

*Милета В.И.,
кандидат экономических наук, доцент
доцент кафедры «Мировая экономика и менеджмент»
Кубанский государственный университет*

*Ефремов И.С.,
студент магистратуры
2 курс, экономический факультет
Кубанский государственный университет
Россия, г. Краснодар*

УПРАВЛЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫМ ДОЛГОМ: ЗАРУБЕЖНАЯ ПРАКТИКА, ВОЗМОЖНОСТИ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ В РОССИИ

Аннотация: В статье представлена и проанализирована динамика состояния государственного долга отдельных стран мира. Рассмотрен опыт управления государственным долгом в разных странах мира на примере Японии и США. По результатам исследования сделан вывод о возможности использования положительного опыта зарубежных стран в управлении государственным долгом в России.

Ключевые слова: государственный долг, управление государственным долгом, внешний долг, инструменты и методы регулирования, государственные облигации.

*Mileta V.I.,
candidate of economic sciences, associate professor
Associate Professor of the Department of World Economy and Management
Kuban State University*

*Efremov I.S.
graduate student*

PUBLIC DEBT MANAGEMENT: FOREIGN PRACTICE, OPPORTUNITIES FOR USE IN RUSSIA

***Annotation:** This article presented and analyzed the dynamics of the state debt of individual countries of the world. Summarized experience in managing public debt in different countries of the world for example of Japan and USA. The results of the study led to the conclusion that it is possible to use the positive experience of foreign countries in managing public debt in Russia.*

***Key words:** public debt, public debt management, external debt, instruments and methods of regulation, government bonds.*

Управление государственным долгом выступает одним из направлений финансово-экономической политики государства, которое связано с его деятельностью в качестве заемщика. Это система финансовых мероприятий, осуществляемых государством для погашения задолженности по займам, а также по выплате доходов по этим займам, изменению условий и сроков выпуска займов, выпуска новых долговых обязательств.

Статистические данные о государственном долге отдельных стран мира свидетельствуют о том, что практически все страны в сложившихся условиях глобализации имеют внешний государственный долг, но соотношения государственного долга и валового внутреннего продукта (ВВП) у государств мира различны. Согласно данным ВМФ, мировой долг к началу 2019 г. достиг рекордных 188 трлн дол. США, что составило 230% от глобального ВВП¹. Как отмечает глава МВФ, показатель государственного долга в странах с развитой

¹ Мировой долг – 2019 [Электронный ресурс]. URL: <http://global-finances.ru/mirovoy-dolg-2019/> (дата обращения: 25.05.2020).

экономикой находится на уровне, которого не было со времен Второй мировой войны, а государственный долг развивающихся стран в последний раз на таком уровне наблюдался во время кризиса 1980-х годов².

Крупнейшими мировыми заемщиками среди государств, по данным за 3 квартал 2019 г., остаются США (20,4 трлн дол.), Великобритания (8,5 трлн дол.), Франция (6,4 трлн дол.), Германия (5,6 трлн дол.) и Япония (4,3 трлн дол.). При этом на протяжении последних лет внешний долг отдельных стран мира (США, Франции, Японии, Китая) продолжает увеличиваться (таблица 1). Кризисные явления и замедление темпов развития мировой экономики становятся причиной для реализации стимулирующей бюджетной политики, следствием которой является рост государственного долга.

Таблица 1.

Внешний долг отдельных стран мира³

Страны мира	Объем внешнего долга, трлн дол.			Внешний долг к ВВП (номинальный), %	Внешний долг на душу населения, дол.
	3 кв. 2017 г.	3 кв. 2018 г.	3 кв. 2019 г.		
США	19,0	19,6	20,4	99,6	62022
Великобритания	8,4	8,3	8,5	301,8	131129
Франция	5,8	6,0	6,4	232,1	95635
Германия	5,7	5,7	5,6	140,6	69897
Япония	3,6	4,0	4,3	87	34288
Нидерланды	4,5	4,5	4,2	456,6	243033
Люксембург	4,4	4,5	4,1	5907,5	6706509
Ирландия	2,4	2,7	2,7	737,3	542171
Италия	2,5	2,5	2,5	118,7	39510
Испания	2,3	2,3	2,3	162,3	46902
Канада	1,9	1,9	2,0	118,9	56708
Китай	1,7	2,0	2,0	15,2	1468
Россия	0,5	0,5	0,5	29,4	3376

Принято считать, что государственный долг может стать угрозой для безопасности национальной экономики, однако формирование долгового

² Фаляхов В. Жизнь займы: как Россия платит по долгам [Электронный ресурс] // Газета.ру. 8.11.2019. URL: <https://www.gazeta.ru/business/2019/11/07/12800834.shtml> (дата обращения: 25.05.2020).

³ Внешние долги стран мира [Электронный ресурс]. URL: <http://svspsb.net/danmark/vneshnij-dolg-stran.php> (дата обращения: 25.05.2020).

механизма покрытия бюджетных расходов считается нормальной практикой как для России, так и для других развитых стран. Рассмотрим опыт управления государственным долгом, накопленный в зарубежных странах.

