

МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ РФ  
АСТРАХАНСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ

Факультет экономики и управления  
Кафедра экономической теории  
Очная форма обучения

**Супхапхан-Ковалева Вероника Кеовна**

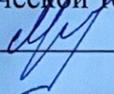
**УПРАВЛЕНИЕ ДЕФИЦИТОМ И ГОСУДАРСТВЕННЫМ ДОЛГОМ  
В КОНТЕКСТЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ  
ЭКОНОМИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ**

**Дипломная работа**

по специальности 38.05.01 «Экономическая безопасность»

*Научный руководитель:*

доцент, к.э.н., доцент кафедры экономической теории

 / Муравьев С.Р.

*С размещением работы в электронной библиотеке «Астраханский государственный университет. Выпускные квалификационные работы» согласна*

 / Супхапхан-Ковалева В.К.

*Нормоконтроль:*

Ассистент кафедры экономической теории

 / Сурина Е.А.

Астрахань – 2021

## ОГЛАВЛЕНИЕ

<b>ВВЕДЕНИЕ</b> .....	3
<b>ГЛАВА 1. УПРАВЛЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫМ ДОЛГОМ И ДЕФИЦИТОМ БЮДЖЕТА КАК ПРОБЛЕМА ЭКОНОМИЧЕСКОЙ НАУКИ И БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ</b> .....	6
1.1. Методология исследования проблемы управления дефицитом и государственным долгом: теория и институциональные основы.....	6
1.2. Опыт управления государственным долгом в развитых зарубежных странах.....	16
1.3. Управление долгом и дефицитом как элемент системы обеспечения экономической безопасности.....	23
<b>ГЛАВА 2. РЕЗУЛЬТАТЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ ПРИ УПРАВЛЕНИИ ДЕФИЦИТОМ ФЕДЕРАЛЬНОГО БЮДЖЕТА И ГОСУДАРСТВЕННЫМ ДОЛГОМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ</b> .....	34
2.1. Анализ сбалансированности федерального бюджета и бюджетная политика в период спада деловой активности 2014 - 2020 гг. ....	34
2.2. Особенности управления государственным долгом .....	41
<b>ГЛАВА 3. ПРОБЛЕМЫ ДОЛГОВОЙ ПОЛИТИКИ И НАПРАВЛЕНИЯ ПОВЫШЕНИЯ НАЦИОНАЛЬНОЙ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ</b> .....	50
3.1. Оценка результатов управления дефицитом федерального бюджета и проблемы долговой политики.....	50
3.2. Практические рекомендации по совершенствованию долговой политики в рамках обеспечения экономической безопасности страны .....	55
<b>ЗАКЛЮЧЕНИЕ</b> .....	62
<b>СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ</b> .....	66

## ВВЕДЕНИЕ

**Актуальность.** Целью обеспечения экономической безопасности страны является защищённость национальных интересов, способность экономики справляться с вызовами и угрозами кризисных явлений в ресурсно-сырьевой, производственной, научно-технологической и финансовой сферах, а также поддержание качества жизни населения. К одним из основных вызовов и угроз относятся несбалансированность бюджета и неэффективная долговая политика государства. В настоящее время ввиду мирового кризиса бюджетный дефицит, а соответственно, и величина государственных заимствований резко возросли практически во всех странах мира. При этом высокий госдолг может привести к таким негативным последствиям для системы экономической безопасности страны, как увеличение уровня инфляции (продажа долговых ценных бумаг увеличивает денежную массу); снижение хозяйственной активности ввиду увеличения процентной ставки, что приводит к падению налоговых поступлений и, соответственно, общего инвестиционного климата; риск возникновения финансовой пирамиды и дальнейшего дефолта (для покрытия текущих заимствований используются новые) и т.д. Поэтому в современных условиях эффективное управление государственным бюджетом и долговая политика являются особенно актуальными вопросами как в России, так и за рубежом.

**Степень научной разработанности проблемы.** Рассмотрение экономико-теоретических основ влияния государственной задолженности на устойчивость экономической системы и экономический рост страны получило отражение в работах российских и зарубежных экономистов: В. К. Сенчагова, Н. Д. Эриашвили, Н. П. Соколова, Р. Ж. Барро, М. Кумар, Ж. Ву и др.

Оценка состояния государственного долга в Российской Федерации раскрыта в работах Ю. А. Запольских и А. З. Абзаловой, И. В. Хамалинской, а

работа таких ученых, как Ю. И. Тумановой и Н. Г. Вишневской, посвящена рассмотрению проблемы бюджета и долговая политика России.

Вопросам управления государственным долгом в контексте обеспечения экономической безопасности страны, а также совершенствованию долговой политики посвящены труды Г. Балыхиной, А. Прохожевой, А. Воробьевой, Т. Чекушиной, М. Домбровски, М. Потерба, К. С. Рубен, М. Браунингер и др.

В тоже время в литературе по теме исследования недостаточно раскрыт практический и комплексный подход к изучению факторов и методов, способствующих эффективному управлению бюджетным дефицитом и долговой политике в контексте обеспечения экономической безопасности Российской Федерации.

**Цель исследования** заключается в оценке и обосновании направлений решения проблемы обеспечения экономической безопасности на основе анализа результатов управления уровнем дефицита и государственного долга в Российской Федерации.

Для достижения поставленной цели необходимо решить следующие **задачи**:

- раскрыть теоретические и законодательные основы дефицита и государственного долга;
- провести анализ сбалансированности федерального бюджета и величины государственных заимствований в РФ;
- рассмотреть систему управления дефицитом и государственным долгом в РФ и развитых зарубежных странах;
- оценить влияние величины дефицита и государственного на экономическую безопасность России;
- дать практические рекомендации по повышению эффективности долговой политики в рамках обеспечения экономической безопасности страны.

**Объектом исследования** является бюджетная система и система обеспечения экономической безопасности Российской Федерации.

**Предметом исследования** выступают механизм и результаты обеспечения экономической безопасности страны в процессе управления дефицитом бюджета и государственным долгом.

**Практическая значимость исследования** заключается в применении разработанных в работе рекомендаций по государственному регулированию объема государственного долга, контролю над государственным бюджетом России, способствовавших обеспечению экономической безопасности государства.

**Апробация результатов исследования** проведена путем публикации статьи «Динамика и структура государственного долга РФ» в выпуске №7 Научно-практического периодического издания «Экономика и социум» в июле 2020 г.

**Структура работы.** Цель и задачи работы определяют ее структуру. Дипломная работа состоит из введения, двух глав, заключения и списка литературы.

# **ГЛАВА 1. УПРАВЛЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫМ ДОЛГОМ И ДЕФИЦИТОМ БЮДЖЕТА КАК ПРОБЛЕМА ЭКОНОМИЧЕСКОЙ НАУКИ И БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ**

## **1.1. Методология исследования проблемы управления дефицитом и государственным долгом: теория и институциональные основы**

Данная глава посвящена определению методологии дальнейшего исследования, на котором будут построены выводы по практическим рекомендациям по совершенствованию долговой политики в рамках обеспечения экономической безопасности Российской Федерации. В данном случае под методологией подразумевается раскрытие содержания экономико-теоретических закономерностей, причин и последствий формирования бюджетного дефицита и государственного долга, выводов и рекомендаций науки в отношении способов достижения их безопасных значений, а также соответствия нормативно-правовых основ управления государственным долгом и дефицитом в России теоретическим положениям.

Стратегия в сфере управления государственными заимствованиями на внешнем и внутреннем уровнях является значимой составляющей финансовой политики государства. Эффективное управление государственным долгом достигается путем выработки четкой системы работы с государственными гарантиями, сравнения рисков и стоимости государственных заимствований, контроля и мониторинга рисков, связанных с объемом, схемой и графиком платежей по накопленному долгу, формирования условий для обеспечения непрерывного доступа субъекта к рынку заемного капитала.

Центральным звеном в финансовой системе любого государства является государственный бюджет, ключевыми функциями которого являются

мобилизация ресурсов в рамках государства и их последующее распределение согласно потребностям государства<sup>1</sup>.

В соответствии со статьей 92 Бюджетного кодекса Российской Федерации дефицит федерального бюджета утверждается федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период и определяется как разница между общим объемом расходов и общим объемом доходов федерального бюджета на очередной финансовый год и плановый период<sup>2</sup>.

Рассмотрим основные причины возникновения дефицита государственного бюджета:

1. Рост государственных расходов, вызванный необходимостью изменений в структуре экономики страны и увеличения инвестиций.

2. Рост непредвиденных расходов государства ввиду возникновения чрезвычайных обстоятельств (крупные стихийные бедствия, войны и т. д.), высокие затраты на оборону.

3. Экономический кризис, спад производства, развал экономики. В подобных ситуациях значительно сокращается национальный доход и объем ВВП, соответственно, падают налоговые поступления в бюджет, но при этом расходы государства сохраняются на прежнем уровне.

4. Неэффективно функционирующая финансовая и налоговая системы. Государство неграмотно распределяет расходы и выстраивает бюджет, или происходит снижение хозяйственной активности в результате завышенной налоговой нагрузки.

5. Высокий уровень коррумпированности государственного сектора.

---

<sup>1</sup> Косихина, О. П. Государственный долг : сущность, причины возникновения и методы управления : учебное пособие по дисциплине «Экономика» / О. П. Косихина, О. П. Сапегина – М.: Издательство МГТУ им. Н. Э. Баумана, 2014. – С. 4.

<sup>2</sup> Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 N 145-ФЗ (ред. от 22.12.2020) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2021). [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_19702/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19702/) – Загл. с экрана.

б. Выход финансовой ситуации в стране за рамки правительственного контроля<sup>3</sup>.

Что касается вопроса цикличности и сбалансированности государственного бюджета, то существует три концепции. Согласно первой концепции, государство ежегодно стремится к постоянной сбалансированности бюджета, независимо от фазы экономического цикла. Вторая концепция говорит о том, что государственный бюджет является сбалансированным в рамках экономического цикла, то есть профицит бюджета, возникающий в фазе подъема, используется в дальнейшем для покрытия дефицита, который имеет место в фазе рецессии. Однако недостаток такой концепции в том, что, как правило, продолжительность периода минимальной деловой активности обычно длиннее, чем периода бума, то есть из-за временных несопадений сбалансировать бюджет не удастся. Третья концепция определяет цель государства не как сбалансированность бюджета, а как устойчивую и стабильную экономику. В данном случае государство увеличивает расходы бюджета и снижает налоги в целях подъема экономики, и наоборот. При использовании такой концепции экономика стабилизируется, а сбалансированность бюджета не имеет особого значения.

Следует отметить, что бюджетная политика Российской Федерации опирается на первую концепцию и считает, что обеспечение сбалансированного бюджета способствует росту и развитию экономики страны.

На практике существует два основных вида финансирования дефицита бюджета: не долговое и долговое. К не долговым способам относятся:

- финансирование за счет увеличения налогов;
- монетизация бюджетного дефицита;
- путем расходования валютных резервов центральным банком;
- использование средств резервного фонда;

---

<sup>3</sup> Подсевалова Е.Н., Митюрникова Л.А. К вопросу о природе бюджетного дефицита // Сервис в России и за рубежом. - 2017. - №2. - С.56.

– продажа активов, находящихся в госсобственности (земли, предприятий государственного сектора, золота).

Часть госдолга может принадлежать центральному банку (ЦБ). Иногда у ЦБ нет выбора, правительство вынуждает его покупать облигации непосредственно у казначейства. В других случаях, как в России, ЦБ обладает формальной свободой действий и может покупать государственные облигации в результате операций на открытом рынке (вторичном фондовом рынке). Но долг государства в пользу ЦБ не обязательно должен быть выплачен: он представляет собой только формальное долговое требование.

Покупка ЦБ долговых обязательств правительства называется «монетизацией бюджетного дефицита», что означает финансирование бюджетных расходов путем эмиссии денег. При монетизации увеличивается количество денег в обращении, темпы роста денежной массы существенно превосходят темпы роста реального ВВП, что приводит к повышению среднего уровня цен. При этом все экономические агенты платят своеобразный инфляционный налог и часть их доходов перераспределяется в пользу государства через возросшие цены. У государства образуется дополнительный доход — «сеньораж», т. е. дополнительный доход от печатания денег.

Монетизация дефицита через рост цен приводит к укреплению национальной валюты, росту импорта и большему дефициту бюджета. Механизм восстановления равновесия платежного баланса в этих условиях основан на «связывании» избыточного денежного предложения при помощи продажи на валютном рынке части официальных резервов Центрального банка, что позволяет стабилизировать денежный рынок в целом; тогда следует считать, что государство финансирует дефицит посредством уменьшения своих валютных резервов<sup>4</sup>.

К долговому финансированию дефицита бюджета относятся способы:

– облигационные займы в отечественной и иностранной валюте;

---

<sup>4</sup> Ахинов Г.А., Мысляева И.Н. Экономика общественного сектора: Учебник. – М.: ИНФРА-М, 2014. – С.210.

– внешние займы, получаемые в виде кредитов иностранных государств или международных валютных организаций.

На современном этапе страны отдают предпочтение именно долговому финансированию, а не денежному, так как оно менее болезненно сказывается на экономике страны<sup>5</sup>. Поэтому перейдем к определению понятия государственных заимствований. Для начала следует отметить, что с точки зрения экономической теории государственный долг – это сумма накопленных бюджетных дефицитов за вычетом бюджетных избытков.

Если рассматривать государственный долг как экономическую категорию, то это совокупность экономических отношений, возникающих между государством в лице органов власти, с одной стороны, и юридическими и физическими лицами, иностранными государствами, международными финансовыми организациями, с другой стороны, при которых государство выступает в качестве заемщика и гаранта.

С материальной стороны государственный долг определяется как совокупность долговых обязательств органов власти всех уровней перед кредиторами, которые существуют в различных формах, включая гарантии поручительства по обязательствам третьих лиц<sup>6</sup>.

Также при определении понятия госдолга экономисты зачастую опираются на макроэкономическую зависимость типа «запасы-потоки», указывая на взаимосвязь между чистым долгом («запасом долгов») государства и его бюджетным дефицитом, являющимся потоком. «Запас» государственного долга ( $D^g$ ) растет в условиях бюджетного дефицита ( $DEF > 0$ ) и сокращается, если имеет место положительное сальдо бюджета ( $DEF < 0$ ). В формализованном виде можно записать<sup>7</sup>:

<sup>5</sup> Бликанов А.В. Бюджетный дефицит как индикатор состояния государственных финансов // Финансы и кредит. - 2008. - №5. – С. 13.

<sup>6</sup> Мохнаткина, Л. Б. Государственный и муниципальный долг : учебное пособие / Л. Б. Мохнаткина. — Оренбург : Оренбургский государственный университет, 2014. – С. 9.

<sup>7</sup> Сакс, Дж. Д., Ларрен Ф.Б. Макроэкономика. Глобальный подход: Пер. с англ. – М.: Дело, 1996. – С.58.

$$D^g - D_{-1}^g = DEF, \quad (1)$$

где  $D_{-1}^g$  – объем долга государства на начало периода.

Прирост суммы долга (запаса) равен величине дефицита (потока).

Основные положения о бюджетном дефиците закреплены в главе 13 БК РФ «Дефицит бюджета и источники его финансирования», а глава 14 БК РФ «Государственный (муниципальный) долг» посвящена регулированию государственного долга. Согласно статье 6 БК, государственный (муниципальный) долг - обязательства, возникающие из государственных (муниципальных) заимствований, гарантий по обязательствам третьих лиц, другие обязательства в соответствии с видами долговых обязательств, установленными Кодексом, принятые на себя Российской Федерацией, субъектом Российской Федерации или муниципальным образованием.

Статья 97 БК РФ указывает, что к государственному долгу РФ относятся долговые обязательства РФ перед физическими и юридическими лицами РФ, субъектами РФ, муниципальными образованиями, иностранными государствами, международными финансовыми организациями, иными субъектами международного права, иностранными физическими и юридическими лицами, возникшие в результате государственных заимствований РФ, а также долговые обязательства по государственным гарантиям, предоставленным РФ, и долговые обязательства, возникшие в результате принятия законодательных актов РФ об отнесении на государственный долг долговых обязательств третьих лиц, возникших до введения в действие действующего БК.

Исходя из вышесказанного, можно сделать вывод, что государственный долг — это результат денежно-кредитных отношений, которые появляются благодаря перемещению финансовых ресурсов из национального частного сектора или из-за рубежа в государственный бюджет на основе законов заимствования<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> Пакова О.Н., Лыкова Т.К. Государственный кредит и государственный долг России // Международный научный журнал «Инновационная наука». – 2017. - № 01-1. - С.48.

Согласно классификации госдолга, долговые обязательства могут быть краткосрочными (менее одного года), среднесрочными (от одного года до пяти лет) и долгосрочными (от пяти до 30 лет включительно). Также государственный долг в зависимости от валюты формирования подразделяется на внутренний (возникающий в национальной валюте) и внешний (возникающий в иностранной валюте) (Рисунок 1).



