

## **Содержание:**

image not found or type unknown



## **Введение**

Проблеме управления государственным долгом уделяется внимание во всех странах мира. В условиях постоянной угрозы и роста глобальной нестабильности выбор наиболее продуктивных методов и инструментов управления государственным долгом в мировой практике является достаточно актуальным.

Государственный долг является составляющей финансовой системы многих стран мира, которые остро испытывают недостаток в финансовых ресурсах. Чрезмерный объем государственного долга требует от правительства пристального внимания к развитию событий на мировых финансовых рынках, конъюнктурным изменениям на мировых рынках и другим факторам, которые могут влиять на долговую безопасность государства. Значительный государственный долг делает страну более уязвимой к внешним вызовам и шокам.

Существенный рост государственного долга многих стран мира, особенно после финансового кризиса, актуализировал вопрос управления государственными долговыми обязательствами в научных кругах. Особое внимание в работах уделено вопросу выбора наиболее эффективных инструментов управления государственным долгом.

## **Государственный долг**

Государственный долг и его социально-экономические последствия  
Государственный долг представляет собой сумму накопленных в стране за определенный период бюджетных дефицитов за вычетом накопленных бюджетных профицитов (излишков). Различают внутренний и внешний долг государства.

Внутренний долг — это то, что государство взяло займы для финансирования дефицита государственного бюджета внутри страны (долг перед резидентами).

Внешний долг — это займы государства у граждан и организаций за рубежом (долг перед нерезидентами).

Образование государственного долга в России связано с внешним долгом бывшего СССР и заимствованиями российского правительства на внешнем и на внутреннем рынках. Здесь имеются в виду займы у международных финансовых организаций — Международного валютного фонда (МВФ) и Всемирного банка, а также займы у российских инвесторов.

Дефицит государственного бюджета Минфин России до 1995 г. покрывал за счет прямых заимствований у Центрального банка РФ, т. е. за счет выпуска государственных краткосрочных облигаций (ГКО) и облигаций федерального займа (ОФЗ).

Однако полученные средства использовались на поддержку нерентабельных предприятий, убыточных отраслей, субсидии депрессивным регионам, содержание разросшегося бюрократического аппарата, а не на поддержку малого и среднего предпринимательства в сфере производства и обращения товаров и услуг.

При этом финансовые структуры (коммерческие банки, страховые компании, пенсионные фонды, инвестиционные фонды) приобретали ГКО в расчете на их чрезвычайно высокую доходность (до 200% годовых), а когда наступило время выплаты процентов по ГКО, то в бюджете на это средств не было, и в связи с этим государственный долг рефинансировался.

Рефинансирование долга представляет собой выпуск правительством новых серий государственных ценных бумаг, выручка от которых идет на выплату процентов по предыдущим сериям. Таким образом, Правительство России выстраивало “финансовую пирамиду”, которая рухнула 17 августа 1998 г., когда было объявлено о замораживании выплат по внутренним долгам.

Внутренний государственный долг представляет собой задолженность самим себе, который предстоит выплатить будущим поколениям. В этом случае в результате действия эффекта вытеснения происходит вытеснение частных инвестиций в связи с выпуском государственных займов, а в долгосрочной перспективе это может привести к сокращению производственного потенциала страны.

Внешний долг означает, что происходит утечка финансовых ресурсов из страны-должника. В этом случае необходимо наращивать экспорт товаров и сокращать их импорт, чтобы иметь источник выплаты процентов по обслуживанию внешнего

долга. Абсолютная величина внешней задолженности сама по себе еще не дает нам оснований говорить об угрозе внутреннему потреблению.

Основными показателями оценки внешнего долга (долговой нагрузки) в соответствии с международными требованиями являются:

- коэффициент, характеризующий коэффициент, характеризующий долг по отношению к экспорту;
- коэффициент, характеризующий обслуживание долга (выплата процентов) по отношению к экспорту.

Таким образом, проблемы государственного долга затрагивают широкий спектр социально-экономических последствий внутренних и внешних заимствований как в краткосрочной, так и долгосрочной перспективе. Поэтому во многих странах приняты правила налогово-бюджетной политики, которые регламентируют предельные значения для размеров дефицита государственного бюджета или сбалансированного бюджета в течение финансового года.

## **Мировой опыт управления государственным долгом**

Управление государственным долгом как многоуровневая система является понятием более широким, поскольку в систему управления входят функциональные подразделения управления и подсистема управления. Регулирование как функция управления обеспечивает функционирование и развитие системы управления государственным долгом в пределах заданных количественных параметров. Регулирование государственного долга охватывает методы, функции, формы и виды управления, а в систему управления, кроме отмеченных элементов, входят отдельные подсистемы управления.

