

## ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ДОЛГ И СОВРЕМЕННАЯ БЮДЖЕТНАЯ ПОЛИТИКА РОССИИ

### PUBLIC DEBT AND MODERN BUDGETARY POLICY OF RUSSIA

**V. Borobov  
Yu. Mindlin**

*Summary.* The scientific article reveals the essence of the state debt, the budget policy of Russia. Options for repayment of the public debt are being considered. The instruments of fiscal policy are disclosed in some detail. Promising directions of modern budgetary policy are proposed in the context of a pandemic.

*Keywords:* Public debt, budget deficit, fiscal policy, financial obligations, social security, public administration, national currency, subsidies, fiscal policy.

**Боробов Василий Николаевич**

*Д.э.н., профессор, Московская государственная академия ветеринарной медицины и биотехнологии — МВА имени К.И. Скрябина; Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации*  
vborobov@mail.ru

**Миндлин Юрий Борисович**

*К.э.н., доцент, Московская государственная академия ветеринарной медицины и биотехнологии — МВА имени К.И. Скрябина*  
mindliny@mail.ru

*Аннотация.* В научной статье раскрывается сущность государственного долга, бюджетной политики России. Рассматриваются варианты погашения государственного долга. Довольно подробно раскрываются инструменты налогово-бюджетной политики. Предлагаются перспективные направления современной бюджетной политики, в условиях пандемии.

*Ключевые слова:* Государственный долг, бюджетный дефицит, фискальная политика, финансовые обязательства, социальное обеспечение, государственное управление, национальная валюта, субсидии, налогово-бюджетная политика.

**В**опрос увеличения государственной задолженности был важным фактором, лежащим в основе широко распространенного мнения о том, что среднесрочные последствия бюджетного дефицита ограничивают возможности использования фискальной политики для поддержки совокупного спроса. Какова подходящая концепция государственного долга? Следует ли принимать во внимание другие компоненты баланса государственного сектора, такие как государственный капитал и будущие пенсионные обязательства, которые не являются частью финансовых активов или обязательств Правительства?

Насколько серьезна современная ситуация с государственным долгом? Приведет ли нынешняя политика к долговому «взрыву»? Меняет ли изучение государственных нефинансовых активов и обязательств вывод, сделанный на основе анализа только долга? Насколько чувствительны перспективы долга к изменениям, влияющим на экономическую ситуацию, процентные ставки или позицию налогово-бюджетной политики?

Каковы возможные последствия высокого и/или растущего уровня государственного долга.

Два основных вопроса определения и третий, несколько менее важный, возникают при обсуждении государственного долга. Следует ли смотреть на валовой или чистый долг? Является ли долг только центрального Правительства, сектора государственного управления или государственного сектора в целом, включая государственные корпорации, наиболее актуальной концепцией? Наконец, есть ли какие-либо основания проводить различие между внешним и внутренним долгом?

Обычно обсуждаемым показателем государственного долга является валовой долг (т.е. совокупные финансовые обязательства Правительства), отражающий тот факт, что соответствующие данные более доступны и, следовательно, более широко публикуются, и что существует прямая связь между валовым долгом и уровнем платежей по обслуживанию долга — важный аспект озабоченности по поводу долга. Чистый долг (т.е. валовые финансовые обязательства (за вычетом финансовых активов) Правительства, с другой стороны, ближе к отражению совокупной суммы прошлых бюджетных дефицитов, которые представляют собой чистые заимствования правительства в каждом периоде. Различие между этими двумя концепциями лучше всего изучить,

рассмотрев природу государственных финансовых активов — разницу между валовым и чистым долгом. Они делятся на две основные категории: активы, которыми владеет Правительство в качестве финансового посредника, и фонды социального обеспечения, созданные в ожидании будущих обязательств [3].