**Рисунок 1. Классификация государственного долга<sup>9</sup>**

В статистике используется понятие внешнего долга государственного сектора в расширенном определении, которое охватывает внешнюю задолженность органов государственного управления, органов денежно-кредитного регулирования, а также тех банков и нефинансовых предприятий, в которых органы государственного управления и денежно-кредитного регулирования напрямую или опосредованно владеют 50 и более процентами участия в капитале или контролируют их иным способом. Долговые обязательства перед

<sup>9</sup> Поляк Г. Б. Государственные и муниципальные финансы / Г. Б. Поляк. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2016. – С. 196.

нерезидентами остальных резидентов, не подпадающих под данное определение, классифицируются как внешний долг частного сектора<sup>10</sup>. По уровню управления возникает общий государственный долг РФ, долг субъектов РФ и муниципальный долг.

В объем государственного внутреннего долга РФ включаются:

1. номинальная сумма долга по государственным ценным бумагам РФ, обязательства по которым выражены в валюте РФ;
2. объем основного долга по кредитам, привлеченным РФ, обязательства по которым выражены в валюте РФ;
3. объем основного долга по бюджетным кредитам, привлеченным РФ;
4. объем обязательств, вытекающих из государственных гарантий, выраженных в валюте РФ;
5. объем иных долговых обязательств РФ, оплата которых в валюте РФ предусмотрена федеральными законами до введения в действие БК.

В объем государственного внешнего долга РФ включаются:

1. номинальная сумма долга по государственным ценным бумагам РФ, обязательства по которым выражены в иностранной валюте;
2. объем основного долга по кредитам, привлеченным РФ, обязательства по которым выражены в иностранной валюте, в том числе по целевым иностранным кредитам, привлеченным под государственные гарантии РФ;
3. объем обязательств, вытекающих из государственных гарантий РФ, выраженных в иностранной валюте.

Доказательства того, что не следует беспокоиться о платежеспособности государства из-за роста государственного долга сводятся к следующему:

- правительство способно рефинансировать долг, используя для этого дополнительный выпуск облигаций, за счет которого выплачивается задолженность держателям погашаемых облигаций;

---

<sup>10</sup> Международный Валютный Фонд. Статистика внешнего долга. Руководство для составителей и пользователей. [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/guider.pdf> - Загл. с экрана.

– правительство может использовать повышение налогов для получения доходов, из которых осуществляются выплаты процентов и общей суммы долга, для этих же целей можно использовать эмиссию денег.

Для закрытой экономики государственный долг не приводит к росту экономического бремени для будущих поколений. Лишь нарастающая сумма неплаченного государственного долга и перспектива сохраняющегося бюджетного дефицита может вызвать проблемы. Формирование долга – это процесс, в котором сбережения поступают тем, кто их расходует. Если домохозяйства и фирмы не склонны делать займы и частный долг увеличивается недостаточно быстро, чтобы поглотить растущий объем сбережений, эту задачу должен решить прирост государственного долга. Иначе экономика выйдет из состояния полной занятости и не сможет реализовать свой потенциал роста<sup>11</sup>.

Следует отметить, что позитивные оценки относятся преимущественно к внутреннему долгу. Как указывает Р. Айснер<sup>12</sup>, долг другим странам или другим гражданам в национальной валюте может выплачиваться путем денежной эмиссии и обесцениваться инфляцией. Но если имеется внешний долг в иностранной валюте, то это – реальное бремя, которое, если долг велик, может оказаться чрезмерным.

Но существуют и причины того, почему рост долга может стать проблемой. Во-первых, рост долга государства может сократить запас капитала в экономике. Вместо покупки облигаций частный сектор мог бы вложить деньги в покупку акций или предоставление займов фирмам, финансируя тем самым их инвестиции в физический капитал. Потенциальный выпуск продукции будет меньше, чем он мог бы быть в противном случае. А это означает, что наличие бюджетного дефицита приводит к снижению уровня жизни в будущем.

---

<sup>11</sup> Макконнелл К. Р., Брю С. Л. Экономикс: принципы, проблемы и политика: учебник: [пер. с англ.]. – 17-е изд. – М.: ИНФРА-М, 2009. – С.428.

<sup>12</sup> Айснер, Роберт. Бремя государственного долга // Экономическая теория /Под ред. Дж. Итуэлла, М. Милгейта, П. Ньюмена: Пер. с англ. / Науч. ред. Чл.-корр. РАН В. С. Автономов. – М.: ИНФРА-М, 2004. – С. 29.

Во-вторых, процентные платежи по долгу могут нарастать и достигать критической величины. Правительство прибегнет к займам на фондовом рынке, что, приведет к росту задолженности и выплат.

И первая, и вторая причина могут привести к эффекту, который носит название «вытеснение». Термин «вытеснение» используется применительно к любым причинам, в силу которых рост государственных расходов приводит к отрицательному влиянию на объем производства. Фискальная экспансия, обеспечиваемая займами на фондовом рынке, может привести к частичному вытеснению некоторых компонентов частных расходов.

В этой связи в теоретических работах высказывается мнение о том, что внешнее заимствование оказывает положительное воздействие на инвестиции и экономический рост только до определенного порогового уровня, после превышения которого воздействие становится негативным.

Что касается «безопасного» для экономики страны уровня государственных заимствований, то здесь нет универсальной нормы. При определении предельных размеров долга, должны учитываться такие индивидуальные факторы, как макроэкономическая, кредитная истории страны, а также риск возникновения непредвиденных обстоятельств (например, кризис всемирного масштаба)<sup>13</sup>.

Таким образом, дефицитом государственного бюджета называется положительная разница между общим объемом расходов и общим объемом доходов федерального бюджета. Одним из способов покрытия бюджетного дефицита является государственный долг, который определяется как результат денежно-кредитных отношений, которые появляются благодаря перемещению финансовых ресурсов из национального частного сектора или из-за рубежа в государственный бюджет на основе законов заимствования. Государственный долг классифицируется по срочности, валюте формирования и статусу.

---

<sup>13</sup> Домбровски, М. Факторы, определяющие «безопасный» уровень госзадолженности // Доклад к XV апр. междунар. науч. конф. по проблемам развития экономики и общества. Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». - 2014. - С. 41.

Согласно экономической теории, наличие государственного долга не должно вызывать тревоги, если правительство способно рефинансировать долг или использовать повышение налогов для получения дополнительных доходов. При этом прогнозируемый размер «безопасного» госдога определяется индивидуально для каждой страны в соответствии с особенностями ее экономики.

## **1.2. Опыт управления государственным долгом в развитых зарубежных странах**

Управление реальной динамикой долговых обязательств предполагает контроль за двумя важнейшими показателями – величиной государственного долга и стоимостью его обслуживания. Однако, для оценки ситуации рассчитываются не абсолютная их величина, а доля государственного долга в ВВП, соотношение реального процента (стоимость обслуживания с учетом уровня инфляции) и темп экономического роста<sup>14</sup>.

Экономика каждой страны индивидуальна и имеет свои особенности долговой политики, зависящей от множества исторических событий и факторов. Многие специалисты придерживаются Маастрихтских критерий ЕС (были введены в результате подписания Маастрихтского договора в 1992 г.): дефицит государственного бюджета, не превышающий 3% ВВП, и уровень госдолга, не превышающий 60% ВВП. Однако иногда история долговых кризисов некоторых стран показывает, что обслуживание госдолга может вызвать затруднения даже на показателе менее, чем 60% ВВП.

На момент создания Европейского валютного союза (1999 г.) показатели всех вступивших в него 11 стран полностью соответствовали установленным критериям по уровню инфляции, но в норматив по размеру долга вписывалась лишь половина из них. Пограничную позицию занимала Германия, у которой

---

<sup>14</sup> Косихина, О. П. Государственный долг : сущность, причины возникновения и методы управления. – М.: Издательство МГТУ им. Н. Э. Баумана, 2014. – С. 36.

на тот момент долг составлял около 60% ВВП. В другой половине стран долг превышал допустимое значение.

В 2005 г. страны ЕС пошли на смягчение положений Пакта стабильности и роста. С этого времени страны Еврозоны получили право формулировать цели среднесрочной политики без учета необходимости достижения бездефицитности бюджетов. Кроме того, допускалось превышение 3%-ного порога бюджетного дефицита в течение одного года, если такое превышение объяснялось «исключительными обстоятельствами» и воздействием «прочих, имеющих отношение к данному вопросу, факторов»<sup>15</sup>.

Для начала рассмотрим историю управления госдолгом в период до начала пандемии 2020 года, а также динамику процентного соотношения величины государственного долга к ВВП в представленных ниже развитых странах:

Таблица 1

**Объем государственного долга в некоторых развитых странах мира  
(в % к ВВП)<sup>16</sup>**

Страна	2016 г.	2017 г.	2018 г.	2019 г.	2020 г.	Темп прироста 2019-2020 гг., %
США	106,6	105,7	106,6	108,2	128,7	18,9
Норвегия	38,1	38,6	39,4	40,6	46,7	15
Германия	69,2	65	61,8	59,6	70	17,4
Австралия	40,5	41,1	41,7	47,4	63,8	16,4
Франция	98	98,3	98,1	98,1	115,3	17,5
Великобритания	86,8	86,2	85,8	85,2	103,3	21,2
Канада	91,7	90,5	88,8	86,8	115,7	28,9
Италия	134,8	134,1	134,4	134,6	157,5	17,01
Испания	99,2	98,6	97,4	95,5	118,2	22,7

<sup>15</sup> Черкасов В., Шарова С. Кризис в еврозоне: вызовы и ответы // Мировая экономика и международные отношения. – 2013. – №9. – С.12.

<sup>16</sup> International Monetary Fund. World Economic Outlook Reports. [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <https://www.imf.org/en/Publications/WEO> - Загл. с экрана.

Согласно данным таблицы 1 самым высоким уровнем государственного долга обладает Италия. Большой госдолг стал следствием фискальной политики, проводившейся в 1970-е годы, которые вошли в историю страны как время высокой безработицы, сочетавшейся с ростом инфляции и бюджетного дефицита. Позднее, в 1980-х годы экономический спад при сохранявшихся высоких темпах роста государственных заимствований ускорил рост величины долга по отношению к ВВП. Именно в тот период Италия попала в «долговую ловушку», из которой она до сих пор усердно пытается выбраться. Особенно экономика Италии пострадала во время кризиса 2009–2010 гг. из-за очень низкого темпа роста ВВП, уровня инвестиций, слабой конкурентоспособности и высокой безработицы. Величину госдолга страны удалось немного снизить после того, как Европейский центральный банк (ЕЦБ) объявил о программе прямых денежных транзакций, в которой ЕЦБ взял на себя обязательство покупать облигации обремененных долгами стран еврозоны для обеспечения стабильности валютного союза. Также запланировано повышение пенсионного возраста на два года до 67 к 2026 году и постепенное сокращение государственной собственности. Положительная динамика наблюдается лишь в 2017 г. по сравнению с 2016 г. – на 0,7% ВВП, но, если смотреть на общее изменение в период 2016–2019 гг. объем госдолга незначительно, но снизился на 0,2% ВВП. Тем не менее, несмотря на косвенную поддержку ЕЦБ и ряд мер жесткой экономии, Италии не удалось снизить соотношение долга к ВВП, которое в настоящее время достигло своего исторического максимума - 157,5%<sup>17</sup>.

Госдолг такой высокоразвитой страны, как США также выделяется высоким показателем, который резко вырос в 1980-х вследствие снижения налоговых ставок и увеличения военных расходов, а в 1990-х годах пошел на спад в ходе общей стабилизации. Следующий скачок показателя произошел сразу после финансового кризиса 2007–2008 гг., когда были приняты «Закон о чрезвычайной экономической стабилизации» и «Закон о восстановлении и

---

<sup>17</sup> Schiliro D. Public debt and growth in Italy: Analysis and policy proposals. [Электронный ресурс]. - Режим доступа: [https://mpr.a.uni-muenchen.de/97950/1/MPRA\\_paper\\_97950.pdf](https://mpr.a.uni-muenchen.de/97950/1/MPRA_paper_97950.pdf) - Загл. с экрана.

реинвестировании США». Далее мы можем наблюдать падение госдолга в 2017 г. на 0,9% ВВП, а затем повышение в 2018 г. до показателя 2016 г., равному 106,6% ВВП, что было обусловлено выпуском новых долговых обязательств в результате «застоя», «вялых налоговых поступлений» и снижения «доходов от корпоративного налога». У Федерального казначейства США есть ряд преимуществ перед другими странами. Фактически федеральные бумаги всегда размещаются на мировом рынке, а значит, любой предлагаемый правительством объем размещается по наиболее выгодной цене. Сведены к минимуму валютные риски (т. к. заимствования всегда осуществляются в долларах — национальной валюте), 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), риск ликвидности также невысок (это крупнейший рынок). Стратегия управления госдолгом США основывается на следующих принципах:

1. Поддержание статуса госбумаг США как безрисковых.
2. Последовательность и предсказуемость программ финансирования.
3. Унитарное привлечение средств для финансирования различных государственных программ.

Решения о долгосрочном финансировании принимаются на квартальной основе с учетом мнения частного сектора. Управление рисками основывается на поддержании определенной величины дюрации отдельно для кратко-, средне- и долгосрочных бумаг. Программы заимствований разрабатываются на основе финансовых прогнозов, содержащихся в годовом бюджете, представленном конгрессу. Эти модели применяются для контроля над риском пролонгации и обеспечивают сглаженность структуры долга. Таким образом, США отдает предпочтение среднесрочным займам и увеличивает эмиссии

краткосрочных займов во время кризисов, но за период 2016–2019 гг. таблицу демонстрирует увеличение госдолга на 1,8% ВВП <sup>18</sup>.

В рассматриваемый период 2016–2019 гг. госдолг стабильно снижался в таких странах, как Германия (9,6%), Великобритания (1,6%), Испания (3,7%) и Канада (4,9%). Несмотря на высокий уровень внешнего долга Великобритании, значительного давления на ее экономику не происходит, Казначейство применяет следующие инструменты:

- расширение рынка ценных бумаг путем создания новых рыночных инструментов, которые помогут уменьшить расходы покрытия долга; для достижения этой цели необходимо объединение усилий Банка Англии, Агентства по контролю финансовых услуг (FSA) и Лондонской валютной биржи;

- развитие ликвидного и прозрачного рынка ценных бумаг;

- установление ограничений относительно выпуска и временной пролонгации конвенционных и индексированных первоклассных ценных бумаг.

Германия ввела так называемый «долговой тормоз», который не допускает заимствования для финансирования структурного дефицита, превышающего 0,35% ВВП. Целью «долгового тормоза» является обеспечение сбалансированности бюджетов для текущих расходов. Данный шаг позволил обеспечить низкий уровень задолженности, а с 2014 года — профицит бюджета. Это позволило стране увеличить расходы на инфраструктуру, социальное обеспечение и оборону без дополнительных заимствований<sup>19</sup>. Как показано в таблице, особенно эффективно такая политика сработала в 2017 г., когда показатель госдолга снизился на 4,2% ВВП по сравнению с 2016 г.

---

<sup>18</sup> Филина С.Ю. Управление государственными заимствованиями: зарубежная практика // Финансовый журнал. – 2016. – №3. – С. 89.

<sup>19</sup> Bundesfinanzministerium. Schuldenbremse. [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Glossareintraege/S/Schuldenbremse.html?view=renderHelp> - Загл. с экрана.

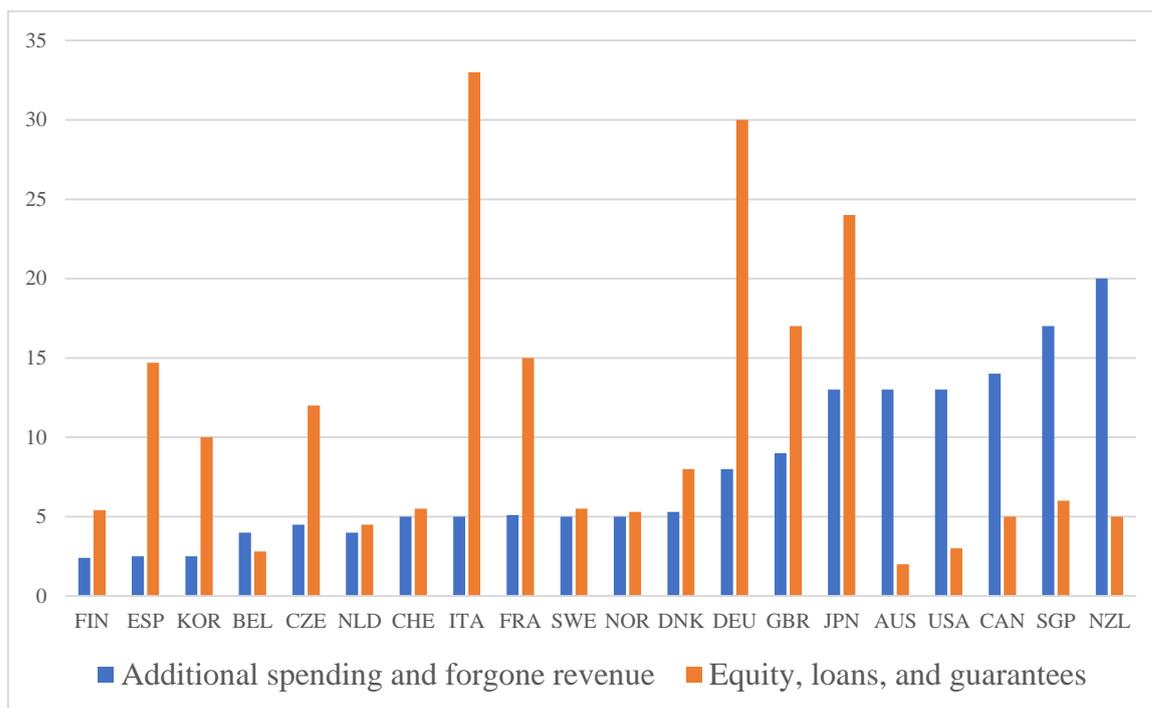
В Испании средства от профицита бюджета используются для погашения госдолга, а Канада добилась положительных результатов благодаря жесткой бюджетной политике.