В широком смысле управление государственным долгом предусматривает формирование одного из направлений макроэкономической политики государства (долговой политики), в лице уполномоченных законодательством субъектов. Долговая политика затрагивает вопросы институциональной и функциональной координации, организации планирования и прогнозирования, разработки эффективных методов и рычагов снижения долговой нагрузки в контексте активного управления долговыми обязательствами для обеспечения

сбалансированного развития национальной финансовой системы и ограждения экономики от долговых кризисов.

В узком смысле управление государственным долгом является совокупностью мероприятий, которые проводятся органами управления специальной компетенции, связанных с процедурой выпуска и размещения государственных долговых обязательств, обеспечения своевременного и полного выполнения платежных обязательств при минимизации расходов государственного бюджета и финансовых рисков, связанных с государственным и гарантированным государством долгом. Исходя из выше приведенного, управление государственным долгом - это комплекс мероприятий органов государственной власти, связанный с привлечением средств на условиях государственного кредита, их размещением, погашением и обслуживанием, направленных на обеспечение макроэкономической стабильности государства.

Традиционно основными задачами управления государственным долгом являются: «обеспечение потребностей органов государственного управления в финансовых ресурсах; минимизация затрат, связанных с государственными заимствованиями; минимизация рисков, связанных с государственными заимствованиями».

Управление государственным долгом с учетом исторических и экономических предпосылок осуществляется в мировой практике следующими методами: «рефинансирование, новация, унификация, конверсия, консолидация, отсрочка, погашение займов, аннулирование, реструктуризация, списание долга путем сокращения суммы основного долга, секьюритизация, обмен облигаций по регрессивному соотношению, досрочное погашение».

В современных условиях значительный рост объемов государственного долга и долговой нагрузки наблюдается во многих странах мира. Промышленно развитые страны являются крупнейшими кредиторами мировой экономики и одновременно имеют значительные объемы государственных долгов в абсолютном и относительном выражении. Согласно данным Всемирного банка, общий валовой государственный консолидированный долг США по состоянию на 2017 г. оценивался в 20 трлн. долл. США, Японии - 11,5 трлн. долл. США, Италии - 2,5 трлн. долл., Франции - 2,5 трлн. долл. США. При этом на протяжении 2012-2017 гг. государственный долг отдельных стран мира (США, Китая, Индия) продолжает увеличиваться.

На основе статистических данных о размере государственного консолидированного долга в разрезе отдельных стран мира (табл.1), можно отметить определенную зависимость между объемом задолженности и уровнем экономического развития стран. Меньше всего привлекают средств для покрытия дефицита бюджета государства, которые находятся на стадии активного развития. У стран, которые считаются экономически развитыми, профицит бюджета возникает намного чаще, и в долги они влезают систематически.

Банк международных расчетов (БМР) связывает рост долговых обязательств развитых стран, прежде всего с происходящими в мире процессами глобализации. Финансовая открытость стран с развитой экономикой заметно ускорилась с середины 1990-х гг. Международные активы и обязательства резко возросли, в то время как финансовая либерализация и инновации предоставили новые возможности для управления позициями и рисками. Внешние обязательства развитых стран выросли с уровня 80% ВВП в 1995 г. до более 290% в 2015 г. Наиболее явно плотная финансовая интеграция проявилась в развитых странах Европы, где введение евро спровоцировало рост трансграничных сделок.

Мировой практикой аккумулирован значительный опыт управления государственным долгом. Выбор инструментов управления государственным долгом осуществляется на основе сравнения альтернатив (методов управления государственным долгом) по выбранным критериям, по которым проводится анализ соответствия возможностей и особенностей осуществления.

Одним из наиболее распространенных в мировой практике методов возобновления долговой устойчивости является бюджетная консолидация, которая включает мероприятия политики, направленные на сокращение «груза» задолженности путем повышения доходов или уменьшением расходов государственного бюджета. Несмотря на существенную критику эффективности этого метода со стороны многих ученых, которая особенно обострилась после международного финансового кризиса в 2008 г., этот метод остается достаточно распространенным. Цель данного метода - улучшить первичное сальдо, сократить новые заимствования и снизить уровень накопленного долга.