В качестве финансового посредника Правительство заимствует средства (которые увеличивают его валовые финансовые обязательства) для предоставления кредитов как частным лицам (например, ипотечные кредиты), так и учреждениям (например, инвестиционные кредиты для регионального развития). Приобретенные таким образом финансовые активы, как правило, приносят Правительству процентный доход и должны представлять собой законное возмещение его валового долга. Однако существуют три проблемы, связанные с такими активами, которые в некоторых странах и в разной степени предполагают, что вычитание их из показателей валового долга может быть нецелесообразным. Во-первых, в некоторых случаях проценты, выплачиваемые Правительству частными лицами или учреждениями, не компенсируют собственные затраты правительства по займам. Во-вторых, если качество финансовых активов, находящихся в собственности Правительства, вызывает сомнения, то истинная стоимость активов может быть меньше их зарегистрированной стоимости. Это может иметь место в случае займов неплатежеспособным корпорациям частного сектора или некоторым государственным предприятиям. Наконец, дополнительные государственные заимствования, предпринятые для приобретения таких активов, могут создать давление на финансовые рынки, если это соответствует увеличению общего доступа частного сектора к кредитам [4].

Другая важная категория государственных финансовых активов связана со схемами социального страхования. Задействованные средства могут представлять собой буферы для ежегодных колебаний страховых взносов и расходов, например, на пособия по безработице или программы медицинского страхования. Однако основной компонент этих активов в ряде стран связан с государственными пенсионными планами, которые также предполагают значительные будущие обязательства. Валовой долг, как правило, вообще не учитывает сектор социального обеспечения, что является важным недостатком, учитывая последствия старения населения (см. Ниже). Показатели чистого долга также вводят в заблуждение, поскольку они учитывают только часть активов баланса социального обеспечения. В некоторых странах, особенно в Японии, такие цифры фактически игнорируются властями, поскольку они ожидают, что демографические изменения приведут к заметному сокращению активов социального обеспечения в ближайшем будущем. Подводя итог, можно сказать, что связи между

чистым долгом и бюджетным дефицитом делают более целесообразным использование чистого долга при расчете перспективных долговых сценариев. Однако проблемы, связанные с качеством финансовых активов, наличием скрытых обязательств и вниманием, уделяемым выплатам процентов по валовому долгу, делают важным также учитывать валовой долг [5].

Второй важный вопрос определения государственного долга касается рассматриваемого уровня государственного управления. В некоторых странах основное внимание уделяется долгу центрального правительства, в то время как в других дискуссия сосредоточена на обязательствах органов государственного управления или государственного сектора в целом (включая государственные предприятия). Самая узкая концепция может быть оправдана большей доступностью данных и тем, что долг центрального правительства в большей степени подвержен «монетизации», поскольку центральные банки обычно не покупают и не дисконтируют долг местных органов власти. Однако существуют трудности при сравнении данных о долге центрального правительства по странам, например, в странах с федеральной системой и без нее. В качестве альтернативы, самая широкая концепция (государственный сектор) может быть оправдана с точки зрения баланса, поскольку правительство обычно владеет акциями государственных корпораций, которые не считаются финансовыми активами (по крайней мере, по их истинной, а не исторической стоимости). Например, продажа таких акций влияет на валовой и чистый долг центрального или общего правительства, но не на общее положение государственного сектора. На оценки дефицита государственного сектора также в меньшей степени влияют изменения в определении или масштабах других «внебюджетных» операций. Кроме того, государственные предприятия часто использовались в качестве инструментов государственной политики, особенно в том, что касается занятости и установления цен. Если возникающие в результате убытки покрываются за счет гарантированных правительством заимствований, а не за счет операционных субсидий, они не будут отражены, как это должно быть, в показателях общего государственного дефицита или задолженности. Однако измерение задолженности государственного сектора вызывает значительные проблемы с данными и определением в разных странах, и в целом деятельность предприятий государственного сектора больше похожа на деятельность частных фирм, чем государственных структур.

Таким образом, в целом использование промежуточной концепции (общего управления), обеспечивающей разумную сопоставимость между странами и согласованность с национальными счетами, представляется наиболее подходящим. Более того, для большинства

стран динамика валового долга центрального и государственного управления в последние годы была весьма схожей [6].

Наконец, различие между типами долга имеет отношение к политическим дебатам в некоторых странах, таких как Дания, Швеция, Ирландия, Новая Зеландия, Португалия и Турция: какая часть государственного долга принадлежит иностранцам и какая часть выражена в иностранной валюте?