В настоящий период, когда особенно остро обстоит обстановка в связи появлением новой коронавирусной инфекции, во всех странах мира происходит резкий скачек величины государственных заимствований. Стоит отметить, что крупнейшими кредиторами мировой экономики выступают, прежде всего, промышленно развитые страны, которые также обладают значительными объемами государственных займов. Больше всего от пандемии пострадали Италия, Испания, США и Франция, однако наибольшее изменение относительного показателя госдолга наблюдается в Канаде – 28,9%, где бюджетный дефицит составил 400 млрд. долларов вследствие чрезвычайных мер в начале пандемии.

Согласно данным Международного валютного фонда, глобальная финансовая поддержка в размере 14 трлн. долларов поспособствовала спасению жизней, а также смягчила последствия пандемии в сфере производства. При этом в условиях экономического спада, вызвавшего снижение доходов, подобная поддержка привела к росту госдолга и дефицита. До пандемии, в 2019 г, мировой государственный долг составлял 83% ВВП. В 2020 году государственные дефициты выросли в среднем на 9% ВВП, а глобальный государственный долг, по расчетам МВФ, приблизился к рекордным 100% ВВП.

Поддержка восстановления экономики с помощью мер налогово-бюджетной политики в условиях более высоких уровней государственного долга требует тонкого балансирования. По крайней мере, до 2021 года первоочередное внимание уделяется здравоохранению и образованию, а также инвестициям в цифровую и зеленую инфраструктуру. В борьбе с пандемией страны обязались расходовать столько средств, сколько нужно, чтобы спасти жизни, защитить население от потери рабочих мест и доходов, а также уберечь компании от банкротства, при этом поддерживая восстановление экономики.

Меры фискальной политики, которые применяют правительства развитых стран, представлены на рисунке 2, согласно которому больше всего пришлось расходовать средств и сокращать поступления таким странам, как Новая Зеландия, Сингапур, Австралия и США. В то время, как Италия, Германия и Япония включали в свою фискальную политику преимущественно использование собственного капитала, займов и государственных гарантий.



**Рисунок 2. Меры дискреционной фискальной политики развитых стран в ответ на пандемию Covid-19 (на 09.2020, в % от ВВП)<sup>20</sup>**

В странах с развитой экономикой большая часть финансовой поддержки направлена на рынок труда за счет субсидий на заработную плату (Австралия, Канада, Япония), включая краткосрочные трудовые контракты (Франция, Германия, Испания, Великобритания) и условно-безвозвратные займы при условии сохранения занятости (США). Также была проведена значительная поддержка домашних хозяйств за счет увеличения размера, условий на получение или продолжительности пособий по безработице (Франция, Япония, Испания,

<sup>20</sup> International Monetary Fund. Fiscal policies to address the Covid-19 pandemic. [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/fiscal-monitor/2020/October/English/ch1.ashx> - Загл. с экрана.

США); пособия по болезни и уходу за ребенком (Япония, Испания, Великобритания, США). В дополнение страны поддерживали наиболее пострадавшие сферы, такие как авиакомпании (Франция, Германия, Скандинавия).

Таким образом, эффективная и грамотная бюджетная политика способствует восстановлению экономики в целом и устойчивости к изменению климата и новым волнам пандемии. Текущая макроэкономическая ситуация характеризуется очень низкими процентными ставками, большими частными сбережениями, слабыми частными инвестициями, а также высокой неопределенностью. В таких условиях государственные расходы за счет наращивания долга могут быть оправданы, а государственные инвестиции будут служить катализатором роста частных инвестиций. Наиболее важное значение имеет глобальное сотрудничество в области доступа к лечению и вакцинам, так как именно вакцина и падение числа заразившихся сможет вытянуть мировую экономику из сложившегося кризиса<sup>21</sup>.

### **1.3. Управление долгом и дефицитом как элемент системы обеспечения экономической безопасности**

Достижение в стране должного уровня экономической безопасности способствует обеспечению устойчивого роста экономики, удовлетворению общественных потребностей, функционированию эффективного управления, защите экономических интересов на национальном и международном уровнях. Экономическая безопасность является важнейшим элементом национальной безопасности.

Сущность экономической безопасности заключается в таком состоянии экономики и институтов власти, при котором существует гарантия защиты национальных интересов, социально-направленная политика государства,

---

<sup>21</sup> International Monetary Fund. Fiscal Monitor Update, January 2021. Government Support Is Vital as Countries Race to Vaccinate. [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <https://www.imf.org/en/Publications/FM/Issues/2021/01/20/fiscal-monitor-update-january-2021> - Загл. с экрана.

достаточный оборонный потенциал даже при неблагоприятных условиях развития внутренней и внешней деятельности страны<sup>22</sup>.

Основным документом, определяющим проведение государственной политики в области обеспечения экономической безопасности в России, является Указ Президента РФ от 13 мая 2017 г. № 208 «О Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года». В данном документе определены вызовы и угрозы, с которыми сталкивается экономическая безопасность РФ, а также цели, направления и задачи по эффективной борьбе с ними. Помимо этого, стратегия направлена на противодействие в ресурсно-сырьевой, производственной, научно-технологической и финансовой сферах явлениям кризиса, а также на поддержание качества жизни населения.

Согласно стратегии, экономическая безопасность определяется как состояние экономики, способное защитить и осуществить национальные интересы от внешних и внутренних угроз, а также обеспечить экономический суверенитет, рост и единство экономического пространства государства.

В число основных угроз и вызовов экономической безопасности РФ входит несбалансированность бюджетной системы. Это связано с тем, что бюджетная система РФ опирается на принцип сбалансированности, которому посвящена статья 33 БК РФ. Принцип указывает, что совокупные доходы бюджета должны равняться совокупным запланированным расходам, включая выплаты по обслуживанию государственных заимствований.

Появлению подобной угрозы могут послужить такие причины, как нарушенная дисциплина плательщиков бюджета; нецелевое расходование бюджетных средств, в особенности нарушения в использовании бюджетных займов и кредитов; несоответствие основных макроэкономических пропорций, характеристик и показателей бюджета; проблемы нерационального использования средств бюджетной системы и завышенные государственные расходы;

---

<sup>22</sup> Сенчагов, В. К. Экономическая безопасность России. Общий курс. – М.: БИНОМ. ЛЗ, 2015. – С. 5.

структурная деформация бюджетной системы страны; диспропорции в распределении экономического потенциала по регионам России; отсутствие бюджетных резервов или нерациональное их использование<sup>23</sup>.

Для предотвращения угрозы несбалансированности бюджетной системы стратегия определяет следующие направления, затрагивающие область эффективного управления бюджетом:

1. Развитие системы государственного управления, прогнозирования и стратегического планирования в сфере экономики. Для построения такой системы определяется оптимальная траектория перехода от «сложившегося» состояния к «желаемому» будущему, обеспечивается координация деятельности органов государственной власти, концентрируются разносторонние ресурсы для достижения поставленных целей и происходит консолидация всех субъектов экономики. Основными задачами в рамках реализации данного направления являются:

- совершенствование механизмов бюджетного планирования, осуществления контроля в сфере закупок для государственных и муниципальных нужд, предотвращение картельных сговоров;
- повышение эффективности бюджетных расходов;
- борьба с нецелевым использованием и хищением государственных средств, коррупцией, теневой и криминальной экономикой.

2. Устойчивое развитие национальной финансовой системы, которое определяется устойчивостью государственных и муниципальных финансов, финансового рынка, денежно-кредитной сферы, инвестиций, состоянием реальной экономики, уровнем теневой экономики. Основными задачами по реализации данного направления являются:

- обеспечение устойчивости и сбалансированности бюджетной системы РФ, в том числе государственных внебюджетных фондов;

---

<sup>23</sup> Громова А. С., Воробьева И. П. Источники опасностей и основные угрозы экономической безопасности бюджетной политики // Известия Томского политехнического университета. - 2010. - № 6. С. 29.

– совершенствование управления государственными финансовыми активами и долговыми обязательствами.

3. Сбалансированное пространственное и региональное развитие РФ, укрепление единства ее экономического пространства, поспособствовать которому может сокращение уровня межрегиональной дифференциации в социально-экономическом развитии субъектов РФ;

В экономической литературе принято выделять управление государственным долгом в широком и узком смысле. В первом случае – это формирование направления экономической политики государства, связанной с его деятельностью в качестве заемщика. В узком смысле – это совокупность мероприятий, связанных с выпуском и размещением государственных долговых обязательств, обслуживанием, погашением и рефинансированием государственного долга, регулированием рынка государственных ценных бумаг.

Распространенные методы управления долгом, если не учитывать повышение налогов и монетизацию дефицита бюджета, включают в себя:

– рефинансирование – погашение основной задолженности и процентов за счет средств, полученных от размещения новых ссуд, которая выражается в рейтингах, присваиваемой стране специальными агентствами в соответствии с международными правилами;

– реструктуризация задолженности, когда на определенных условиях отсрочивается выплата части долга. В частности, используется несколько вариантов реструктуризации внешней задолженности, которые отработаны Парижским клубом официальных кредиторов (отсрочка выплаты сроком до трех лет, варианты конверсии долгов на акции (своп) для вложения их иностранными инвесторами в национальную экономику)<sup>24</sup>.

В настоящее время принято говорить не просто об управлении долгом, а о долговой политике, являющейся частью бюджетной политики. Ее

---

<sup>24</sup> Мохнаткина, Л. Б. Государственный и муниципальный долг : учебное пособие. — Оренбург : Оренбургский государственный университет, 2014. – С. 9-10.

элементами являются разработка общей стратегии внутренних и внешних заимствований, снижение стоимости заимствований, эффективное использование заемных ресурсов, комплекс мер по обеспечению своевременного выполнения долговых обязательств<sup>25</sup>. Экономическая программа правительства, направленная на укрепление платежеспособности, должна включать мероприятия по достижению бездефицитного бюджета, активного сальдо торгового баланса или темпа экономического роста, превышающего среднюю реальную процентную ставку по долгу.

В РФ управление госдолгом осуществляется непосредственно Правительством РФ либо уполномоченным им Министерством финансов РФ, при этом они преследует цель обеспечения потребностей публично-правового образования в заемном финансировании, своевременного и полного исполнения государственных долговых обязательств, минимизации расходов на обслуживание долга, а также поддержания объема и структуры обязательств, исключающих их неисполнение (ст. 101 БК РФ).

В свою очередь, Министерство финансов вносит информацию о государственных внутренних и внешних долговых обязательствах РФ, а также об обязательствах по государственным гарантиям РФ в Государственную долговую книгу РФ в течение пяти рабочих дней с момента подтверждения обязательства.

Обслуживание государственного долга осуществляет Центральный банк РФ, выполняя при этом функции генерального агента.

Перечень всех внешних и внутренних заимствований РФ на очередной финансовый год и плановый период по видам заимствований отражается в соответствующих программах государственных заимствований, которые является приложением к федеральному закону о федеральном бюджете<sup>26</sup>.

---

<sup>25</sup> Солдаткин С. Н. Государственный и муниципальный долг: теория, методология, практика: учебное пособие. – М.: КНОРУС, 2013. – С. 140.

<sup>26</sup> Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 N 145-ФЗ (ред. от 22.12.2020) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2021). [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_19702/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19702/) – Загл. с экрана.

В целях минимизации рисков при управлении госдолгом необходимо учитывать финансовые, макроэкономические и бюджетные прогнозы, график предстоящих платежей по долгу. Для оценки степени подверженности накопленного долга рыночному риску, целесообразно регулярно проводить стресс-тесты портфеля государственных долговых обязательств, оценивая способность портфеля «противостоять» различным потенциальным экономическим и финансовым шокам<sup>27</sup>.

Для оценки эффективности фискальной и долговой политик рассчитываются такие индикаторы экономической безопасности страны, как:

1. Внутренний государственный долг РФ, государственный долг субъектов РФ и муниципальный долг.

2. Внешний долг РФ, в том числе государственный внешний долг.

3. Дефицит федерального бюджета, в том числе нефтегазовый дефицит федерального бюджета. Согласно утраченной силу ст. 96.7, нефтегазовый дефицит рассчитывается как разница между объемом доходов федерального бюджета без учета нефтегазовых доходов федерального бюджета и доходов от управления средствами Резервного фонда и Фонда национального благосостояния и общим объемом расходов федерального бюджета в соответствующем финансовом году<sup>28</sup>.

4. Дефицит консолидированного бюджета субъектов РФ<sup>29</sup>.

Связь между ВВП, госдолгом и дефицитом бюджета можно описать следующим уравнением<sup>30</sup>:

---

<sup>27</sup> Министерство финансов РФ. Рекомендации по проведению субъектами Российской Федерации ответственной заемной/долговой политики. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_190841/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_190841/) – Загл. с экрана.

<sup>28</sup> Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ. Глава 13.2 Статья 96.7. Нефтегазовый дефицит федерального бюджета (утратила силу). [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_19702/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19702/) – Загл. с экрана.

<sup>29</sup> Указ Президента РФ от 13.05.2017 № 208. О Стратегии экономической безопасности Российской Федерации» на период до 2030 года. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71572608/> – Загл. с экрана.

<sup>30</sup> Акиндинова Н. Кондрашов Н., Чернявский А. Фискальное стимулирование российской экономики и бюджетная устойчивость // Вопросы экономики. – 2013. – №10. – С. 107.

$$b = (-g)/(1 + g) \times d, \quad (2)$$

где  $b$  – отношение бюджетного дефицита к ВВП;  $g$  – номинальный темп прироста ВВП (в долях),  $d$  – желаемое отношение государственного долга к ВВП (в долях).

Из уравнения следует, что целевое соотношение дефицита и ВВП зависит от двух параметров: целевого отношения госдолга к ВВП и темпа роста ВВП. Чтобы достигнуть определенного отношения госдолга к ВВП, нужно добиваться определенного уровня дефицита бюджета, поскольку именно изменение его величины будет определять изменение госдолга (при условии, что дефицит финансируется только за счет долговых обязательств).

При этом, отношение долга к ВВП зависит от следующих факторов:

- от величины реальной ставки процента, которая определяет размер процентных выплат по долгу;
- от темпов роста реального ВВП;
- от величины первичного дефицита госбюджета ( $DEF_{\Pi}$ ), соответствующего следующей формуле<sup>31</sup>:

$$DEF_{\Pi} = (G + F - R) - D \times r_R, \quad (3)$$

где  $G$  – государственные закупки,  $F$  – трансфертные выплаты,  $R$  – доходы бюджета,  $D$  – величина госдолга,  $r_R$  – реальная процентная ставка.

При превышении величиной реальной ставки процента темпов прироста ВВП весь прирост выпуска используется на обслуживание долга и увеличивается соотношение долг /ВВП.

Указанные выше закономерности и соотношения используются в модели платежеспособности, которые исследуют возможности выплаты долга по отношению к накопленной величине долга, вне зависимости от его конкретной временной структуры.

---

<sup>31</sup> Агапова Т. А., Серегина С. Ф. Макроэкономика: Учебник. МГУ им. М. В. Ломоносова.– М.: Издательство «Дело и Сервис», 2004. – С. 377.

При управлении бюджетными рисками государство обращается к следующим методам:

1. Нормирование, то есть формально установленное обязательство придерживаться согласованных количественных значений бюджетных показателей в перспективе. Предельные размеры госдолга и бюджетного дефицита представлены в таблице 2 и определяются федеральным законом «О федеральном бюджете на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов».