Так, в условиях нарастания долгового кризиса в странах ЕС в 2009-2012 гг. и с целью недопущения его последующей эскалации приняты программы по сокращению бюджетного дефицита. Последним событием в этом направлении стало принятие в 2012 г. новой версии Пакта стабильности и роста ЕС (Бюджетный пакт ЕС - Договор о стабильности, координации и управления в экономическом и

валютном союзе), к которому присоединились 25 из 27 стран - членов Союза (за исключением Чехии и Великобритании). Было предусмотрено выделение 130 млрд. евро на долгосрочные мероприятия для стимулирования экономики ЕС (включая поддержку наиболее «уязвимых» стран, малых и средних предприятий; повышение занятости молодежи; финансирование проектов в сфере энергетической инфраструктуры и транспорта), а также более жесткие требования относительно консолидации. В частности, в соответствии с Пактом: бюджет должен быть бездефицитным, а в лучшем случае - профицитным; структурный дефицит не должен превышать 0,5 % ВВП; если государственный долг относительно ВВП превысит допустимый уровень (60 % ВВП), его следует снижать ежегодно. Нарушение этих правил автоматически приводит к применению штрафных санкций.

Консолидация продолжается во многих странах ЕС, однако ее успешность в большинстве из них является относительной из-за структурных проблем (значительный дефицит счета текущих операций, высокий уровень безработицы). В то же время Польше и Чехии удалось удержать угрожающий рост внешнего долга. Главным фактором финансовой устойчивости Чехии и Польши стали умеренные государственные расходы, что сдерживало рост бюджетного дефицита и внешнего долга. Так, в период с 2006 г. по 2009 г. среднегодовой дефицит бюджета Чехии составлял 2,95 % ВВП, Польши, - 4,1 % ВВП. В Венгрии, как и в Греции и Ирландии, этот показатель был значительно больше - 5,1 % ВВП (в 2002-2005 гг. еще более высоким - 7,6 % ВВП), что и стало одной из главных причин существенного роста внешнего долга страны и ее зависимости от внешнего финансирования.

Возвращаясь к более раннему периоду, можно выделить страны, которые достигли значительных успехов в результате проведения бюджетной консолидации. К этому перечню следует добавить Бельгию, где в 1981-1991 гг. была проведена наибольшая консолидация со времени окончания Второй мировой войны. Страна улучшила свое первичное сальдо на 11 процентных пунктов. Данный результат удалось достичь лишь благодаря реалистичным целям и ожиданиям при построении долговой стратегии с помощью бюджетной консолидации. Например, Бельгия в конечном итоге добилась значительно больше успехов в сокращении своей задолженности, чем Италия. Важным отличием между этими странами является смещение акцента долговой политики с краткосрочных мероприятий на проведение структурных изменений. Фактические результаты подтвердили, что планы консолидации должны быть сосредоточены больше на постоянных структурных реформах, чем на временных или краткосрочных мероприятиях.

Кроме того, Бельгия одна из немногих развитых стран Западной Европы, которая практически не почувствовала последствий первой волны в 2008 г. мирового финансового кризиса. Этому способствовала относительно стабильная внутренняя экономическая ситуация в предкризисный период (профицитный бюджет, стабильный рост ВВП, позитивный платежный баланс, невысокий уровень инфляции), а также отсутствие тесных экономических связей с наиболее пострадавшими от кризиса странами. Одной из предпосылок быстрого выхода Бельгии из первой стадии кризиса стало своевременное принятие эффективного плана антикризисных мероприятий - Стабилизационного плана Бельгии (Belgium stability plan) на 2009 - 2010 гг. Позже был принят аналогичный план на 2011 - 2012 гг. Основными антикризисными мероприятиями в Бельгии стали:

- увеличение доходной части государственного и региональных бюджетов путем повышения ставок налогов (акцизного сбора, пошлины), введения новых налогов (на банковскую и биржевую деятельность) и отчислений с работодателей за досрочный выход их работников на пенсию;
- сокращение государственных расходов («замораживание» отдельных социальных программ, сокращение зарплаты госслужащим);
- стимулирование экономического роста (помощь стратегическим экспортоориентированным и новейшим отраслям

Особенностью проведения бюджетной консолидации в Бельгии было предоставление преимуществ антикризисным мероприятиям, направленным на увеличение доходов бюджета (по сравнению с сокращением его расходов), а также стимулирование экономического роста за счет финансирования перспективных секторов экономики.

В кризисный период перечень инструментов регулирования государственного долга, как правило, существенно сужается, а структура долгового портфеля ухудшается из-за снижения спроса инвесторов, массового оттока капиталов и ограничения доступа к международному рынку капиталов. Большинство стран с высоким уровнем доходов на душу населения разработали беспрецедентные по размерам вливаний в экономику антикризисные программы, ключевыми элементами которых стали:

- стабилизация финансовой системы (снижение ставок рефинансирования к их почти нулевому значению, рекапитализация и национализация банков, увеличение государственных гарантий по вкладам населения, выкуп проблемных банковских

кредитов);

- фискальное стимулирование (за счет снижения налогов и увеличения расходов в поддержку отдельных секторов экономики и банковской системы в целом). Это привело к значительному наращиванию государственного долга, а для стран ЕС - к началу долгового кризиса.