Иностранные займы позволяют странам приобретать дополнительные ресурсы для инвестирования больше, чем они экономят, с более низкими процентными ставками, чем в противном случае. С другой стороны, проценты, выплачиваемые по иностранным долгам, не являются внутренним трансфертом (они поступают на текущий счет платежного баланса и, следовательно, снижают ВВП и национальный доход), и, следовательно, способность обслуживать долг имеет еще большее значение, чем обычно. Более того: внешнее финансирование иногда может повлиять на конкурентоспособность экономики, особенно если приток капитала приведет к повышению обменного курса. Однако для данного общего внешнего долга вопрос о том, является ли правительство или частный сектор заемщиком за рубежом, (экономически) в значительной степени не имеет значения [7].

Задолженность в иностранной валюте может создать проблему для правительств, если национальная валюта обесценивается по сравнению с теми, в которых была заключена задолженность. В то время как в долгосрочной перспективе разница в процентных ставках будет иметь тенденцию компенсировать колебания обменного курса, в краткосрочной перспективе валютный риск может быть довольно важным. Недавние колебания курса многих национальных валют в долларах США привели к значительным изменениям в соотношении долга к ВВП, не связанным с бюджетным дефицитом стран с большой внешней задолженностью, хотя такие корректировки не всегда отражаются в опубликованных данных. В приведенном ниже анализе не проводится различия между внешними и внутренними обязательствами государственного сектора. Далее остановимся на вопросах связанных с налогово-бюджетной политикой.

Налогово-бюджетная политика, проще говоря, представляет собой оценку налогообложения и государственных расходов, влияющих на экономику. Существует два типа фискальной политики:

Экспансионистская налогово-бюджетная политика: Эта политика направлена на стимулирование экономики. В основном он используется во времена высокой безработицы и рецессии. Это приводит к тому, что пра-

вительство снижает налоги и тратит больше, или одно из двух. Цель состоит в том, чтобы стимулировать экономику и обеспечить, чтобы покупательная способность потребителей не ослабевала.

Сдерживающая налогово-бюджетная политика: Как следует из названия, эта политика направлена на замедление экономического роста в случае высокой инфляции. Ограничительная налогово-бюджетная политика повышает налоги и сокращает расходы [8].

Существует два ключевых инструмента фискальной политики:

Налогообложение: Средства в виде прямых и косвенных налогов, прироста капитала от инвестиций и т.д. Помогают правительству функционировать. Налоги влияют на доход потребителя, а изменения в потреблении приводят к изменениям реального валового внутреннего продукта (ВВП).

Государственные расходы: они включают программы социального обеспечения, государственные зарплаты, субсидии, инфраструктуру и т.д. Государственные расходы способны повышать или снижать реальный ВВП, поэтому они включены в качестве инструмента фискальной политики.

Некоторыми из ключевых целей налогово-бюджетной политики являются экономическая стабильность, стабильность цен, полная занятость, оптимальное распределение ресурсов, ускорение темпов экономического развития, стимулирование инвестиций, а также накопление и рост капитала.

Налогово-бюджетная политика является важнейшей частью экономической системы. В Индии играет ключевую роль в повышении темпов накопления капитала как в государственном, так и в частном секторах [9].

Налогово-бюджетная политика помогает мобилизовать ресурсы для финансирования проектов. Центральная тема фискальной политики включает мероприятия в области развития, такие как расходы на железные дороги, инфраструктуру и т.д. Деятельность, не связанная с развитием, включает расходы на субсидии, заработную плату, пенсии и т.д. Это дает стимул частному сектору расширять свою деятельность.

Налогово-бюджетная политика направлена на минимизацию неравенства в доходах и богатстве. Подоходный налог взимается со всех наемных работников прямо пропорционально их доходу. Вероятные косвенные налоги также больше в случае предметов полу-роскоши и предметов роскоши, чем в случае предметов необхо-

димого потребления. Таким образом, правительство генерирует значительный объем доходов, что также приводит к сокращению неравенства в благосостоянии.

Разумная налогово-бюджетная политика стабилизирует цены и помогает контролировать инфляцию.

Планирование бюджетно-налоговой политики выделяет большую часть средств на региональное развитие для достижения сбалансированного регионального развития. Она направлена на сокращение дефицита платежного баланса.

Существует разница между денежно-кредитной политикой и фискальной политикой.

Денежно-кредитная политика связана с управлением процентными ставками и общей денежной массой в обращении [10].