**Таблица 2**

**Предельные объемы дефицита федерального бюджета, внутреннего и внешнего государственного долгов в 2021–2023 гг.<sup>32</sup>**

Год	2021		2022		2023	
	Абсолют.	% ВВП	Абсолют.	% ВВП	Абсолют.	% ВВП
Верхний предел						
Дефицит бюджета	2755 млрд. руб.	2,4	1247,5 млрд. руб.	1	1408,6 млрд. руб.	1,1
Внутренний долг	18315,3 млрд. руб.	20,4	20 519,3 млрд. руб.	20,8	22 947 млрд. руб.	21,4
Внешний долг	72 млрд. долл. США		73,2 млрд. долл. США		73,6 млрд. долл. США	

Конкретного «безопасного» значения государственного долга не существует, но из таблицы 2 можно сделать вывод, что на сегодняшний день Министерство финансов РФ считает уровень госдолга в 20% ВВП вполне допустимым, а планируемый объем бюджетного дефицита не превышает 2,5% ВВП.

Если говорить о предельных размерах госдолга на региональном и муниципальном уровнях, то согласно ст. 107 БК РФ, его объем не может превышать 50 % доходов бюджета без учета утвержденного объема безвозмездных поступлений. На муниципальном уровне также могут не учитываться поступления налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений от налога на доходы физических лиц. Исключения касаются 2021 г. в связи с

<sup>32</sup> Федеральный закон от 08.12.2020 N 385-ФЗ «О федеральном бюджете на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов». [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_370144/9ebff7a81099206aaf24dbad2da7884d8697002a/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_370144/9ebff7a81099206aaf24dbad2da7884d8697002a/) – Загл. с экрана.

устранением последствий пандемии и случаев проведения международных спортивных мероприятий<sup>33</sup>.

2. Принятие (сохранение) путем резервирования и внешнее финансирование. Использование метода сохранения оправданных рисков предполагает использование как собственных ресурсов, так и получение кредитов и займов для нейтрализации снижения доходов и принятия дополнительных расходных обязательств.

3. Анализ долгосрочных кредитов в аспекте бремени государственного долга, передаваемого будущим поколениям.

4. Уменьшение размеров возможного ущерба, вероятности неблагоприятных событий, включающее в себя диверсификацию.

При этом уровень госдолга является далеко не единственным фактором возможного дефолта, к которому также могут привести:

- быстрорастущая динамика задолженности;
- концентрация дат погашения задолженности в одном коротком периоде;
- наличие ликвидных финансовых активов;
- высокая доля нерезидентов среди кредиторов, обязательств в иностранной валюте;
- наличие условных обязательств, особенно в банковской и финансовой системе;
- прозрачность системы управления госдолгом, открытая информация;
- финансовая репутация страны, политическая стабильность;
- налоговый потенциал страны;
- международная ценность национальной валюты;

---

<sup>33</sup> Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 N 145-ФЗ (ред. от 22.12.2020) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2021). [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_19702/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19702/) – Загл. с экрана.

– ситуация на международных финансовых рынках: изменения в глобальной ликвидности, изменения в настроениях инвесторов, реакция на неожиданные шоки.

Таким образом, основными задачами по реализации направления, касающегося устойчивого развития национальной финансовой системы как направления государственной политики в сфере обеспечения экономической безопасности, является, в том числе, обеспечение устойчивости и сбалансированности бюджетной системы РФ. Это обусловлено существованием принципа сбалансированности бюджета РФ, а соответственно несбалансированность бюджетной системы относится к угрозам и вызовам экономической безопасности страны, направления по обеспечения которой представлены в Указе Президента РФ «О Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года». Для оценки эффективности фискальной и долговой политик рассчитываются такие индикаторы экономической безопасности страны, как объем дефицита бюджета, внешнего и внутреннего государственного долгов. Минфин РФ опирается на данные соотношения показателя к ВВП. В России предельный уровень госдолга 20% ВВП считается вполне допустимым, а планируемый объём бюджетного дефицита на ближайшие 3 года не превышает 2,5% ВВП.

Первая глава данной дипломной работы посвящена рассмотрению проблемы управления государственным долгом и дефицитом федерального бюджета в контексте экономической науки и обеспечения бюджетной политики.

Бюджетная политика Российской Федерации опирается на концепцию сбалансированности бюджета и считает, что такой подход способствует росту и развитию экономики страны. В связи с этим, основными задачами по реализации направления, касающегося устойчивого развития национальной финансовой системы как направления государственной политики в сфере обеспечения экономической безопасности, является, в том числе, обеспечение устойчивости и сбалансированности бюджетной системы РФ. Это означает, что

несбалансированность бюджетной системы относится к угрозам и вызовам экономической безопасности России.

Для покрытия дефицита бюджета Россия, как и многие развитые страны, отдает предпочтение долговому финансированию, то есть размещению займов, выпуску государственных ценных бумаг и гарантий. Для оценки наступления угрозы несбалансированности бюджета стратегия экономической безопасности РФ предполагает использование таких индикаторов, как объем внутреннего государственного долга, внешнего долга и дефицита бюджета (в т.ч. нефтегазового). При этом, экономисты считают, что с внутренними заимствованиями легче справиться, чем с внешними, т.к. последние оказывают более негативное воздействие на экономику страны.

Поэтому для поддержания высокого уровня защищенности российской экономики, то есть устойчивого состояния экономической безопасности страны, властям необходимо грамотно подходить к управлению возникшим дефицитом бюджета, подбирать структуру источников его финансирования, а, соответственно, разрабатывать и в полной мере реализовывать эффективную долговую политику. Для оценки системы управления дефицитом и госдолгом в дальнейшей главе предполагается анализ динамики их основных показателей и дальнейшее использование как международных стандартов значения безопасных показателей, так и верхние пределы, определенные в нормативно-правовых актах РФ.

## ГЛАВА 2. РЕЗУЛЬТАТЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ ПРИ УПРАВЛЕНИИ ДЕФИЦИТОМ ФЕДЕРАЛЬНОГО БЮДЖЕТА И ГОСУДАРСТВЕННЫМ ДОЛГОМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

### 2.1. Анализ сбалансированности федерального бюджета и бюджетная политика в период спада деловой активности 2014 - 2020 гг.

В первой главе данной работы было сказано, что бюджетная политика РФ придерживается принципа сбалансированности бюджета (ст. 33 БК РФ), а в свою очередь, несбалансированность бюджета является угрозой для экономической безопасности страны. Соответственно, объем дефицита федерального бюджета (в т.ч. нефтегазового дефицита) относятся к индикаторам экономической безопасности. Поэтому важной задачей бюджетной политики России в последние годы было достижение бюджетной устойчивости в условиях значительного влияния на экономику страны. Нефтегазовая зависимость, экономический кризис и обвал цен на нефть привели к ряду экономических шоков, в том числе бюджетных. Для анализа данной проблемы, рассмотрим основные бюджетные показатели в период спада деловой активности 2014 – 2020 гг.

**Таблица 3**

**Основные показатели федерального бюджета в 2014-2020 гг., млрд. руб.<sup>34</sup>**

Показатель	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Доходы	14 496,9	13 659,2	13 460	15 088,9	19 454,9	20 188,8	18 722,2
в % к ВВП	18,3	16,4	15,6	16,4	18,8	18,5	17,6
Расходы	14 831,6	15 620,3 1	16 416,4	16 420,3	16 712,9	18 214,5	22 821,5
в % к ВВП	18,7	18,8	19,1	17,8	16,1	16,7	21,4

<sup>34</sup> Министерство финансов РФ. Исполнение федерального бюджета и бюджетов бюджетной системы Российской Федерации за 2020 год. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2021/03/main/Isполнение\\_2020\\_god.pdf](https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2021/03/main/Isполнение_2020_god.pdf) – Загл. с экрана.

Продолжение таблицы 3

Дефицит (-)/Профицит (+)	-334,7	-1 961,0	-2 956,4	-1 331,42	2 742,0	1 974,3	-4 099,4
в % к ВВП	-0,4	-2,4	-3,4	-1,4	2,6	1,8	-3,8
Ненефтегазовый дефицит	-7 768,5	-7 823,7	-7 800,4	-7 303,3	-6 275,8	-5 950,0	-9 334,6
в % к ВВП	-9,8	-9,4	-9,1	-7,9	-6,1	-5,4	-8,8

Исходя из данных таблицы 3, дефицит федерального бюджета имел место на протяжении всего рассматриваемого периода, за исключением 2018 и 2019 годов. В 2020 г. он вырос в 12,2 раза по сравнению с 2014 г. Рассмотрим причины подобной динамики. В 2014 году экономическая безопасность страны находилась в критическом состоянии, именно тогда произошёл валютный кризис, который набирал обороты со снижения инвестиционной активности и достиг обострения в связи с эскалацией конфликта на Украине, введением экономических санкций в отношении России, падением цен на нефть и в результате – резким обвалом рубля. Уже в 2015-2016 годах мы можем наблюдать резкое увеличение размера дефицита - на 83% и 89% соответственно по сравнению с 2014 г. К этому привело снижение доходов (в основном за счет сокращения поступления нефтегазовых доходов) и увеличение расходов (в основном за счет увеличения объемов межбюджетных трансфертов бюджету Пенсионного фонда РФ)<sup>35</sup>.

Особое внимание следует обратить на размер ненефтегазового дефицита, который также характеризует состояние экономической безопасности России и присутствует на протяжении всего рассматриваемого периода. Именно в кризисном 2014 году отношение ненефтегазового дефицита к ВВП наибольшее и составляет -9,8%.

<sup>35</sup> Министерство финансов РФ. Исполнение федерального бюджета и бюджетов бюджетной системы Российской Федерации за 2016 год. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2017/09/main/isp\\_fed\\_bud\\_29092017.pdf](https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2017/09/main/isp_fed_bud_29092017.pdf) – Загл. с экрана.

Период 2017-2019 гг. характеризуется значительным улучшением показателей экономической безопасности, в том числе положительной динамикой сбалансированности бюджета, т.к. в 2017 г. дефицит снизился в более, чем 2 раза по сравнению с 2016 г. Бюджетная политика в данном периоде была направлена на повышение стабильности и предсказуемости макроэкономических условий. Управление дефицитом, способствовавшее повышению уровня экономической безопасности России, заключалось в следующих мерах:

1. Введение новых бюджетных правил, согласно которым предельный объем расходов федерального бюджета рассчитывался как сумма базового объема нефтегазовых доходов, рассчитанного при базовой цене на нефть – 40 долл. США за баррель нефти марки «Юралс» (с ежегодной индексацией с 2018 года на 2%), объема ненефтегазовых доходов и расходов по обслуживанию государственного долга РФ. То есть, когда цена нефти марки Urals опускается ниже порогового значения, Минфин РФ начинает продавать иностранную валюту из Фонда национального благосостояния, чтобы компенсировать выпадающие нефтегазовые доходы бюджета. Фонд национального благосостояния – часть средств федерального бюджета, подлежащих обособленному учету и управлению в целях обеспечения софинансирования добровольных пенсионных накоплений граждан РФ, а также обеспечения сбалансированности (покрытия дефицита).

2. Проведение операций на валютном рынке во взаимодействии с ЦБ РФ по покупке иностранной валюты в объемах, эквивалентных дополнительным нефтегазовым доходам.

3. Введение инвестиционного налогового вычета, а также ослабление налоговой нагрузки для плательщиков единого сельскохозяйственного налога.

4. Объединение суверенных фондов РФ на базе Фонда национального благосостояния с сохранением целевой составляющей суверенных фондов.

5. Реализация «дорожной карты» по улучшению процесса администрирования доходов и сокращению роста дебиторской задолженности по доходам.

6. Повышение эффективности межбюджетных трансфертов субъектов РФ, предоставление дотаций из федерального бюджета на выравнивание региональных бюджетов, продление на 7 лет срока возврата бюджетных кредитов, предоставленных регионам в 2015–2017 годах.

7. Внесение изменений в законодательные акты в сфере государственных и муниципальных закупок, введение казначейского сопровождения<sup>36</sup>.

8. Введение изменений в дивидендной политике акционерных обществ, акции которых находятся в федеральной собственности, а именно – обязательные выплаты по дивидендам в размере 50% от чистой прибыли по Международным стандартам финансовой отчетности.

9. Внедрение обзоров бюджетных расходов, которые заключаются в детальном анализе расходов федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов РФ.

10. Публикация федерального бюджета в доступном для населения формате «Бюджета для граждан».

Благодаря вышеперечисленным мерам, а также в результате подорожания нефти, и соответственно, увеличения нефтегазовых доходов федеральный бюджет достиг профицита в 2018 и 2019 гг. – 2,6% и 1,8% ВВП соответственно. Согласно бюджетному правилу, все дополнительные нефтегазовые доходы направляются в ФНБ. Однако, следует отметить, что в этих годах присутствует ненефтегазовый дефицит, его уровень составляет 6,1% и 5,4% ВВП соответственно, при этом показатель в 2019 году - наименьший за весь рассматриваемый период.

---

<sup>36</sup> Министерство финансов РФ. Исполнение федерального бюджета и бюджетов бюджетной системы Российской Федерации за 2017 год. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [https://www.minfin.ru/common/upload/library/2018/09/main/Ispolnenie\\_federalnogo\\_budzheta\\_v\\_2017\\_godu.pdf](https://www.minfin.ru/common/upload/library/2018/09/main/Ispolnenie_federalnogo_budzheta_v_2017_godu.pdf) – Загл. с экрана.

Перейдем к отдельному рассмотрению особенностей управления дефицитом федерального бюджета в 2020 г. Если в годы предыдущей рецессии падение деловой активности было связано, в большей степени, с шоками финансового сектора, то в 2020 г. – с пандемией коронавируса, повлекшей за собой запрет на функционирование целого ряда отраслей, вынужденный, феноменальный рост государственных расходов на 4,7% ВВП и снижение доходов на 0,9% ВВП по сравнению с 2019 г. При этом наибольшую долю в объеме расходов составили межбюджетные трансферты (39%), закупки товаров, работ и услуг для обеспечения государственных (муниципальных) нужд (18%) и расходы на выплаты персоналу в целях обеспечения выполнения функций государственными (муниципальными) органами, казенными учреждениями (14% общего объема расходов). В целом, нефтегазовый дефицит составил 3,8% ВВП, а ненефтегазовый – 8,8% ВВП. Обратимся к показателям исполнения бюджета для оценки мер, принятых государством в борьбе с такой угрозой экономической безопасности, как несбалансированность бюджета.

Таблица 4

**Основные показатели федерального бюджета в 2020 году, млрд. руб.<sup>37</sup>**

Наименование	Плановый показатель (с учетом изменений)	Исполнение	Отклонение
Доходы	20 593,6	18 722,2	-1 871,4
Расходы	23 842,4	22 821,5	-1 020,9
Профицит (+)/дефицит (-)	-3 248,9	-4 099,4	-850,5
Ненефтегазовый дефицит	-10 772,7	-9 334,6	1 438,0

Согласно таблице 4, в которой за плановый показатель берутся поправки к № 52-ФЗ, внесенные в ходе пандемии, результат исполнения бюджета заключается в следующем:

- по доходам – 90,9%
- по расходам – 95,7%

<sup>37</sup> Министерство финансов РФ. Исполнение федерального бюджета и бюджетов бюджетной системы Российской Федерации за 2020 год. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2021/03/main/Ispolnenie\\_2020\\_god.pdf](https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2021/03/main/Ispolnenie_2020_god.pdf) – Загл. с экрана.

- по дефициту – 126,2%
- по нефтегазовому дефициту – 86,7%.

Можно сделать вывод, что угроза несбалансированности бюджета ярко выражена в 2020 г., т.к. в случае не наступления всемирного кризиса, бюджет бы находился в профиците при следовании изначально заданной на 2020 г. бюджетной политике. Однако, не отрицается и более худший исход, чем фактический. Власти были вынуждены вводить дорогостоящие меры поддержки граждан и бизнеса, а именно:

- выплаты на детей, продление и увеличение размера пособия по безработице, кредитные каникулы, продление субсидий, финансирование сектора здравоохранения и др.;

- снижение нагрузки на АО, освобождение МСП и НКО от налогов, поддержка пострадавших отраслей бизнеса, кредитные каникулы, различные субсидии, снижение страховых взносов и др.;

- ослабление некоторых требований контрактной системы, нововведения в области госзакупок;

- поддержка устойчивости бюджетов субъектов РФ;

- развитие института государственных программ и внедрение проектных принципов управления<sup>38</sup>.

Кроме того, в 2020 г. новый механизм дополняет действующее бюджетное правило и устанавливает пороговое (с точки зрения предложения валюты на внутреннем рынке) значение цены нефти марки Urals на уровне 25 долл. США за баррель. По оценкам, на каждые 5 долл. США снижения цены нефти относительно этого порогового значения дополнительные продажи составят 0,5-1,5 млрд. долл. США в месяц, что должно положительно отразиться на уровне валютной ликвидности.

Несмотря на усилия федерального центра по предоставлению регионам дополнительной финансовой поддержки в 2020 г., рост расходов

---

<sup>38</sup> Правительство РФ. Меры Правительства РФ по борьбе с коронавирусной инфекцией и поддержки экономики. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://government.ru/support\\_measures/](http://government.ru/support_measures/) – Загл. с экрана.