В соответствии с результатами исследования, которое провели эксперты МВФ, основные инструменты долговой политики, используемые в кризисный период в разных группах стран, можно условно разделить: введение новых ценных бумаг и изменение состава ценных бумаг, которые предлагаются рынку; изменение процедур и механизмов размещения займов; операции на открытом рынке.

## **Проблемы управления государственным долгом в России**

В настоящее время наличие внешних и внутренних государственных заимствований является объективным условием развития экономики, а эффективное управление этими долгами является неотложной и важной задачей государственных и муниципальных органов управления. Все страны в той или иной степени используют заемные средства для преодоления ограниченных налоговых поступлений и поддержания бюджетных расходов с последующими негативными экономическими и политическими последствиями. Необходимость решения этих проблем подтверждает актуальность темы научной работы.

Государственные заимствования являются неотъемлемой частью для экономик многих стран, так как в собственности государства в недостаточном количестве содержатся средства и ресурсы для удовлетворения безграничных потребностей страны. Таким образом, Правительство для решения возникших проблем вынуждено прибегать к долговым обязательствам перед своим населением или иностранными правительствами, международными организациями, это и представляет собой государственный долг.

Возникновение и рост государственного долга Российской Федерации обусловлено рядом причин:

- постоянный дефицит государственного бюджета;

- сокращение налогов с целью стимулирования экономики без соответствующего корректировки (уменьшения) государственных расходов;
- милитаризация;
- фискальная политика, направленная на уменьшение налогового гнёта без соответственного сокращения государственных расходов;
- влияние политических бизнес-циклов;
- увеличение государственных расходов без соответствующего роста государственных доходов;
- ведение войн;
- циклические спады и автоматические стабилизаторы экономики.

Кроме того, ситуацию с государственным долгом в России осложняют:

1. Отсутствие планирования на среднесрочном и долгосрочном этапе, в том числе при подготовке проекта федерального бюджета, состава и объема государственного долга, а также графиков его погашения.
2. Недостаточно развитый рынок ценных бумаг, который станет более цивилизованным при увеличении числа инструментов и доли долгосрочным ценных бумаг.
3. Отсутствие законодательно закрепленных целей государственного заимствования, а также отсутствие согласованности в политике управления активными и пассивными долгами.
4. Отсутствие системы ответственности за эффективность принимаемых решений при осуществлении государственной долговой политики.

Одним из важных факторов формирования благоприятных макроэкономических условий развития страны, является обеспечение эффективного управления государственным долгом. На каждом этапе управления государственным долгом решаются специфические задачи, так завершающим этапом управления является контроль за законностью и обоснованностью государственных заимствований и эффективностью использования заимствованных средств, а также контроль за привлечением ресурсов на максимально выгодных условиях.

Управление государственным долгом принято рассматривать в широком и узком смыслах. Под управлением государственным долгом в широком смысле следует понимать процедуру формирования одного из направлений экономической политики государства, связанной с его деятельностью в качестве заемщика. Тогда

как в узком смысле понимается совокупность мероприятий, связанных с выпуском и размещением государственных долговых обязательств, обслуживанием, погашением и рефинансированием государственного долга, а также регулированием рынка государственных ценных бумаг. Управление государственным долгом Российской Федерации в узком смысле осуществляется исполнительными органами власти, главным образом министерством финансов и центральным банком.

Проблема обслуживания государственного долга находится постоянно в центре внимания Правительства РФ. Ее решение определяет стабильность национальной валюты, состояние федерального бюджета, золотовалютных резервов, уровень процентных ставок, инфляции. Однако стоит учитывать и попытки международных кредиторов использовать долговую проблему для политического давления на Россию. В связи с этим грамотное урегулирование госдолга становится фактором национальной безопасности и условием проведения самостоятельной внешней и внутренней политики.

Управление государственным долгом – это непрерывный процесс, состоящий из следующих шагов:

- Первый этап – определение максимально возможного размера государственных заимствований на бюджетный год, затем выбор инструментов привлечения финансовых ресурсов и повышение эффективности их использования.
- На втором этапе путем выпуска и размещения ценных бумаг, привлечения средств на внутреннем и внешнем рынках, затем эти средства перераспределяются и используются для финансирования текущих государственных расходов.
- Третьим этапом управления государственным долгом является поиск финансовых ресурсов, которые государство может погасить или снизить общие расходы.