Налогово-бюджетная политика, с другой стороны, оценивает налогообложение и государственные расходы. В идеале она должна соответствовать денежно-кредитной политике, но поскольку она создается законодателями, интересы людей часто имеют приоритет над ростом.

Вследствие проведения экономической политики государства существует вероятность возникновения государственного долга. Дефицит бюджетных средств способствует увеличению величины государственного долга. Размер государственной задолженности и ее отношение к ВВП является одним из показателей эффективности государственного управления экономикой. Внешний долг государства не должен превышать 50% от ВВП страны [1], чтобы не подвергать опасности экономическую безопасность. Профицит бюджета позволяет погасить задолженность государства и выполнить долговые обязательства по займам. Однако в случаях возникновения кризисных ситуаций в экономике ввиду дефицита бюджета, государство предпринимает ряд экономических мер, направленных на стабилизацию экономических процессов и «оздоровление» финансового хозяйства.

Позитивная роль государственного долга на экономику заключается в том, что государственные займы используются как субституты налоговых поступлений. Государственный долг в данном случае рассматривается как инструмент макроэкономической политики.

Консервативная бюджетная политика государства за последние 20 лет дала Правительству РФ широкое пространство для преодоления последствий кризиса, вызванного пандемией. В 2022–2023 году активная

бюджетная политика России будет нацелена на стабилизацию пострадавшей от локдауна и коронавирусного кризиса мер экономики, при этом она будет ориентирована на консолидацию государственных средств, во избежание бюджетного кризиса. Государственный бюджет на ближайшие годы предполагает превышение расходов над доходами, в то время, как в предыдущие годы бюджет государства был профицитным. Правительство РФ проводит гибкую политику в налоговой сфере, в первую очередь повышаются налоги для крупного бизнеса, снижается налоговое бремя на представителей МСП [2].

Таким образом, государственный бюджет — это ядро общегосударственных финансов. Государственный долг подразделяется на внутренний и внешний, и от срочности его обслуживания зависит бюджетная политика государства. Важным видом государственного долга является внешний, поскольку от его размеров зависит размер внутреннего долга и вся финансовая система государства. С ростом государственного долга снижается запас финансового капитала в экономике государства. Ближайшие годы бюджетная политика государства будет направлена на увеличение внутреннего государственного долга за счет выпуска ОФЗ и векселей, поскольку существует необходимость в преодолении последствий пандемии COVID-19, а это значит, что Правительству РФ придется разрабатывать программу по обслуживанию государственного долга, величина которого будет расти и может составить, чуть более 20% ВВП [11]. Бюджетная политика государства должна быть направлена на модернизацию экономики, увеличение её конкурентоспособности и обеспечения экономического роста. Совершенствование бюджетной политики России требует использования индивидуального подхода к каждой области экономики, необходимо повысить уровень устойчивости бюджетной системы и минимизировать влияние на нее извне. Уже сейчас практикуется составление бюджета на основе государственных программ, что говорит о том, что Правительство РФ предпринимает меры по стабилизации бюджетной системы России. Подводя итоги, можно сделать выводы.

Доля государственного долга — как валового, так и чистого — в большинстве стран ОЭСР за последние десять лет быстро возросла по отношению к ВВП. В то время как современные соотношения долга к ВВП, как правило, находятся в пределах исторического опыта, сегодня тенденция дальнейшего увеличения этих коэффициентов в период экономического роста является необычной.

Альтернативные варианты налогово-бюджетной политики явно повлияют на эти прогнозы задолженности, основанные на стилизованной интерпретации неизменной политики.

Для Соединенных Штатов, Италии и Канады требуется существенное сокращение непроцентного бюджетного дефицита для стабилизации или сокращения их соотношения долга к ВВП. В случае Соединенных Штатов и Канады, по-видимому, существует некоторая перспектива того, что эти корректировки произойдут.

Для Японии и Германии любые фискальные меры по расширению спроса в краткосрочной перспективе, скорее всего, устранят или существенно сократят период относительно стабильных коэффициентов задолженности, который в противном случае ожидался бы до того, как рост пенсионных расходов приведет к заметному ухудшению ситуации. Для Франции и Соединенного Королевства любые меры по ослаблению степени фискальных ограничений привели бы к аналогичным результатам.