Например, управление государственным долгом Японии нацелено на обеспечение сглаженного и стабильного привлечения средств для управления государственными финансами, а также ограничение расходов на среднесрочное и долгосрочное финансирование с целью облегчения бремени, налагаемого на налогоплательщиков. На рынке долговых инструментов Японии используются государственные облигации, которые по целям применения разделены на три категории:

1) облигации под будущие доходы – их выпуск ведется для привлечения средств на покрытие потребностей в государственных расходах;

2) займовые облигации – их выпуск нацелен на покрытие временной нехватки средств по обычным и специальным счетам согласно особым основаниям, в т.ч. для реализации программ займов и инвестиций;

3) облигации для отсрочки расходов – выпускаются взамен проведения текущих расходов, посредством чего обеспечивается отсрочка расходов до срока погашения данных облигаций и производится косвенное привлечение средств.

Министерство финансов и Банк Японии, ответственные за выпуск государственных облигаций, реализуют меры по обеспечению равномерности распределения облигаций по отраслям и регионам страны, что в определенной мере стабилизирует структуру долга. При этом Центробанк вправе произвести «самовыкуп» гособлигаций, тем самым регулируя структуру долга. Покупка государственных долговых обязательств осуществляется и за рубежом.

Среди методов управления государственным долгом в Японии распространены следующие: рефинансирование, консолидация, конверсия, а также монетизация (выпуск новых государственных облигаций, местной валюты от имени правительства)⁴.

⁴ Ноздрева Р.Б. Государственный долг Японии: анализ особенностей и оценка перспектив // Вестник МГИМО-Университета. 2019. № 12(5). С. 114-133.

В целом, несмотря на рост государственного долга, финансово-экономическая система Японии характеризуется устойчивостью, что обусловлено следующими факторами: существенные золотовалютные резервы страны; высокий уровень личных накоплений граждан; преимущественное владение государственными облигациями резидентами страны (95%); устойчивый интерес со стороны юридических лиц в покупке государственных ценных бумаг. Также успешной можно назвать политику Банка Японии, которая в значительной степени смягчает отрицательное влияние государственной задолженности на развитие японской экономики.

В США, так же как и в Японии, на протяжении многих лет отмечается рост государственного долга, несмотря на то, что здесь достаточно долгое время использует такой инструмент в управлении государственным долгом, как законодательное установление предельного размера долга. Однако, управление государственным долгом в США, в отличие от Японии, нацелено на обеспечение минимально возможных затрат на финансирование бюджета в долгосрочной перспективе.

В США используется практика образования независимого органа управления государственным долгом в лице специальных бюро государственного долга министерства финансов.

Основные инструменты долговой политики США:

- внедрение новых ценных бумаг и изменение состава ценных бумаг;
- изменение процедур и механизмов размещения займов;
- операции на открытом рынке⁵.

На рынке долговых инструментов США используются следующие категории государственных облигаций:

- общие облигации, выпускаемые с целью финансирования общего развития, выплаты по которым гарантируются налоговыми доходами;

⁵ Гиндес Е.Г., Буценко И.Н. Мировой опыт управления государственным долгом // Азимут научных исследований: экономика и управление. 2019. Т. 8. № 1 (26). С. 123-128.

– доходные облигации, выпускаемые с целью финансирования определенных проектов, выплаты привязываются к доходу от проектов.

Основным держателем казначейских бумаг выступает Федеральная резервная система (ФРС) США, однако роль ФРС в обеспечении государственных заимствований сводится не к прямым покупкам казначейских бумаг, а к созданию условий для таких покупок другими субъектами американской экономики. При этом ФРС, используя добровольно-принудительные методы управления государственным внутренним долгом, (кредитом) прямо или косвенно обеспечивает приобретение 35-40% всех бумаг Казначейства США⁶.

Преимуществом управления государственным долгом в США является то, что фактически казначейские бумаги всегда размещаются на глобальном рынке, а значит, любой предлагаемый правительством объем размещается по максимально выгодной стоимости. Сведены к минимуму валютные риски (т.к. заимствования всегда производятся в американских долларах), риск ликвидности (т.к. это крупнейший рынок), риск пролонгации частично переложено на кредитора (слишком большой объем бумаг уже находится в обращении, поэтому кредиторам выгоднее предоставить средства для нового займа, чем допустить дефолт заемщика)⁷. Несмотря на высокий уровень задолженности по казначейским обязательствам, долговой кризис не угрожает США, т.к. государственный долг страны на 100% обеспечен экономическим потенциалом Штатов и высоким глобальным спросом на государственные облигации. Вместе с тем, т.к. действующие правовые нормы, регулирующие размер государственного долга, исключают новые заимствования за рубежом,

⁶ Цареградская Ю.К. Правовое регулирование государственного долга России как института в системе финансового права: дис. ... д-ра юр. наук: 12.00.04 / Цареградская Юлия Константиновна; [Место защиты: Моск. гос. юрид. акад. им. О.Е. Кутафина]. М., 2016. 437 с.