консолидированных бюджетов субъектов привел к рекордному уровню бюджетного дефицита в размере 0,68 трлн. руб., что составляет 0,63% ВВП и по данному показателю является третьим по величине значением с 2000 г., уступая лишь 2009 и 2013 гг. Однако, существует надежда на снижение размера дефицита в будущем, т.к. во втором полугодии 2020г. мы можем наблюдать положительную динамику в росте расходов и собственных налоговых и неналоговых доходов консолидированных бюджетов регионов: 12,0 и 3,2% после 19,0 и -7,2% соответственно<sup>39</sup>.

Таким образом, в 2021 году бюджетная политика сохранит контрциклическую направленность, основными целями являются продолжение борьбы с пандемией, содействие восстановлению экономики, структурная трансформация экономики, обеспечение операционной эффективности использования бюджетных средств, развитие межбюджетных отношений, таможенно-тарифное регулирование.

В целях финансового обеспечения мер Общенационального плана действий размер структурного первичного дефицита в переходный период 2021 года повышен до 1,3% ВВП (1,45% ВВП без учета поступления разовых доходов, связанных с поступлением части прибыли Банка России от продажи пакета акций ПАО "Сбербанк"), а его увеличение планируется профинансировать за счет дополнительных государственных заимствований.

Помимо этого, предполагается увеличение предельного уровня расходов федерального бюджета на размер выпадающих базовых нефтегазовых доходов, возникающих в связи с ограничениями на добычу нефти. Финансирование соответствующего увеличения предельного уровня расходов в соответствии с бюджетными правилами предусмотрено за счет средств ФНБ.

---

<sup>39</sup> Дробышевский С. М., Мау В. А., Синельников-Мурылев С. Г. Мониторинг экономической ситуации в России: тенденции и вызовы социально-экономического развития // Институт экономической политики им. Е.Т. Гайдара, РАНХиГС. - 2021. - № 4 (136). – С. 19.

## 2.2. Особенности управления государственным долгом

В рамках проведения долговой политики в 2017-2019 гг. Минфин взял новый курс и перешел на финансирование бюджетного дефицита в большей мере за счет привлечения займов, а не использования резервов. В условиях нестабильности на рынке был разработан новый план действий России на долговых рынках в качестве заемщика и исполнены меры по обеспечению гибкости при осуществлении государственных заимствований. Немаловажной целью стало достижение оптимального соотношения дюрации и доходности суверенных долговых обязательств, дальнейшее развитие внутреннего рынка долгового капитала, восстановление и повышение кредитных рейтингов, формирование адекватных ориентиров по уровню кредитного риска для корпоративных заемщиков<sup>40</sup>. Согласно документу «Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов» основными источниками финансирования дефицита федерального бюджета являются внутренние и внешние источники, использование ФНБ, государственные ценные бумаги и кредиты (таблица 5).

Таблица 5

Источники финансирования дефицита ФБ в 2019 - 2023 гг., млрд. руб.<sup>41</sup>

Показатель	2019	2020	2021	2022	2023
Источники финансирования дефицита	-1 974,3	4 709,3	2 755,0	1 247,5	1 408,6
Источники внутреннего финансирования дефицита	-2 268,4	4 977,0	2 738,1	1 391,3	1 627,8
Использование ФНБ	4,7	342,1	95,0	3,8	3,8
Государственные ценные бумаги	1 377,6	4 500,7	2 681,6	2 056,1	2 400,9

<sup>40</sup> Министерство финансов РФ. Основные направления государственной долговой политики Российской Федерации на 2017-2019 гг. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [https://minfin.gov.ru/ru/performance/public\\_debt/policy/?id\\_39=117428-osnovnye\\_napravleniya\\_gosudarstvennoi\\_dolgovoi\\_politiki\\_rossiiskoi\\_federatsii\\_na\\_2017-2019\\_gg](https://minfin.gov.ru/ru/performance/public_debt/policy/?id_39=117428-osnovnye_napravleniya_gosudarstvennoi_dolgovoi_politiki_rossiiskoi_federatsii_na_2017-2019_gg). – Загл. с экрана.

<sup>41</sup> Министерство финансов РФ. Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_364178/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_364178/) – Загл. с экрана.

## Продолжение таблицы 5

Приватизация	11,5	11,8	3,6	3,6	3,3
Бюджетные кредиты	53,3	8,4	54,4	58,4	46,1
Увеличение остатков на спецсчете (дополнительные НГД)	-2 956,8	0,0	0,0	-702,7	-787,3
Прочие	-758,7	114,0	-96,4	-28,0	-38,9
Источники внешнего финанси- рования	289,3	-267,7	16,9	-143,8	-219,2
Заемные источники	260,0	-99,3	256,0	42,9	-13,1
Государственные кредиты	29,4	-166,9	-234,6	-183,8	-197,5
Прочие	-0,1	-1,5	-4,5	-2,9	-8,6

Так как показатели внутреннего и внешнего долгов являются также индикаторами экономической безопасности России, как и дефицит бюджета, рассмотрим их динамику за последние годы.

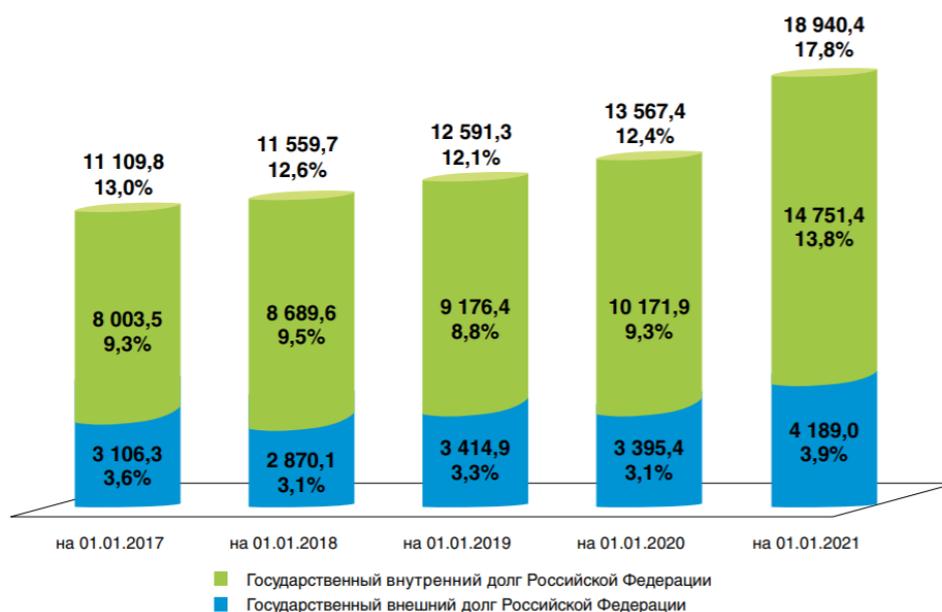


Рисунок 3. Государственный долг РФ в 2017–2021 гг., млрд. руб./% к ВВП<sup>42</sup>

Согласно данным Минфина (рисунок 3), величина государственного долга в РФ увеличивается с каждым годом. В 2017 г. размер госдолга был равен лишь 13% ВВП. По состоянию на 1 января 2021 г. общий объем долга

<sup>42</sup> Министерство финансов РФ. Исполнение федерального бюджета и бюджетов бюджетной системы Российской Федерации за 2020 год. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2021/03/main/Isполнение\\_2020\\_god.pdf](https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2021/03/main/Isполнение_2020_god.pdf) – Загл. с экрана.

составил 18940,4 млрд. руб. (17,8% ВВП), что на 41% больше показателя 2017 г. и на 28% выше, чем в предыдущем году.

За кризисный 2020 г. объем государственного внутреннего долга увеличился на 4579,5 млрд. руб. и составил 13,8% ВВП. Что касается структуры долга (таблица 6), то наибольшую долю государственного внутреннего долга РФ составляют государственные ценные бумаги (95,3%), за 2020 г. их объем увеличился на 50,6% или 4724,8 млрд. руб. Ввиду значительного роста бюджетного дефицита во время пандемии, Минфин был вынужден превысить предел внутреннего госдолга на 2020 г. (12981 млрд. руб.), что негативно отражается на состоянии экономической безопасности страны<sup>43</sup>.

Таблица 6

**Структура государственного внутреннего долга РФ за 2019 и 2020 гг.,  
млрд. руб.<sup>44</sup>**

Виды долговых обязательств	Объем государственного внутреннего долга		Отклонение
	на 01.01.2020	на 01.01.2021	
Всего, в т.ч.:	10 171,9	14 751,4	4 579,5
Гос. ценные бумаги РФ – всего, в т.ч.:	9 331,4	14 056,2	4 724,8
ОФЗ-ПД	6 474,7	8 102,2	1 627,5
ОФЗ-АД	345,0	282,6	- 62,4
ОФЗ-ПК	1 713,9	4 709,3	2 995,4
ОФЗ-ИН	371,2	574,8	203,6
ОФЗ-н	64,2	39,9	- 24,3
ГСО-ППС	230,3	215,3	-15,0
ГСО-ФПС	132,0	132,0	0,0
Прочие	0,0	0,0	0,0
Гос. гарантии РФ в валюте РФ	840,5	695,2	-145,3

В наибольшей мере правительство прибегало к выпуску облигаций федерального займа с постоянным купонным доходом (61% в общей структуре ОФЗ). Также на фоне насыщения долгового рынка инструментами с

<sup>43</sup>Федеральный закон от 02.12.2019 N380-ФЗ «О федеральном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов». [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_339305/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_339305/) – Загл. с экрана.

<sup>44</sup> Министерство финансов РФ. Исполнение федерального бюджета и бюджетов бюджетной системы Российской Федерации за 2020 год. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2021/03/main/Isполнение\\_2020\\_god.pdf](https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2021/03/main/Isполнение_2020_god.pdf) – Загл. с экрана.

постоянным доходом, оттока инвестиций нерезидентов и снижения спроса на рискованные активы, Минфин сделал отдельный упор на выпуск менее рискованных ОФЗ с переменным купонным доходом, объем которых составил 4709,3 млрд. руб., что больше того же показателя 2019 г. практически в 4 раза. По причине серьезного давления на финансовые рынки, проведение аукционов было приостановлено в марте, но затем снова возобновлено в апреле. Всего за 2020 г. было проведено 87 аукционов, на которых инвесторам были предложены выпуски ОФЗ-ПД со сроками обращения 3, 5, 7, 10, 15 и 20 лет, ОФЗ-ПК – 4, 6–12 лет и ОФЗ-ИН – 8 и 10 лет.

Кроме того, за последний год было предоставлено 5 государственных гарантий РФ в валюте РФ, из них: 4 гарантии на сумму до 232 млрд. руб. в целях финансирования мер обеспечения устойчивости экономического развития, и 1 гарантия на сумму до 220 млрд. руб. по удовлетворению принципалами требований Государственной корпорации развития «ВЭБ.РФ».

На протяжении последних пяти лет размер внешнего государственного долга практически не изменялся, находясь в диапазоне 3,1–3,9% ВВП. Как видно из таблицы 5, Россия собирается отказываться от заимствований в иностранной валюте и даже «уходить» в минус.

По данным таблицы 7, сумма госдолга РФ в иностранной валюте на начало 2020 г. составляла 54,8 млрд. долл. США, за предыдущий год данный показатель увеличился на 3,35% (1,9 млрд. долл. США) и достиг уровня в 56,7 млрд. долл. США к началу 2021 г., что составляет 3,9% ВВП. В ноябре 2020 года состоялось размещение российских суверенных еврооблигаций, номинированных в евро, с погашением в 2027 и 2032 годах.

Что касается структуры внешней задолженности РФ, то ее наибольшую часть составляют государственные ценные бумаги РФ, номинальная стоимость которых указана в иностранной валюте (67,5% или 38,3 млрд. долл. США), при этом 31% (17,6 млрд. долл. США) занимают государственные

гарантии РФ в иностранной валюте. В число таких гарантий входит 15 гарантий в рамках реализации проекта «Арктик СПГ 2».

Таблица 7

Структура и объем государственного внешнего долга РФ за 2019 и 2020 гг.<sup>45</sup>

Виды долговых обязательств	на 01.01.2020		на 01.01.2021		Отклонение	
	экв. млрд. долл. США	млрд. руб.	экв. млрд. долл. США	млрд. руб.	экв. млрд. долл. США	млрд. руб.
Всего, в т.ч.:	54,8	3 395,4	56,7	4 189,0	1,9	793,5
– по кредитам правительств иностранных государств, иностранных коммерческих банков и фирм, международных финансовых организаций	0,9	57,7	0,8	62,5	-0,1	4,8
– по государственным ценным бумагам РФ, номинальная стоимость которых указана в иностранной валюте	40,7	2 517,3	38,3	2 826,5	-2,4	309,2
– по государственным гарантиям РФ в иностранной валюте	13,3	820,4	17,6	1 300,0	4,3	479,5

После наложения в 2019 г. властями США ограничений на участие американских инвесторов в первичном размещении российских суверенных еврооблигаций, в 2020 г. состоялась первая крупнейшая сделка по размещению подобных облигаций на 2 млрд. евро с погашением в 2027 и 2032 годах. Кроме того, формирование кривой доходности суверенных еврооблигаций России, номинированных в евро, способствует созданию более благоприятных условий для осуществления заимствований в данной валюте российскими корпоративными эмитентами. Также можно отметить диверсификацию валютного долгового портфеля России при одновременном расширении базы иностранных держателей государственных ценных бумаг РФ. По итогам размещения

<sup>45</sup> Министерство финансов РФ. Исполнение федерального бюджета и бюджетов бюджетной системы Российской Федерации за 2020 год. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2021/03/main/Isполнение\\_2020\\_god.pdf](https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2021/03/main/Isполнение_2020_god.pdf) – Загл. с экрана.

обоих выпусков более 60% удовлетворенных заявок пришлось на иностранных инвесторов, оставшуюся часть приобрели инвесторы из России.

В дополнение рассмотрим объем расходов на обслуживание госдолга на рисунке 4. Наибольшее значение расходов имеет место в 2018 г. (806 млрд. руб.), когда федеральный бюджет достиг профицита. За последний год расходы увеличились на 7,3% и достигли уровня 784,2 млрд. руб.



**Рисунок 4. Расходы на обслуживание государственного долга Российской Федерации в 2016–2020 гг., млрд. руб.<sup>46</sup>**

В рамках управления государственным долгом на данный момент также действует утвержденная в 2014 г. государственная программа Российской Федерации «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков», целью которой является обеспечение долгосрочной сбалансированности и устойчивости бюджетной системы РФ, повышение качества управления государственными финансами и правового регулирования финансового рынка, содействие цифровизации финансовой системы. В основные направления программы входят:

- проведение бюджетной политики в соответствии с «бюджетными правилами» и принципом фискальной нейтральности;
- нормативно-правовое регулирование в сфере управления государственным долгом и государственными финансовыми активами;

<sup>46</sup> Министерство финансов РФ. Исполнение федерального бюджета и бюджетов бюджетной системы Российской Федерации за 2020 год. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2021/03/main/Ispolnenie\\_2020\\_god.pdf](https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2021/03/main/Ispolnenie_2020_god.pdf) – Загл. с экрана.

- разработка параметров программ заимствований на очередной финансовый год и плановый период с учетом прогнозного состояния финансовых рынков и иных факторов, оказывающих влияние на реализацию государственной заемной политики;
- обеспечение регулярного предложения и размещения на рынках капитала государственных ценных бумаг на приемлемых условиях исходя из необходимости выполнения программ государственных заимствований и соблюдения целевых ориентиров по дюрации и доходности долговых инструментов;
- обеспечение постоянного и эффективного диалога с ведущими международными рейтинговыми агентствами.

Согласно индикаторам данной госпрограммы, объем государственного долга РФ по отношению к ВВП планируется на уровне 24% в период 2021–2024 гг<sup>47</sup>.

Говоря о региональном государственном долге, то несмотря на его рекордный уровень к концу 2020 г., долговая нагрузка субъектов (27,3% от доходов) еще крайне далека от пиковых значений (36,5% на конец 2015 г.). Усилия федерального центра в части финансовой поддержки субъектов хотя и не предотвратили рост регионального долга, тем не менее смогли ограничить его скачок: если в периоды 2008–2010 гг. и 2013–2014 гг. ежегодный прирост государственного долга составлял 20,3–48,2%, то в 2020 г. он был скромнее – 18,1%. Кроме того, если в прошлые кризисы высокие темпы роста долга и долговой нагрузки демонстрировали наименее обеспеченные регионы, что впоследствии требовало от федерального центра дополнительных мер по

---

<sup>47</sup> Министерство финансов РФ. Государственная программа «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков». [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [https://minfin.gov.ru/ru/performance/budget/govprog/gosfin/?id\\_57=132975-gosudarstvennaya\\_programma\\_rossiiskoi\\_federatsii\\_upravlenie\\_gosudarstvennymi\\_finansami\\_i\\_regulirovanie\\_financeovykh\\_rynkov\\_utverzhennaya\\_postanovleni](https://minfin.gov.ru/ru/performance/budget/govprog/gosfin/?id_57=132975-gosudarstvennaya_programma_rossiiskoi_federatsii_upravlenie_gosudarstvennymi_finansami_i_regulirovanie_financeovykh_rynkov_utverzhennaya_postanovleni) – Загл. с экрана.