Высокий и, в большинстве случаев, все еще растущий уровень государственного долга вызывает две основные проблемы. Во-первых, вытекающие из этого более высокие выплаты процентов по долгу снизят гибкость бюджета: для сохранения дефицита без изменений потребуется большее сокращение непроцентных государственных расходов или даже более высокое налогообложение (тем самым уменьшая возможности для снижения налогового бремени). Во-вторых, высокие объемы долга могут повысить процентные ставки (сверх любого давления со стороны потоков бюджетного дефицита) либо в результате увеличения доли

государственного долга в частных портфелях, либо, что более важно, из-за опасений монетизации долга, что приведет к ускорению инфляции. Хотя трудно определить «оптимальный» уровень соотношения государственного долга/ВВП по чисто экономическим соображениям, стратегия избегания риска, заключается в снижении этого соотношения при благоприятных экономических условиях, чтобы повысить гибкость правительства перед лицом будущих потрясений. Сокращение задолженности может быть достигнуто за счёт сокращения или продажи государственных нефинансовых активов (таких как природные ресурсы или государственные предприятия), это, как правило, не приведет к увеличению общего чистого капитала правительства. Конечно, скорость, с которой следует сокращать долг, будет зависеть от конкретных экономических условий в каждой стране. Когда ожидается, что коэффициент задолженности не увеличится в течение нескольких лет, в краткосрочной перспективе могут появиться возможности для менее ограничительной политики. Однако при рассмотрении вопроса о любом смягчении налогово-бюджетной политики важно иметь в виду, что, учитывая значительное накопление задолженности, которое уже произошло в большинстве стран, возможности для бюджетного стимулирования будут намного меньше, чем в 1970-х годах. Кроме того, любые краткосрочные выгоды от спроса необходимо будет сопоставлять со среднесрочными последствиями для долга, особенно с учетом ожидаемого быстрого увеличения пенсионных расходов в будущем.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. Бюджетный кодекс РФ. [Электронный ресурс]. — URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_19702/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19702/). (дата обращения: 26.12.2021).
2. Гришина О.С., Слепов В.А., Чалова А.Ю. Бюджетная политика в 2019–2021 гг. Вестник РЭУ им. Г.В. Плеханова. — 2019. [Электронный ресурс]. — URL: [cyberleninka.ru/article/n/byudzhethnaya-politika-v-2019-2021-gg-mezhdustsilloy-i-haribdoy](http://cyberleninka.ru/article/n/byudzhethnaya-politika-v-2019-2021-gg-mezhdustsilloy-i-haribdoy). (дата обращения: 26.12.2021).
3. Попова Г.В. Государственный кредит и госдолг: Учебное пособие / РГЭУ «РИНХ». — Ростов на Дону, 2021. — 269 с.
4. Мысляева И.М. Государственные и муниципальные финансы. Изд. 2-е переработанное и дополненное. — М.: ИНФРА-М, 2020. — 360 с.
5. Мельников В.Д. Основы финансов: Учебник. — Алматы: ТОО «Издательство LEM», 2021. — 600 с.
6. Алехин Б.И. Государственный долг. — М.: Юнити — Дана, 2019. — 302 с.
7. Журнал «Финансы и кредит». — Москва, 2020. — № 21 (309).
8. Виноградов Н.В. Системные проблемы планирования и оценки эффективности программно-целевого управления расходами бюджета г. Москвы // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. — 2020. — Т. 16, № 2. — С. 326–338. <https://doi.org/10.24891/ni.16.2.326>
9. Кузнецова Н.Р. Межбюджетные отношения как инструмент регулирования социально-экономического развития регионов // Путеводитель предпринимателя. 2020. № 40. С. 181–189.
10. Барциц А.Д. Федеральные и региональные аспекты социальной поддержки семей, имеющих детей // Финансовая экономика. 2019. № 6. С. 904–908.
11. Минфин в 2021–2022 годах увеличит объем госдолга до 20% ВВП. ТАСС. [Электронный ресурс]. — URL: <https://tass.ru/ekonomika/9472569>. (дата обращения: 26.12.2021).

© Боробов Василий Николаевич (vborobov@mail.ru), Миндлин Юрий Борисович (mindliny@mail.ru).

Журнал «Современная наука: актуальные проблемы теории и практики»