Традиционно основными задачами управления государственным долгом являются:

- обеспечение потребностей органов государственного управления в финансовых ресурсах;
- минимизация затрат, связанных с государственными заимствованиями;
- минимизация рисков, связанных с государственными заимствованиями.

Чтобы обозначить пути совершенствования управления государственным долгом, следует отметить методы управления долгом:

- рефинансирование — за счет вновь привлеченных средств погашение части долговых обязательств;
- конверсия – это изменение доходности заимствований;
- консолидация – изменение части уже имеющейся задолженности в новую задолженность с более длительным сроком погашения;
- новация – соглашение между субъектами по поводу замены обязательств в рамках одного или того же кредитного договора;
- унификация предполагает объединение государством нескольких ранее выпущенных займов;
- отсрочка – отличается от консолидации тем, что при отсрочке как отодвигается срок погашения займов, так и прекращается выплата процентов по долговым обязательствам.
- дефолт – отказ государства выплачивать долги по своим долговым обязательствам.

В современных условиях в системе управления государственным (муниципальным) долгом России можно выделить несколько проблем:

1. Система управления государственным долгом на сегодняшний день недостаточно реализует осуществление централизованной и долгосрочной политики в области управления государственным долгом и государственных обязательств.
2. Данная система не способна обеспечивать предупреждение возможного появления финансовых кризисов, а также принятие необходимых мер по преодолению возникших кризисных явлений
3. На законодательном уровне система управления государственным долгом носит достаточно противоречивый характер. Более того, в системе управления государственным долгом отсутствует четкое законодательное разделение полномочий между ветвями государственной власти.
4. В области управления государственным долгом отсутствуют системы и механизмы планирования, вследствие чего долговое планирование проходит некачественно.
5. Закрытая и нерегулярная отчетность о государственном долге.

На основе изложенного можно сделать вывод, что управление государственным долгом представляет собой один из основных элементов государственной

финансовой политики, который является довольно трудоемким процессом, сопряженным, в свою очередь, с рядом трудностей, требующих своевременного решения.

## **Заключение**

Мировой практикой аккумулирован значительный опыт управления государственным долгом, установлены основные принципы и целевые ориентиры долговой политики в условиях глобализации.

В большинстве случаев они направлены на повышение устойчивости государственных финансов к внешним шокам и обеспечение финансовой стабильности. Методы регулирования государственного долга сформировались благодаря гибкому сотрудничеству стран-дебиторов и стран-кредиторов за длительный период мировой практики. Они имеют свою специфику в каждой стране, что обусловлено отличиями в уровне экономического развития, политическом строе, экономической политике правительства, действующем законодательстве.

Основные инструменты долговой политики, которые были внедрены в кризисный период в разных группах стран, можно условно разделить: введение новых ценных бумаг и изменение состава ценных бумаг, которые предлагаются рынку; изменение процедур и механизмов размещения займов; операции на открытом рынке. Данные инструменты являются полезными в кризисный период, однако имеют краткосрочный характер.

Мировой опыт отдельных стран мира позволил обобщить принципы, обеспечивающие эффективность управления государственным долгом, среди них: безусловность, снижение рисков, оптимальность структуры долга, сохранение финансовой независимости.

Для решения проблем РФ, необходимо изучить мировой опыт, перестроить правительственную систему и внедрить рабочие инструменты.

## **Список использованных источников и литературы**

1. Ефимова, Е.Г. Экономика / Е.Г. Ефимова. – 4-е изд., стер. – Москва: Издательство «Флинта», 2018.

2. Нуралиев, С.У. Экономика / С.У. Нуралиев, Д.С. Нуралиева. – Москва: Издательско-торговая корпорация «Дашков и К°», 2018.
3. Атаев А.М. Причины и условия формирования внешней задолженности государств в современных условиях // Вестник СевероКавказского гуманитарного института. 2012
4. Белозеров И.П. Теоретические основы безопасности в сфере государственных заимствований // Вестник Омского университета. Серия «Экономика». 2013
5. Бжихатлов С.Х., Нагаев А.А. Особенности управления государственным долгом // Актуальные вопросы экономических наук. 2016
6. Копылова А.Г., Деникаева Р.Н. Проблемы и перспективы развития управления государственным долгом РФ. В сборнике: Финансовые инструменты регулирования социально-экономического развития регионов. Сборник материалов II Всероссийской научно-практической конференции. 2017
7. Макейкина С.М., Кудряшова М.Ю. Управление государственным долгом: существующие проблемы и пути их решения. Вектор экономики. 2017
8. <https://cyberleninka.ru>
9. <http://rostjournal.ru>