доходами приводит к бюджетному дефициту.

Здесь будет уместно отметить, что современной экономической науке известны четыре основные концепции сбалансированности бюджета и влияния государственного долга:

1) теория ежегодно балансируемого бюджета на бездефицитной основе;

2) теория циклического балансирования бюджета, которая предполагает сбалансированность бюджета не в календарном или финансовом году, а на протяжении всего экономического цикла, при этом государственные и муниципальные заимствования служат инструментом финансирования дефицита бюджета на депрессивной стадии развития экономики, когда снижаются доходы от налогообложения;

3) теория автоматически стабилизирующейся экономической политики, которая в дополнение к предыдущей теории делает упор на использовании так называемых встроенных стабилизаторов;

4) теория компенсирующегося бюджета, которая предполагает постоянно возрастающий процесс стагнации в развитых странах, как следствие этого – постоянно возрастающий бюджетный дефицит и поэтому невозможность отказа от государственных заимствований.

В рамках бюджетного процесса осуществляются регулирование, контроль и надзор над процессом государственных (муниципальных)

заимствований и управления государственным (муниципальным) долгом, органы которых составляют вторую подсистему системы государственных (муниципальных) заимствований и управления государственным (муниципальным) долгом.

Несмотря на национальные различия, в правовую подсистему любого национального рынка государственного (муниципального) долга специалистами включены следующие элементы:

1) регулирование статуса ценных бумаг и правовых основ заключения государствами (муниципалитетами) договоров и соглашений займа;

2) регулирование статуса субъектов привлечения заемных средств (непосредственно заемщика, гаранта, агентов);

3) регулирование объемов привлечения заемных средств (эмиссии, кредитов, займов);

4) регулирование общих объемов государственного (муниципального) долга и доходности обязательств (стоимости обслуживания долга);

5) регулирование процессов эмиссии и размещения государственных (муниципальных) ценных бумаг;

6) регулирование допуска профессиональных участников рынка и инвесторов на рынки государственных (муниципальных) ценных бумаг;

7) регулирование обращения государственных (муниципальных) ценных бумаг и деятельности профессиональных участников рынка и инвесторов на отдельных секторах рынка;

8) налоговое регулирование.

В аналогичных направлениях осуществляется и контроль за процессами государственных заимствований и управления государственным долгом.

Лимит государственного долга представляет собой установленное в законодательном порядке (в правовых (законодательных или иных) актах представительной (законодательной) власти) максимально возможное значение государственного долга.

При осуществлении бюджетного процесса государство сталкивается с простейшим ограничением объема государственного долга: прирост государственного долга не может превышать разницу между всеми государственными расходами (включая государственные инвестиции и затраты по выплате процентов) и налогами (включая таможенные и прочие обязательные платежи).

С целью снижения стоимости обслуживания долга на перспективу законодательно устанавливаются соответствующие ограничения.

Подсистему управления государственным долгом образуют методы определения и оптимизации основных параметров государственного долга, к которым относятся:

- объем долга, его соотношение с основными макроэкономическими показателями, а также показателями, характеризующими способность государства обслуживать долг;

- стоимость обслуживания долга и его составляющих;

- структурные характеристики государственного долга: объем внутренних и внешних обязательств, инструментная и временная структура обязательств;

- параметры привлечения заимствований (объем, стоимость, целевые рынки и инвесторы, сроки обращения).

Наиболее сложной и ответственной частью управления структурой государственного (муниципального) долга является его балансировка, т.е. соотношение размеров долга и источников его погашения, по следующим статьям:

- соотношение суммы погашения долга и процентных платежей и их источников в пределах одного финансового года;

- соотношение сумм обслуживания по займам и источников текущего обслуживания долга в пределах одного финансового года.

Процесс структурного регулирования государственного (муниципального) долга складывается из следующих друг за другом стадий:

- законодательными и исполнительными органами разных уровней определяются цели государственных (муниципальных) заимствований в соответствии с государственной (муниципальной) экономической стратегией и реальным состоянием экономики, оказывающие сильное влияние на их параметры;

- на основе прогнозирования основных взаимозависимостей между параметрами государственного (муниципального) долга и параметрами долга и макроэкономическими характеристиками осуществляется проектирование основных параметров государственного (муниципального) долга;

- изменение параметров государственного (муниципального) долга путем выпуска новых долговых инструментов и погашения старых; финансовые операции органа исполнительной власти, ответственного за управление долгом, сопровождаются изменениями стоимости обслуживания долга и среднего срока обязательств;

– стадия контроля включает в себя контроль за соответствием проводимых заимствований стратегическим целям экономического развития и основанным на них целям государственных (муниципальных) заимствований; контроль соответствия имеющихся параметров государственного (муниципального) долга параметрам намеченным; контролируется также деятельность государственных органов управления долгом.

Литература

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.98 № 145-ФЗ (в ред. 15.02.2016 г.).
2. Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации».
3. Постановление Правительства Российской Федерации от 4 марта 1997 г. № 245 «О единой системе управления государственным долгом Российской Федерации».
4. Эффективность управления государственным долгом: материалы науч.-практ. конф. М., 2004.
5. Вольчик В.В., Посухова О.Ю. Прекариат и профессиональная идентичность в контексте институциональных изменений // Terra Economicus. 2016. Т. 14, № 2. С. 159–173.
6. Брагинская Л.С. Государственный долг. Анализ системы управления и оценка ее эффективности. М., 2007. 128 с.
7. Кузнецов В.М. Оценка эффективности использования бюджетных средств на управление внешним государственным долгом Российской Федерации. Основные направления внешней долговой политики Российской Федерации в 2007 году // Бюджетная политика Российской Федерации: проблемы и пути решения: сб. науч. ст. / под ред. С.М. Шахрая, Т.В. Ярыгиной. М., 2006.

References

1. Bjudzhetnyj kodeks Rossijskoj Federacii ot 31.07.98 № 145-FZ (v red. 15.02.2016 g.).
2. Federal'nyj zakon ot 5 aprelja 2013 g. № 41-FZ «O Schetnoj palate Rossijskoj Federacii».
3. Postanovlenie Pravitel'stva Rossijskoj Federacii ot 4 marta 1997 g. № 245 «O edinoj sisteme upravlenija gosudarstvennym dolgom Rossijskoj Federacii».
4. Jefferktivnost' upravlenija gosudarstvennym dolgom : materialy nauch.-prakt. konf. M., 2004.
5. Vol'chik V.V., Posuhova O.Ju. Prekariat i professional'naja identichnost' v kontekste institucional'nyh izmenenij // Terra Economicus. 2016. T. 14, № 2. S. 159–173.
6. Braginskaja L.S. Gosudarstvennyj dolg. Analiz sistemy upravlenija i ocenka ee jefferktivnosti. M., 2007. 128 s.
7. Kuznecov V.M. Ocenka jefferktivnosti ispol'zovanija bjudzhetnyh sredstv na upravlenie vneshnim gosudarstvennym dolgom Rossijskoj Federacii. Osnovnye napravlenija vneshnej dolgovoju politiki Rossijskoj Federacii v 2007 godu // Bjudzhetnaja politika Rossijskoj Federacii: problemy i puti reshenija : sb. nauch. st. / pod red. S.M. Shahrja, T.V. Jaryginov. M., 2006.