⁷ Филина С.Ю. Управление государственными заимствованиями: зарубежная практика // Финансовый журнал. 2016. № 3. С. 89-97.

единственным вариантом решения многих внутренних проблем США остается рост налогового бремени, против чего активно выступает Конгресс⁸.

Таким образом, за последние годы около двухсот государств мира вовлечены в глобальную систему внешнего финансирования. Крупными должниками при этом являются США, Великобритания, Германия, Франция, Япония и другие развитые страны. Однако во многих из них внешние займы ориентированы на рост собственного национального производства. При этом как таковыми «проблемными» должниками эти страны они не считаются, т.к. зарабатывают на готовой продукции, а не на сырье.

По результатам изучения японской и американской практик управления государственным долгом нами сделаны следующие выводы.

1. Низкий уровень государственной долга Российской Федерации (14,2% от ВВП по оценкам 2019 г.⁹) остается одним из конкурентных преимуществ российской экономики и выгодно отличает Россию от зарубежных стран, включая страны с высокой степенью долговой устойчивости (Япония, США). Однако в РФ наблюдается устойчивый рост государственных заимствований, что может оказать отрицательное влияние на экономический рост страны. Причиной такого роста является необходимость расширения финансирования национальных проектов за счет государственных займов, а не за счет дополнительных нефтегазовых доходов, создающих этот профицит, что обусловлено действующим бюджетным правилом, которое используется при составлении и исполнении федерального бюджета. В этой связи российским финансовым органам следует обеспечить эффективную структуру портфеля долговых обязательств, сочетая размещение на финансовом рынке различных финансовых инструментов и минимизацию бюджетных рисков.

⁸ Луцкая Е.Е. Государственный долг США: причины бурного роста, последствия для экономики и пути урегулирования // Социальные и гуманитарные науки: Отечественная и зарубежная литература. Сер. 2, Экономика: Реферативный журнал. 2019. № 3. С. 99-104.

⁹ Основные направления государственной долговой политики Российской Федерации на 2017-2019 гг. [Электронный ресурс] // Министерство финансов Российской Федерации. – URL: https://www.minfin.ru/ru/performance/public_debt/policy/ (дата обращения: 25.05.2020).

2. Для России может оказаться полезной политика управления государственным долгом, проводимая Банком Японии. Такая политика во многом смягчает отрицательное влияние государственной задолженности на развитие национальной экономики.

3. Опыт США будет полезен нашей стране в сфере создания в структуре и под контролем казначейства (министерства финансов) специального органа на уровне агентства для управления государственным долгом. Вместе с тем, учитывая сложившуюся экономическую и политическую ситуацию в стране и прошлый не очень удачный опыт образования Российского финансового агентства, создание подобной структуры, на наш взгляд, нецелесообразно. Однако трансформация альтернативной модели к современным российским реалиям возможна с учетом идеи расширения функций ВЭБ.РФ, которые не могут быть свойственны органам государственной власти в сфере управления государственным долгом.

Использованные источники:

1. Белозеров И.П. Управление государственным долгом: ориентация на эффективность // Финансы и управление. 2018. № 4. С. 26-38.

2. Внешние долги стран мира [Электронный ресурс]. URL: <http://svspb.net/danmark/vneshnij-dolg-stran.php> (дата обращения: 25.05.2020).

3. Гиндес Е.Г., Буценко И.Н. Мировой опыт управления государственным долгом // Азимут научных исследований: экономика и управление. 2019. Т. 8. № 1 (26). С. 123-128.

4. Луцкая Е.Е. Государственный долг США: причины бурного роста, последствия для экономики и пути урегулирования // Социальные и гуманитарные науки: Отечественная и зарубежная литература. Сер. 2, Экономика: Реферативный журнал. 2019. № 3. С. 99-104.

5. Мировой долг – 2019 [Электронный ресурс]. URL: <http://global-finances.ru/mirovoy-dolg-2019/> (дата обращения: 25.05.2020).

6. Ноздрева Р.Б. Государственный долг Японии: анализ особенностей и оценка перспектив // Вестник МГИМО-Университета. 2019. № 12(5). С. 114-133.

7. Основные направления государственной долговой политики Российской Федерации на 2017-2019 гг. [Электронный ресурс] // Министерство финансов Российской Федерации. URL: https://www.minfin.ru/ru/performance/public_debt/policy/ (дата обращения: 25.05.2020).

8. Фаляхов В. Жизнь займы: как Россия платит по долгам [Электронный ресурс] // Газета.ру. 8.11.2019. URL: <https://www.gazeta.ru/business/2019/11/07/12800834.shtml> (дата обращения: 25.05.2020).

9. Филина С.Ю. Управление государственными заимствованиями: зарубежная практика // Финансовый журнал. 2016. № 3. С. 89-97.

10. Цареградская Ю.К. Правовое регулирование государственного долга России как института в системе финансового права: дис. ... д-ра юр. наук: 12.00.04 / Цареградская Юлия Константиновна; [Место защиты: Моск. гос. юрид. акад. им. О.Е. Кутафина]. М., 2016. 437 с.