снижению их долговой нагрузки, то в 2020 г. финансовая помощь позволила им сохранить долговую нагрузку практически на неизменном уровне<sup>48</sup>.

Итак, анализ таких показателей экономической безопасности России, как объем государственного внутреннего и внешнего долгов, показал, что для финансирования образовавшегося в кризисном 2020 г. дефицита федерального бюджета в значительной мере расширена программа государственных заимствований. За 2020 г. объем государственного долга увеличился на 28% и составил 17,8% ВВП. Основными источниками привлечения стали облигации федерального займа с постоянным и переменным купонным доходом, размещение которых пользовалось значительным спросом со стороны инвесторов. Наибольшую долю в структуре внешних государственных заимствований составляют государственные ценные бумаги РФ, номинальная стоимость которых указана в иностранной валюте.

В дополнение, на данный момент при управлении госдолгом власти руководствуются государственной программой «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков», в рамках которой разработаны подробные меры по обеспечению устойчивой сбалансированности бюджета и эффективному контролю над уровнем государственного долга.

Анализ объемов государственного долга субъектов РФ и муниципального долга, которые также включены в индикаторы экономической безопасности, показал, что в 2020 г. финансовая поддержка со стороны федерального центра смогла предотвратить скачок данных показателей.

Таким образом, бюджетная политика России смогла справиться с валютным кризисом, начавшимся в 2014 г. В основном, благодаря введению бюджетных правил, изменений в налоговое законодательство, а также использованию резервного фонда, нефтегазовый дефицит федерального бюджета сменился на профицит в 2018 и 2019 гг. Однако, ненефтегазовый дефицит имел

---

<sup>48</sup> Дробышевский С. М., Мау В. А., Синельников-Мурылев С. Г. Мониторинг экономической ситуации в России: тенденции и вызовы социально-экономического развития // Институт экономической политики им. Е.Т. Гайдара, РАНХиГС. - 2021. - № 4 (136). – С. 19.

место на протяжении всего рассматриваемого периода 2014-2020 гг. В 2020 г. в результате резкого увеличения государственных расходов на поддержку населения и бизнеса, ввиду нестабильной ситуации на нефтяном рынке, а также снижения доходов, нефтегазовый дефицит достиг -3,8% ВВП. В 2021 году бюджетная политика сохранит контрциклическую направленность на восстановление экономики, предполагается увеличение предельного уровня расходов федерального бюджета на размер выпадающих базовых нефтегазовых доходов, возникающих в связи с ограничениями на добычу нефти. Финансирование соответствующего увеличения предельного уровня расходов в соответствии с бюджетными правилами предусмотрено за счет средств ФНБ.

Однако, дефицит федерального бюджета финансируется, в большей степени, не за счет резервов, а за счет внутренних и внешних заимствований. Властям необходимо пристально следить за динамикой и структурой государственных заимствований, т.к. они являются индикаторами экономической безопасности России. Так, с каждым годом объем государственного долга увеличивается, за кризисный 2020 г. изменение составило 28%, а показатель достиг 17,8% ВВП. В структуре внутреннего долга преобладают облигации федерального займа с постоянным и переменным купонным доходом, размещение которых пользовалось значительным спросом со стороны инвесторов. Среди внешних государственных заимствований наибольшую долю составляют государственные ценные бумаги РФ, номинальная стоимость которых указана в иностранной валюте. В настоящее время власти также руководствуются государственной программой «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков», которая направлена на обеспечение устойчивой сбалансированности бюджета и эффективный контроль над уровнем государственного долга. Региональные и муниципальные показатели объемов государственного долга, также являющиеся индикаторами экономической безопасности, далеки от их «пиковых» значений, а за последний год федеральная финансовая поддержка смогла предотвратить их резкий скачок.

### **ГЛАВА 3. ПРОБЛЕМЫ ДОЛГОВОЙ ПОЛИТИКИ И НАПРАВЛЕНИЯ ПОВЫШЕНИЯ НАЦИОНАЛЬНОЙ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ**

#### **3.1. Оценка результатов управления дефицитом федерального бюджета и проблемы долговой политики**

В предыдущей главе были подробно представлены меры бюджетной и долговой политик в России в предыдущие годы, поэтому рассмотрим результаты, к которым привели подобные меры, а также выявим проблемы для дальнейшей разработки практических рекомендаций в данной сфере. Так, вышечисленный комплекс антикризисных мер по обеспечению сбалансированности бюджета в 2017-2019 гг. привели к следующему:

1. Снижение зависимости федерального бюджета от динамики цен на нефть, о чем свидетельствует сокращение ненефтегазового дефицита по итогам 2017 года до 7,9% ВВП.

2. Снижение чувствительности курсовых колебаний к динамике цен на нефть, а также подверженность динамики инфляции и процентных ставок курсовым колебаниям.

3. Повышение инвестиционной активности (снижение риск-премии).

4. Снижение зависимости от долгового финансирования и использования суверенных фондов.

5. Сокращение роста дебиторской задолженности по доходам, расширить возможности для проведения зачета налоговыми органами вне зависимости от вида налога и сбора, усовершенствовать порядок уплаты, возврата государственной пошлины, в том числе посредством Единого портала государственных услуг.

6. Сокращение различий в уровне расчетной бюджетной обеспеченности между 10 наиболее обеспеченными и 10 наименее обеспеченными регионами с 5,7 до 2,6 раза. по

7. Повышение гласности и прозрачности процесса проведения госзакупок, более тщательный контроль над использованием выделенных средств.
8. Выравнивание условий ведения бизнеса.
9. Повышение эффективности распределения расходов бюджета.
10. Повышение прозрачности бюджетного процесса. По оценкам Международного валютного фонда, Россия совершенствует прозрачность бюджетного процесса, а именно в области предоставления информации о бюджетных рисках, где Россия улучшила свое положение по 5 из 12 принципов, а также за счет публикации отчета о налоговых расходах. Однако, отмечены некоторые проблемные моменты. В частности, как в 2014, так и в 2019 г. была подчеркнута непрозрачность сектора контролируемых государственных организаций и надзора за ними, в связи с отсутствием публикации ежегодных сводных отчетов по данному сектору<sup>49</sup>.

В первой главе данной работы указано, что зарубежные страны считают безопасным уровнем дефицита бюджета 3% ВВП. Согласно таблице 3, только в 2016 и 2020 гг. данный показатель выше «безопасного» уровня, однако, если в 2016 г. отклонение от нормы незначительное (0,4%), то в 2020 г. оно составляет 0,8%.

В 2020 г. уровень экономической безопасности России позволял противодействовать таким вызовам, как снижение цен на нефть, но не было готовности к закрытию целых секторов экономики. Поэтому для реализации мер поддержки населения и бизнеса Минфину пришлось прибегнуть к помощи Фонда национального благосостояния и увеличению государственных заимствований. Однако, не смотря на высокий рост бюджетного дефицита, в результате удалось не допустить неконтролируемого роста заболеваемости и смертности, избежать стрессового развития ситуации на рынке труда, обеспечить восстановление деловой активности.

---

<sup>49</sup> Министерство финансов РФ. Исполнение федерального бюджета и бюджетов бюджетной системы Российской Федерации за 2019 год. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [https://www.minfin.ru/common/upload/library/2018/09/main/Ispolnenie\\_federalnogo\\_budzheta\\_v\\_2017\\_godu.pdf](https://www.minfin.ru/common/upload/library/2018/09/main/Ispolnenie_federalnogo_budzheta_v_2017_godu.pdf) – Загл. с экрана.

Перейдем к рассмотрению результатов долговой политики России. Положительным фактом для оценки состояния экономической безопасности России является то, что внутренний долг на протяжении последних пяти лет превышает внешний долг (13,8% и 3,9% ВВП в 2020 г.). Причиной сокращения внешних заимствований является их негативное влияние на курс рубля, а также уменьшение интереса инвесторов в российском рынке и повышенный спрос ведущих западных компаний к дешевым европейским кредитам, поэтому интерес к российским банкам не велик. Внешнее кредитование ведет к притоку иностранного капитала в экономику, что может неоднозначно повлиять на курс национальной валюты. Кроме этого, национальный рынок России обладает наиболее выгодным инвестиционным потенциалом для своего развития. Правительство в настоящее время занимается созданием более эффективного рынка инвестиций для увеличения доли внутренних заимствований и сокращения влияния макроэкономических факторов.

Для построения эффективной стратегии управления государственной задолженностью, необходимо проводить детальный анализ долговых показателей и определять направления долговой политики. Однако, последний специализированный документ о направлениях государственной долговой политики был разработан для периода 2017-2019 гг., на текущий период такой документ отсутствует. При этом, существует обильное количество других документов, затрагивающих данную сферу («О федеральном бюджете на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов», «Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов», «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков», «Концепция повышения эффективности бюджетных расходов в 2019 - 2024 годах», «Об утверждении Бюджетного прогноза Российской Федерации на период до 2036 года» и др.), где целевые значения госдолга зачастую не совпадают.

По сравнению с величиной госдолга рассмотренных ранее развитых стран, Россия имеет достаточно низкий показатель (17,8% ВВП), который, во-первых, не превышает Маастрихтский критерий ЕС (60% ВВП), а во-вторых, на протяжении последних 5 лет не превысил безопасный для российской экономики уровень в 20% ВВП.

И. В. Беляков, автор научной статьи «О долге российского государственного сектора» из журнала «Вопросы экономики» видит проблему в методологии представления госдолга в официальной отчетности. Действительно, возникает вопрос о достаточности индикатора отношения госдолга к ВВП с точки зрения содержательных целей, ради которых проводится анализ долговой политики. Например, за период 2008—2010 гг. в России уровень госдолга вырос с 7,2 до 9,2% ВВП. Казалось бы, в отличие от многих стран, оплативших антикризисные бюджетные интервенции значительным ростом госдолга, ситуация в России оказалась несравненно лучше. Однако необходимо учитывать и расходование государственных активов, прежде всего сокращение суммарного объема Резервного фонда и ФНБ за указанные три года с 11,6 до 7,5% ВВП. Объединяя оба показателя, получаем снижение чистых активов правительства (активы минус обязательства) на 6,1% ВВП, что более чем втрое превосходит изменение госдолга в тот период.

На самом деле сравнение с показателями развитых зарубежных стран не говорит о том, что ситуация с госдолгом в России лучше, т.к. в международной долговой статистике на практике отсутствует полное использование единой терминологии. В частности, определение госдолга может включать различные уровни, займы могут рассматриваться в номинальном или рыночном значении, а при расчете может использоваться кассовый метод или метод начислений<sup>50</sup>.

---

<sup>50</sup> Беляков И.В. О долге российского государственного сектора // Вопросы экономики. – 2021. – №2. – С.48.

Анализ динамики расходов на обслуживание госдолга показал, что за последние 2 года показатель имеет тенденцию к росту, соответственно существует проблема роста данных расходов.

Несмотря на то, что долг субъектов РФ и муниципальный долг далеки от пиковых значений, устойчивость региональных бюджетов остается под вопросом. Большая часть субъектов РФ, выпускающих облигации, осуществляют размещение путем организации книги заявок (букбилдинг), а не с помощью регулярных аукционов, что также препятствует развитию конкурентных отношений на рынке регионального долга и способствует возрастанию риска нерыночного ценообразования, т.е. безосновательного роста стоимости заимствований субъекта<sup>51</sup>.

Таким образом, были выявлены следующие проблемы долговой политики, оказывающие негативное влияние на состояние экономической безопасности России:

- нерегулярная отчетность по долговой политике, отсутствие специализированного документа об основных направлениях государственной долговой политике на текущий период;
- обильное разнообразие несогласованных между собой документов, затрагивающих цели долговой политики;
- представление в официальной отчетности долга без учета ряда экономических факторов;
- отсутствие стандартизированной методики определения безопасного уровня;
- несоответствие международным стандартам;
- рост стоимости обслуживания госдолга;
- бюджетная несбалансированность и управление госдолгом в регионах.

---

<sup>51</sup> Вышковский К.В. Об особенностях долговой политики России // Финансы. – 2020. – № 1. – С. 4.

### **3.2. Практические рекомендации по совершенствованию долговой политики в рамках обеспечения экономической безопасности страны**

Опираясь на ранее проведенный анализ управления дефицитом бюджета и вытекающим из него государственным долгом в контексте обеспечения экономической безопасности России, мы пришли к выводам о существующих проблемах долговой политики. Перейдем к рассмотрению рекомендаций по устранению выявленных проблем.

Во-первых, для разрешения проблемы методологии оценки государственного долга необходимо учитывать обязательства государственного сектора в более общем и систематизированном виде. Это касается и структуры госдолга, и рассмотрения обязательств госсектора в широком определении, и оценки условных обязательств правительства, а также ликвидных активов госсектора, способных служить обеспечением по обязательствам, и резервных активов, расходование которых может быть альтернативой принятию новых долговых обязательств. Создание системы учета обязательств госсектора поможет достичь значимых целей: осознание границ бюджетных возможностей; формирование адекватного и всестороннего представления о суверенной кредитоспособности; повышение эффективности управления бюджетными средствами и укрепление бюджетной устойчивости. В этом направлении естественно использовать инструментарий, уже разработанный и предложенный МВФ и другими международными организациями, выходя за рамки определения госдолга, содержащегося в Бюджетном кодексе РФ.

В связи с этим рекомендуется соблюдение трех подходов:

1. Развернутое представление долга госсектора.

Определение государственного сектора, по МВФ, включает все институциональные единицы экономики, которые прямо или косвенно контролируются правительством, то есть, помимо расширенного правительства, все финансовые и нефинансовые организации, контроль над которыми принадлежит

правительству. Следовательно, такие показатели, например, как объем депозитов, привлеченных Сбербанком или ВТБ, а также объем облигаций (и еврооблигаций) «Роснефти» или «Газпрома», по международной методологии, входят в долг госсектора Российской Федерации. Однако, хотя эта информация не закрыта, в российской официальной отчетности подобные данные не включают в состав его долга.

Предложенный МВФ выход из ситуации — долг (валовой) расширенного правительства должен быть глобальным утвержденным стандартом, который дополняется другими показателями (долг всего госсектора; чистый долг; детализация условных бюджетных обязательств и др.) для оценки рисков бюджетной позиции.

## 2. Анализ устойчивости госдолга и государственных финансов в целом.

В рамках разработанной МВФ и применяемой с 2002 г. схемы анализа долговой устойчивости (Debt Sustainability Analysis), помимо собственно долга госсектора, рассматриваются и дополнительные показатели. В их число входят данные о структуре долга по валюте, срочности, держателям; чистый госдолг; информация по условным и неявным бюджетным обязательствам<sup>52</sup>.

## 3. Обеспечение бюджетной прозрачности.

Рекомендации МВФ для России в 2019 г.: представление сводного документа о финансовых показателях сектора КГО и публикация проверенных аудиторами финансовых отчетов всех госкомпаний<sup>53</sup>. Россия уже планирует обеспечить необходимую отчетность по сектору госкомпаний к 2022 г. путем внесения новых положений, например «Порядок формирования информации по статистике государственных финансов», поправки в закон «О бухгалтерском учете». Также России рекомендовано публиковать годовые оценки общих обязательств органов государственного управления по контрактам

---

<sup>52</sup> International Monetary Fund. International Monetary Fund Annual Report 2013. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.imf.org/en/Publications/AREB/Issues/2016/12/31/International-Monetary-Fund-Annual-Report-2013-Promoting-a-More-Secure-and-Stable-Global-40629> – Загл. с экрана.

<sup>53</sup> International Monetary Fund. International Monetary Fund Annual Report 2019. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/ar/2019/eng/> – Загл. с экрана.

государственно-частных партнерств. Еще один важный пункт Кодекса касается отчетности о бюджетных рисках. В 2015 г. был опубликован первый «Доклад о бюджетных рисках», однако с тех пор он не обновлялся. В связи с рекомендуется публиковать раз в три года обновленный доклад о бюджетных рисках, а органам государственного управления — реагировать на его выводы в двухлетний срок<sup>54</sup>.

Комплексный подход к регулированию долга должен предусматривать, кроме контрольных и оценочных мероприятий, надзор за обеспечением своевременного предвидения возможных обязательств и эффективного управления рисками. Контрольная среда управления государственным долгом должна исключать риски незаконной деятельности, в частности риски использования государственных долговых инструментов в целях «отмывания денег», полученных преступным путем. Такие риски несут в себе угрозу экономической безопасности национальной экономики<sup>55</sup>.

Пересмотр методологии оценки уровня госдолга в России поможет достичь следующих целей:

— охарактеризовать долговую нагрузку государства и тем самым обозначить уровень связанных с ней макроэкономических рисков и степень имеющейся свободы маневра в бюджетной политике;

— оценить потребность государства в обслуживании и погашении долга в качестве одного из индикаторов суверенной кредитоспособности, влияющего на стоимость новых заимствований;

— обеспечить адекватный контроль уровня бюджетных обязательств для эффективного управления средствами бюджета.

В связи с существованием множества нормативных актов, направленных на регулирование объёмов государственного долга, необходимо обеспечение единства долгового планирования и учета всех операций по привлечению,

---

<sup>54</sup> Беляков И.В. О долге российского государственного сектора // Вопросы экономики. – 2021. – №2. – С.48.

<sup>55</sup> Косенкова К.В., Косенков В.В. Ханафеев Ф.Ф. Контрольно-надзорный механизм в сфере обеспечения экономической безопасности долговой политики // Инновационное развитие экономики. - № 6(60) – 2020. - С. 285.

погашению и обслуживанию заимствований. Этому поспособствует разработка Минфином документа «Основные направления государственной долговой политики Российской Федерации на 2022-2024 гг.», согласование действий различных органов власти в ходе реализации долговой политики и своевременное внесение изменений, если экономическая ситуация не позволяет следовать намеченным прогнозным значениям.

Проблема роста стоимости обслуживания долга может быть разрешена при:

- увеличении активов по финансированию долга;
- повышении кредитного рейтинга страны;
- проведении мероприятий по минимизации государственных расходов и увеличению поступлений в бюджет.

Соблюдение баланса между обеспечением долговой устойчивости, долгосрочной сбалансированности бюджетной системы, с одной стороны, и устойчивым социально-экономическим развитием, с другой стороны, требует, чтобы формирование основных бюджетных характеристик и в целом бюджетной политики происходило исключительно на основе новой конструкции «бюджетных правил». Строгое соблюдение количественных ограничений на бюджетные параметры является важнейшим средством снижения связанных с бюджетной политикой рисков для макроэкономической и финансовой стабильности. В целях улучшения состояния экономической безопасности страны, необходимо обеспечить долгосрочную сбалансированность и устойчивость как федерального бюджета, так и бюджетов субъектов РФ.

Поэтому для разрешения данных проблем на региональном уровне, рекомендуется реализовать следующие меры:

1. Распространение практики применения «бюджетных правил» на субъекты РФ, доходная составляющая бюджета которых зависит от конъюнктурных доходов, что позволит таким регионам нивелировать влияние флуктуации

цен на мировых рынках (как 4 краткосрочных, так и долгосрочных сырьевых суперциклов) на их внутренние макроэкономические условия;

2. Внедрение усовершенствованной системы оценки долговой устойчивости субъектов РФ и муниципальных образований с предъявлением к ним требований различной степени жесткости в зависимости от отнесения к конкретной группе риска.

Система ранжирования регионов по группам риска позволит заранее отслеживать наметившееся ухудшение долговой ситуации регионов, своевременно переводить их в группу заемщиков с более низкой долговой устойчивостью и применять к ним соответствующие данной группе следующие ограничения и требования:

- согласование с Минфином РФ программы заимствований и гарантий;
- представление в Минфин РФ основных направлений долговой политики;
- осуществление рыночных заимствований только для рефинансирования существующего долга (для регионов с низким уровнем долговой устойчивости);
- утверждение и реализация плана восстановления платежеспособности (для регионов с низким уровнем долговой устойчивости)<sup>56</sup>.

Также для решения проблемы регионального долга необходимо стимулировать регионы производить заимствования в большей степени за счет выпуска ценных бумаг. Чем чаще регионы будут размещать облигации и с своевременным и точным их обслуживанием, тем быстрее будет создана публичная кредитная история, и также представится возможность в кредитовании более широким кругом инвесторов. Это приведет к минимизации стоимости заимствований, чего не произойдет при заимствовании у одного кредитора. При

---

<sup>56</sup> Правительство РФ. Концепция повышения эффективности бюджетных расходов в 2019 - 2024 годах. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://static.government.ru/media/files/oPbFFY1nPoRrQGx7Q7tfZrV5JGTUuTOR.pdf> – Загл. с экрана.

этом, размещение ценных бумаг субъектов в формате регулярных биржевых аукционов является транспарентным механизмом, которое в будущем обеспечит регионам конкурентное ценообразование, и будет наиболее соответствовать целям развития регионального облигационного рынка<sup>57</sup>.

Не стоит забывать о том, что часть бюджетного дефицита покрывается за счет средств Фонда национального благосостояния. В этой связи предполагается формирование целостной системы управления средствами ФНБ, которая должна:

- предусматривать механизм минимизации бюджетных рисков посредством обеспечения достаточного объема средств Фонда в форме ликвидных финансовых активов, необходимого для покрытия выпадающих доходов федерального бюджета в случае реализации масштабного внешнего стресса;
- содействовать увеличению доходности управления средствами Фонда при безусловном сохранении действенности механизма «бюджетных правил» в части обеспечения стабильности и предсказуемости экономических и финансовых условий вне зависимости от конъюнктуры рынка энергоносителей<sup>58</sup>.

Таким образом, стратегия в области управления бюджетным дефицитом и государственным долгом остается важнейшим направлением бюджетной политики в рамках обеспечения экономической безопасности России. Несмотря на то, что показатели государственного долга невелики, считаются безопасными для российской экономики и ниже по сравнению со многими развитыми странами, все же существует несколько «слабых мест», устранение которых позволит усовершенствовать долговую политику государства.

Прежде всего, Минфину РФ следует задуматься о достаточности такого показателя, как отношение объема государственного долга к ВВП, ведь

---

<sup>57</sup> Вышковский К.В. Об особенностях долговой политики России // Финансы. – 2020. – № 1. – С. 4.

<sup>58</sup> Правительство РФ. Об утверждении Бюджетного прогноза Российской Федерации на период до 2036 года. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_321443/6dbee8de53df1b090e11d71fcf93bd733f14bdb0/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_321443/6dbee8de53df1b090e11d71fcf93bd733f14bdb0/) – Загл. с экрана.

долговая нагрузка характеризуется намного большим количеством влияющих на нее факторов. Для адекватной оценки уровня долговой нагрузки, выстраивания эффективной долговой политики и обеспечения должного контроля над бюджетными обязательствами, необходимо развернутое представление госдолга, проведение анализа устойчивости госдолга и государственных финансов в целом, гарантия бюджетной прозрачности. Проблема подготовки и регулярной публикации концептуально обоснованного и систематически организованного обзора обязательств расширенного госсектора и связанных с ними условных бюджетных обязательств в России пока не решена. В перспективе можно предположить раскрытие этой темы в таких официальных документах, как «Основные направления долговой политики», «Доклад о бюджетных рисках» Минфина или «Обзор финансовой стабильности» Банка России, где эта тема уже отчасти обсуждалась. Наиболее актуальными представляются отчетность и анализ групп обязательств госсектора, которые (в агрегированном виде) недостаточно прозрачны и управляемы. К ним относятся институты развития, госбанки и госкомпании.

Для обеспечения устойчивости бюджетов регионов и совершенствования их долговой политики, рекомендуется обратить особое внимание на распространение практики бюджетных правил и развитие рынка ценных бумаг в субъектах РФ.

В дополнение, для повышения эффективности механизма действия ФНБ, который способствует финансированию дефицита бюджета, рекомендуется обеспечение в нем достаточного объема средств и увеличение доходности управления ими.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В заключение настоящего исследования можно сформулировать некоторые выводы.

Так, проблема несбалансированности бюджета и увеличения государственного долга резко обострилась за последний год в связи с пандемией коронавируса и является насущной как для России, так и для практически всех стран мира. Стратегия экономической безопасности России направлена на устойчивое развитие национальной финансовой системы, которое, в том числе, зависит от обеспечения сбалансированности бюджетной системы. В связи с этим очень важен тщательный контроль над такими показателями экономической безопасности России, как внутренний государственный долг, государственный долг субъектов, муниципальный долг, внешний долг и дефицит федерального бюджета, в том числе ненефтегазовый.

Россия грамотно реагировала на резкие изменения внешнеэкономической и политической конъюнктуры в 2014 году и несмотря на неготовность экономики к всемирному кризису 2020 года, власти были вынуждены ввести дорогостоящий комплекс мер поддержки населения и бизнеса, а также изменения в бюджетную и долговую политики государства. Однако несмотря на рост расходов, Россия смогла адаптироваться к новым реалиям при минимизации роста дефицита бюджета и государственного долга. Сокращение размера ненефтегазового дефицита до наступления 2020 года также свидетельствовало о снижении сырьевой зависимости российской экономики.

В 2021 году бюджетная политика сохранит контрциклическую направленность. Для этого государство определила следующие цели, достижение которых должно сопровождаться стремлением к сбалансированности бюджета:

- продолжение борьбы с пандемией;
- содействие восстановлению экономики;
- структурная трансформация экономики;

- обеспечение операционной эффективности использования бюджетных средств;
- развитие межбюджетных отношений;
- таможенно-тарифное регулирование.

Кроме того, для сокращения дефицита региональных бюджетов, а, соответственно, долга субъектов РФ и муниципалитетов, необходимо применение «бюджетных правил» на всех уровнях бюджетной системы; принятие усовершенствованной системы оценки долговой устойчивости субъектов России и муниципальных образований; формирование нормативного и методического регулирования вопросов содержания бюджетного прогноза и процедур его разработки, а также активизация практической работы по его формированию на всех уровнях бюджетной системы .

В последующие годы Правительство планирует увеличивать долг и одновременно сокращать дефицит, в 2022 году отношение долга к ВВП приблизится к черте 21%, а размер дефицита снизится до 1% ВВП. Это вполне не опасный уровень, но переходить за него было бы нецелесообразно, т.к. краткосрочная реакция на ситуацию с коронавирусом закрыта и дальше следовать по пути резкого наращивания долга не стоит. Низкий контролируемый долг - «большое преимущество» России, однако нужно думать надо о том, чтобы сбережения трансформировались в инвестиции в экономику, а не просто в кредиты.

На сегодняшний день можно констатировать, что уровень государственного долга в РФ является безопасным для экономики страны, что выражается в показателях долговой устойчивости и критического уровня долга. Однако, несмотря на позитивные тенденции в данной области существует ряд проблем:

- нерегулярная отчетность по долговой политике, отсутствие специализированного документа об основных направлениях государственной долговой на текущий период;

- обильное разнообразие несогласованных между собой документов, затрагивающих цели долговой политики;
- представление в официальной отчетности долга без учета ряда экономических факторов;
- отсутствие стандартизированной методики определения безопасного уровня;
- несоответствие международным стандартам;
- рост стоимости обслуживания госдолга;
- бюджетная несбалансированность и управление госдолгом в регионах.

Для устранения выявленных недостатков рекомендуется применение следующих мер:

- соблюдение рекомендаций МВФ в области предоставления официальной отчетности и планирования долговой политики, соответствие международным стандартам для более корректного сравнительного анализа с зарубежными странами;
- определение безопасного уровня для федерального значения дефицита бюджета и госдолга;
- разработка специализированного единого документа о планируемой долговой политике;
- обеспечение единства долгового планирования и учета всех операций по привлечению, погашению и обслуживанию заимствований;
- увеличению активов по финансированию долга и повышение кредитного рейтинга страны;
- распространение практики бюджетных правил и развитие рынка ценных бумаг в субъектах РФ;

Проблема подготовки и регулярной публикации концептуально обоснованного и систематически организованного обзора обязательств расширенного госсектора и связанных с ними условных бюджетных обязательств в

России пока не решена. В перспективе можно предположить раскрытие этой темы в таких официальных документах, как «Основные направления долговой политики», «Доклад о бюджетных рисках» Минфина или «Обзор финансовой стабильности» Банка России, где эта тема уже отчасти обсуждалась. Наиболее актуальными представляются отчетность и анализ групп обязательств госсектора, которые (в агрегированном виде) недостаточно прозрачны и управляемы. К ним относятся институты развития, госбанки и госкомпании.

Таким образом, цель работы достигнута, задачи решены. Применение вышеперечисленных рекомендаций в сфере управления дефицитом бюджета и государственным долгом крайне важно для обеспечения должного уровня экономической безопасности России. Выдвинутые предложения позволят достичь устойчивого развития национальной финансовой системы путем предотвращения такой угрозы экономической безопасности, как несбалансированность бюджета. В результате этого должны быть обеспечены прозрачность и предсказуемость параметров бюджетной системы Российской Федерации, в том числе базовых принципов и условий реализации налоговой, бюджетной и долговой политики, а также профилактика бюджетных рисков для бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, обеспечиваемая в том числе заблаговременным обнаружением и принятием мер по минимизации негативных последствий реализации соответствующих рисков.

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 N 145-ФЗ (ред. от 22.12.2020) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2021). [Электронный ресурс]. – Режим доступа:  
[http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_19702/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19702/) – Загл. с экрана.
2. Федеральный закон от 02.12.2019 N380-ФЗ «О федеральном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов». [Электронный ресурс]. – Режим доступа:  
[http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_339305/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_339305/) – Загл. с экрана.
3. Федеральный закон от 08.12.2020 N 385-ФЗ «О федеральном бюджете на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов». [Электронный ресурс]. – Режим доступа:  
[http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_370144/9ebff7a81099206aaf24dbad2da7884d8697002a/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_370144/9ebff7a81099206aaf24dbad2da7884d8697002a/) – Загл. с экрана.
4. Министерство финансов РФ. Исполнение федерального бюджета и бюджетов бюджетной системы Российской Федерации за 2016 год. [Электронный ресурс]. – Режим доступа:  
[https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2017/09/main/isp\\_fed\\_bud\\_29092017.pdf](https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2017/09/main/isp_fed_bud_29092017.pdf) – Загл. с экрана.
5. Министерство финансов РФ. Исполнение федерального бюджета и бюджетов бюджетной системы Российской Федерации за 2017 год. [Электронный ресурс]. – Режим доступа:  
[https://www.minfin.ru/common/upload/library/2018/09/main/Ispolnenie\\_federalnogo\\_budzheta\\_v\\_2017\\_godu.pdf](https://www.minfin.ru/common/upload/library/2018/09/main/Ispolnenie_federalnogo_budzheta_v_2017_godu.pdf) – Загл. с экрана.
6. Министерство финансов РФ. Исполнение федерального бюджета и бюджетов бюджетной системы Российской Федерации за 2019 год. [Электронный ресурс]. – Режим доступа:  
[https://www.minfin.ru/common/upload/library/2018/09/main/Ispolnenie\\_federalnogo\\_budzheta\\_v\\_2017\\_godu.pdf](https://www.minfin.ru/common/upload/library/2018/09/main/Ispolnenie_federalnogo_budzheta_v_2017_godu.pdf) – Загл. с экрана.

7. Министерство финансов РФ. Исполнение федерального бюджета и бюджетов бюджетной системы Российской Федерации за 2020 год. [Электронный ресурс]. – Режим доступа:

[https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2021/03/main/Ispolnenie\\_2020\\_god.pdf](https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2021/03/main/Ispolnenie_2020_god.pdf) – Загл. с экрана.

8. Министерство финансов РФ. Рекомендации по проведению субъектами Российской Федерации ответственной заемной/долговой политики. [Электронный ресурс]. – Режим доступа:

[http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_190841/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_190841/) – Загл. с экрана.

9. Министерство финансов РФ. Государственная программа «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков». [Электронный ресурс]. – Режим доступа:

[https://minfin.gov.ru/ru/performance/budget/govprog/gosfin/?id\\_57=132975-gosudarstvennaya\\_programma\\_rossiiskoi\\_federatsii\\_upravlenie\\_gosudarstvennymi\\_finansami\\_i\\_regulirovanie\\_finansovykh\\_rynkov\\_utverzhennaya\\_postanovleni](https://minfin.gov.ru/ru/performance/budget/govprog/gosfin/?id_57=132975-gosudarstvennaya_programma_rossiiskoi_federatsii_upravlenie_gosudarstvennymi_finansami_i_regulirovanie_finansovykh_rynkov_utverzhennaya_postanovleni) – Загл. с экрана.

10. Министерство финансов РФ. Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_364178/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_364178/) – Загл. с экрана.

11. Министерство финансов РФ. Основные направления государственной долговой политики Российской Федерации на 2017-2019 гг. [Электронный ресурс]. – Режим доступа:

[https://minfin.gov.ru/ru/performance/public\\_debt/policy/?id\\_39=117428-osnovnye\\_napravleniya\\_gosudarstvennoi\\_dolgovoi\\_politiki\\_rossiiskoi\\_federatsii\\_na\\_2017-2019\\_gg](https://minfin.gov.ru/ru/performance/public_debt/policy/?id_39=117428-osnovnye_napravleniya_gosudarstvennoi_dolgovoi_politiki_rossiiskoi_federatsii_na_2017-2019_gg). – Загл. с экрана.

12. Правительство РФ. Концепция повышения эффективности бюджетных расходов в 2019 - 2024 годах. [Электронный ресурс]. – Режим доступа:

<http://static.government.ru/media/files/oPbFFY1nPoRrQGx7Q7tfZrV5JGTUuTO R.pdf> – Загл. с экрана.

13. Правительство РФ. Меры Правительства РФ по борьбе с корона-вирусной инфекцией и поддержки экономики. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://government.ru/support\\_measures/](http://government.ru/support_measures/) – Загл. с экрана.

14. Правительство РФ. Об утверждении Бюджетного прогноза Российской Федерации на период до 2036 года. [Электронный ресурс]. – Режим доступа:

[http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_321443/6dbee8de53df1b090e11d71fcf93bd733f14bdb0/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_321443/6dbee8de53df1b090e11d71fcf93bd733f14bdb0/) – Загл. с экрана.

15. Указ Президента РФ от 13.05.2017 № 208 «О Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года». [Электронный ресурс]. – Режим доступа:

<https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71572608/> – Загл. с экрана.

16. Агапова Т. А., Серегина С. Ф. Макроэкономика: Учебник. МГУ им. М. В. Ломоносова. – М.: Издательство «Дело и Сервис», 2004. – 441 с.

17. Айснер, Роберт. Бремя государственного долга // Экономическая теория /Под ред. Дж. Итуэлла, М. Милгейта, П. Ньюмена: Пер. с англ. / Науч. ред. Чл.-корр. РАН В. С. Автономов. – М.: ИНФРА-М, 2004. – 214 с.

18. Акиндинова Н. Кондрашов Н., Чернявский А. Фискальное стимулирование российской экономики и бюджетная устойчивость // Вопросы экономики. – 2013. – №10. – С. 107 - 118.

19. Ахинов Г.А., Мысляева И.Н. Экономика общественного сектора: Учебник. – М.: ИНФРА-М, 2014. – 304 с.

20. Беляков И.В. О долге российского государственного сектора // Вопросы экономики. – 2021. – №2. – С.48-69.

21. Бликанов А.В. Бюджетный дефицит как индикатор состояния государственных финансов // Финансы и кредит. - 2008. №5. – С. 13-22.

22. Вышковский К.В. Об особенностях долговой политики России // Финансы. – 2020. – № 1. – С. 4-12.
23. Громова А. С., Воробьева И. П. Источники опасностей и основные угрозы экономической безопасности бюджетной политики // Известия Томского политехнического университета. - 2010. - № 6. С. 29-41.
24. Домбровски, М. Факторы, определяющие «безопасный» уровень госзадолженности // Доклад к XV апр. междунар. науч. конф. по проблемам развития экономики и общества. Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». - 2014. – 36 с.
25. Дробышевский С. М., Мау В. А., Синельников-Мурылев С. Г. Мониторинг экономической ситуации в России: тенденции и вызовы социально-экономического развития // Институт экономической политики им. Е.Т. Гайдара, РАНХиГС. - 2021. - № 4 (136). – С. 19-32.
26. Косенкова К.В., Косенков В.В. Ханафеев Ф.Ф. Контрольно-надзорный механизм в сфере обеспечения экономической безопасности долговой политики // Инновационное развитие экономики. - № 6(60) – 2020. - С. 285-294.
27. Косихина, О. П. Государственный долг: сущность, причины возникновения и методы управления. – М.: Издательство МГТУ им. Н. Э. Баумана, 2014. – 280 с.
28. Макконнелл К. Р., Брю С. Л. Экономикс: принципы, проблемы и политика: учебник: [пер. с англ.]. – 17-е изд. – М.: ИНФРА-М, 2009. – 497 с.
29. Международный Валютный Фонд. Статистика внешнего долга. Руководство для составителей и пользователей. [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/guider.pdf> - Загл. с экрана.
30. Мохнаткина, Л. Б. Государственный и муниципальный долг: учебное пособие. — Оренбург: Оренбургский государственный университет, 2014. – 362 с.

31. Пакова О.Н., Лыкова Т.К. Государственный кредит и государственный долг России // Международный научный журнал «Инновационная наука». – 2017. - № 01-1. - С.48-62.
32. Подсевалова Е.Н., Митюрникова Л.А. К вопросу о природе бюджетного дефицита // Сервис в России и за рубежом. - 2017. - №2. - С.56-61.
33. Поляк Г. Б. Государственные и муниципальные финансы. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2016. – 328 с.
34. Сакс, Дж. Д., Ларрен Ф.Б. Макроэкономика. Глобальный подход: Пер. с англ. – М.: Дело, 1996. – 402 с.
35. Сенчагов, В. К. Экономическая безопасность России. Общий курс. – М.: БИНОМ. ЛЗ, 2015. – 818 с.
36. Солдаткин С. Н. Государственный и муниципальный долг: теория, методология, практика: учебное пособие. – М.: КНОРУС, 2013. – 458 с.
37. Филина С.Ю. Управление государственными заимствованиями: зарубежная практика // Финансовый журнал. – 2016. – №3. - С. 89-97.
38. Черкасов В., Шарова С. Кризис в еврозоне: вызовы и ответы // Мировая экономика и международные отношения. – 2013. – №9. – С.12-23.
39. Bundesfinanzministerium. Schuldenbremse. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Glossareintraege/S/Schuldenbremse.html?view=renderHelp> - Загл. с экрана.
40. International Monetary Fund. Fiscal Monitor Update, January 2021. Government Support Is Vital as Countries Race to Vaccinate. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.imf.org/en/Publications/FM/Issues/2021/01/20/fiscal-monitor-update-january-2021> - Загл. с экрана.
41. International Monetary Fund. Fiscal policies to address the Covid-19 pandemic. [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/fiscal-monitor/2020/October/English/ch1.ashx> - Загл. с экрана.

42. International Monetary Fund. International Monetary Fund Annual Report 2013. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.imf.org/en/Publications/AREB/Issues/2016/12/31/International-Monetary-Fund-Annual-Report-2013-Promoting-a-More-Secure-and-Stable-Global-40629> – Загл. с экрана.

43. International Monetary Fund. International Monetary Fund Annual Report 2019. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/ar/2019/eng/> – Загл. с экрана.

44. International Monetary Fund. World Economic Outlook Reports. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.imf.org/en/Publications/WEO> - Загл. с экрана.

45. Schiliro D. Public debt and growth in Italy: Analysis and policy proposals. [Электронный ресурс]. - Режим доступа: [https://mpira.ub.uni-muenchen.de/97950/1/MPRA\\_paper\\_97950.pdf](https://mpira.ub.uni-muenchen.de/97950/1/MPRA_paper_97950.pdf) - Загл. с экрана.

# Отчет о проверке на заимствования №1



Автор: Ковалева Вероника

Проверяющий: Ковалева Вероника ([verinshery@gmail.com](mailto:verinshery@gmail.com) / ID: 4125532)

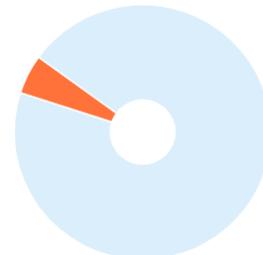
Отчет предоставлен сервисом «Антиплагиат» - [users.antiplagiat.ru](http://users.antiplagiat.ru)

## ИНФОРМАЦИЯ О ДОКУМЕНТЕ

№ документа: 87  
Начало загрузки: 15.06.2021 10:11:06  
Длительность загрузки: 00:00:03  
Имя исходного файла: Новая версия ВКР  
Супхапхан-Ковалева В.К..pdf  
Название документа: Новая версия ВКР  
Супхапхан-Ковалева В.К.  
Размер текста: 122 кБ  
Символов в тексте: 129258  
Слов в тексте: 15086  
Число предложений: 1290

## ИНФОРМАЦИЯ ОБ ОТЧЕТЕ

Начало проверки: 15.06.2021 10:11:10  
Длительность проверки: 00:00:06  
Комментарии: не указано  
Модули поиска: Интернет



### ЗАИМСТВОВАНИЯ

4,71%

### САМОЦИТИРОВАНИЯ

0%

### ЦИТИРОВАНИЯ

0%

### ОРИГИНАЛЬНОСТЬ

95,29%

Заимствования — доля всех найденных текстовых пересечений, за исключением тех, которые система отнесла к цитированиям, по отношению к общему объему документа.  
Самоцитирования — доля фрагментов текста проверяемого документа, совпадающий или почти совпадающий с фрагментом текста источника, автором или соавтором которого является автор проверяемого документа, по отношению к общему объему документа.

Цитирования — доля текстовых пересечений, которые не являются авторскими, но система посчитала их использование корректным, по отношению к общему объему документа. Сюда относятся оформленные по ГОСТу цитаты; общеупотребительные выражения; фрагменты текста, найденные в источниках из коллекций нормативно-правовой документации.

Текстовое пересечение — фрагмент текста проверяемого документа, совпадающий или почти совпадающий с фрагментом текста источника.

Источник — документ, проиндексированный в системе и содержащийся в модуле поиска, по которому проводится проверка.

Оригинальность — доля фрагментов текста проверяемого документа, не обнаруженных ни в одном источнике, по которым шла проверка, по отношению к общему объему документа.

Заимствования, самоцитирования, цитирования и оригинальность являются отдельными показателями и в сумме дают 100%, что соответствует всему тексту проверяемого документа.

Обращаем Ваше внимание, что система находит текстовые пересечения проверяемого документа с проиндексированными в системе текстовыми источниками. При этом система является вспомогательным инструментом, определение корректности и правомерности заимствований или цитирований, а также авторства текстовых фрагментов проверяемого документа остается в компетенции проверяющего.

№	Доля в отчете	Доля в тексте	Источник	Актуален на	Модуль поиска	Блоков в отчете	Блоков в тексте
[01]	1,72%	1,95%	скачать (1/2) <a href="http://bib.convdocs.org">http://bib.convdocs.org</a>	11 Авг 2018	Интернет	16	20
[02]	1,83%	1,89%	Скачать <a href="https://minfin.ru">https://minfin.ru</a>	30 Окт 2018	Интернет	26	27
[03]	1,16%	1,16%	№3 (31) май-июнь 2016 (.pdf) <a href="http://nifi.ru">http://nifi.ru</a>	21 Авг 2017	Интернет	7	7

МИНОБРНАУКИ РОССИИ  
АСТРАХАНСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ

Факультет экономики и управления  
Кафедра экономической теории  
Очная форма обучения

ОТЗЫВ

на дипломную работу

«Управление дефицитом и государственным долгом в контексте обеспечения  
экономической безопасности»

студента V курса группы ЭБ-51 ФМЭиУ

специальности 38.05.01 «Экономическая безопасность»

Супхапхан-Ковалевой Вероники Кеовны

В рамках темы выпускной квалификационной (дипломной) работы студент В.К. Супхапхан-Ковалева провела исследование актуальной проблемы, касающейся связи управления дефицитом бюджета и государственным долгом и обеспечением экономической безопасности страны. В разделе «Введение» автор грамотно раскрыл актуальность темы работы, цель и задачи исследования.

Итоговый текст работы показывает определенную теоретическую значимость результатов исследования в части рассмотрения управления дефицитом и долгом как элемента системы обеспечения экономической безопасности. Практическая значимость может состоять не только в научном интересе к рассмотренным в работе проблемам, но и в интересе специалистов бюджетной сферы к выводам и предложениям, сделанным в работе.

Содержание текста работы отвечает направлению подготовки студента и требованиям к компетенциям экономиста по специальности «Экономическая безопасность». К положительным сторонам работы следует отнести сравнительный подход в исследовании, который автор применил к рассмотрению практики управления государственным долгом и дефицитом бюджета в России и в зарубежных странах а также грамотно проведенный

анализ статистических данных за 2014-2020 годы, отражающих результаты исполнения федерального бюджета, структуру и динамику государственного долга.

Студент своевременно предоставляла научному руководителю результаты исследования в соответствии с графиком написания работы.

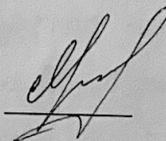
Оригинальность текста дипломной работы (95,29%) соответствует требованиям.

Рекомендуемая оценка работы студента В.К. Супхапхан-Ковалева над выпускной квалификационной (дипломной) работой «отлично».

Выпускная квалификационная (дипломная) работа Супхапхан-Ковалевой Вероники Кеовны на тему «Управление дефицитом и государственным долгом в контексте обеспечения экономической безопасности» соответствует требованиям высшей школы и направлению подготовки, поэтому рекомендуется к защите.

Научный руководитель:

доцент кафедры экономической теории АГУ,  
канд. экон. наук, доцент



С. Р. Муравьев

«04» апр 2021 г.

МИНОБРНАУКИ РОССИИ  
АСТРАХАНСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ

**РЕЦЕНЗИЯ**

на дипломную работу

«Управление дефицитом и государственным долгом  
в контексте обеспечения экономической безопасности»

студента V курса группы ЭБ-51 ФЭиУ

специальности 38.05.01 «Экономическая безопасность»

Супхапхан-Ковалевой Вероники Кеовны

Вопросы обеспечения сбалансированности и устойчивости федерального бюджета, практические вопросы управления государственным долгом широко освещаются в научной литературе. Однако рассмотрение этих проблем в аспекте экономической безопасности – сравнительно новое направление исследований и в высокой степени актуальное в свете возросших расходов бюджета на антикризисную политику в 2020 году.

Содержание введения представленной к рецензии дипломной работы В. К. Супхапхан-Ковалевой свидетельствует о понимании автором работы рассматриваемых проблем, а также о самостоятельном подходе к их исследованию. Введение также содержит подробное изложение изученности различных аспектов проблемы в научных публикациях.

Структура представленных результатов исследования, содержащая введение, три главы, заключение, список использованной литературы соответствует целям и задачам, поставленным автором.

Раскрытие содержания экономико-теоретических закономерностей, причин и последствий формирования бюджетного дефицита и государственного долга, выводов и рекомендаций науки в отношении способов достижения их безопасных значений, а также соответствия нормативно-правовых основ управления государственным долгом и дефицитом в России теоретическим положениям.

В 1 главе автор раскрывает теоретико-нормативные аспекты темы исследования. К положительным характеристикам главы следует отнести:

– выявление зависимости между дефицитом бюджета, государственным долгом и экономической безопасностью на основе содержания Указа Президента РФ «О Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года»;

- внимание автора к опыту управления государственным долгом в развитых зарубежных странах в разрезе исторических данных.

Представляется, что в 1 главе дипломной работы рассмотрены необходимые теоретико-методические аспекты заявленной темы.

Вторая глава посвящена анализу сбалансированности федерального бюджета в периоды спада деловой активности в России, а особенностям управления государственным долгом. Результаты проведенного анализа показывают способность В. К. Супхапхан-Ковалевой грамотно анализировать данные статистической и бюджетной отчетности, выявлять закономерности в динамике и структуре показателей. Выводы автора следует признать обоснованными.

Достоинством 2 главы является использование обобщений и выводов на основании анализа широкого статистического материала, использование иллюстративного изложения результатов (таблицы, рисунки).

В 3 главе на основе результатов проведения бюджетной и долговой политик в разрезе обеспечения экономической безопасности России, а также с опорой на научные работы экономистов были обобщены проблемы управления долгом. В соответствии с данными проблемами были разработаны практические рекомендации, которые, в основном, касаются представления данных о госдолге в официальной отчетности. Сформулированные автором работы предложения обоснованы результатами проведенного во 2 главе анализа.

Проведенное в рамках темы выпускной квалификационной работы исследование носит заверченный характер. В. К. Супхапхан-Ковалева

показала достаточно высокий уровень владения положениями теории по выбранной теме исследования, продемонстрировала способность формулировать собственную точку зрения (теоретическую позицию). Поставленные в работе задачи решены, а содержание работы отвечает современной нормативной, статистической и научной базе исследования.

Как представляется, результаты исследования имеют определенную теоретическую и практическую значимость, могут быть использованы специалистами при оценке и разработке долговой политики и написании научных работ.

В качестве замечаний и рекомендаций выскажем следующее.

В разделе 1.3 в аспекте связи управления дефицитом и долгом и экономической безопасности было бы желательным отразить возможные последствия для экономической безопасности реализации финансовых угроз;

В разделе 2.1 более подробный анализ состояния региональных финансов и показателей долга позволил бы усилить обоснованность предложений, сделанных в 3 главе.

Содержание выпускной квалификационной (дипломной) работы обучающегося В. К. Супхапхан-Ковалевой соответствует требованиям высшей школы и специальности «Экономическая безопасность», заслуживает высокой положительной оценки.

Рецензент:  
кандидат экономических наук, доцент,  
зав. кафедрой  
«Гуманитарных, экономических  
и управленческих дисциплин»  
Астраханского филиала  
Российской Академии народного  
хозяйства и госслужбы при Президенте РФ

Дербенева Е.Н.

« 7 » Июль 2021 г.

