

УДК 336.2

О СООТНОШЕНИИ ПОНЯТИЙ «ДОЛГОВАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ» И «ДОЛГОВАЯ УСТОЙЧИВОСТЬ»

Рогатенюк Э. В.

Крымский федеральный университет имени В. И. Вернадского, Симферополь, Российская Федерация

E-mail: elana2005@mail.ru

Наличие государственного долга неизбежно вызывает проблему обеспечения долговой безопасности – определенного уровня внутренней и внешней задолженности, оптимального соотношения между ними. Исходя из важности данной проблемы, в статье уточнено экономического содержания понятий «долговая безопасность» и «долговая устойчивость», что позволило выбрать показатели долговой устойчивости и критерии их оценки; классифицировать субъекты по группам долговой устойчивости и обосновать мероприятия по отношению к ним.

Ключевые слова: государственный долг, долговая устойчивость, долговая безопасность, индикаторы, пороговые значения индикаторов.

ВВЕДЕНИЕ

В условиях роста дефицита государственного бюджета и ужесточения санкций по отношению к структурообразующим компаниям и системным банкам России важна способность финансовой системы страны своевременно и в оптимальных объемах мобилизовать финансовые ресурсы на внутреннем и/или внешнем рынке. Данные ресурсы необходимы для финансирования региональных социальных программ и программ развития, модернизации экономики страны.

Однако активизация заемно-долговой деятельности неизбежно приводит к нарушению долговой устойчивости субъектов Российской Федерации и образованию государственного долга и в конечном итоге вызывает проблему обеспечения долговой безопасности.

Теоретическую основу данного исследования составили работы отечественных и зарубежных ученых–экономистов, рассматривающих различные аспекты обеспечения долговой безопасности на макроэкономическом уровне: К. В. Вышковского [1], М. С. Горидиенко [2], А. А. Пороховского [3], В. М. Кулькова [4], В. В. Кулик, В. А. Майоровой и С. А. Зубковой [5], Ю. К. Цареградской [6], С. А. Элларян и С. Н. Куцрин [7] и многих других.

Однако в работах вышеназванных ученых не разграничиваются по содержанию такие понятия, как «долговая устойчивость» и «долговая безопасность», что вызывает определенные трудности при выборе показателей долговой устойчивости и критериев их оценки; классификации субъектов–заемщиков по группам долговой устойчивости и обосновании мероприятий по отношению к ним.

Важность затронутых проблем и недостаточность их разработки обусловили выбор темы данного исследования и определили цель – выявить причинно-следственную зависимость между задолженностью, займом (кредитом), долгом, долговой устойчивостью и долговой безопасностью, что позволит уточнить и

О СООТНОШЕНИИ ПОНЯТИЙ «ДОЛГОВАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ»...

разграничить экономическое содержание понятий «долговая безопасность» и «долговая устойчивость».

ОСНОВНОЙ МАТЕРИАЛ

По мнению коллектива авторов [8, с. 228–229], необходимо различать два понятия:

- долг (англ. debt) – денежная сумма, взятая в займы на срок на определенных условиях; статичное понятие, фиксированный параметр, определяющий запасы денежных средств на определенную дату;
- задолженность (англ. indebtedness) – сумма прироста чистой задолженности за прошлые периоды плюс первоначальная сумма задолженности; динамичное понятие, измеряемое меняющимся во времени денежным потоком.

Что же касается государственного долга, то он определяется как «сумма прямых обязательств органов государственного управления перед экономическими субъектами других секторов экономики (резидентами) и зарубежными кредиторами» [8]; «долговые обязательства Правительства РФ перед физическими и юридическими лицами, иностранными государствами, международными государствами и иными субъектами международного права» [9, с. 193–194]. В этом же контексте рассматривают государственный долг А. М. Бабич и Л. Н. Павлова, подчеркивая при этом, что «долг обеспечивается всем находящимся в федеральной собственности имуществом, составляющим государственную казну» [10, с. 430].

То есть, различие между долгом и задолженностью в государственном секторе экономики можно трактовать так: государственный долг, достигнувший определенной величины, превращается в мультипликатор собственного роста. В результате роста государственной задолженности сумма выплат по процентам увеличивается намного быстрее, чем растет сам долг. Задолженность – это произвольное от долга явление, отличающееся кумулятивным эффектом, поскольку выступает результатом накопления долгов и платежей по их обслуживанию. Другими словами, задолженность – это начальная сумма долга с накопленной суммой прироста процентов и чистой текущей суммы новых заимствований. В конечном итоге прослеживается взаимосвязь и трансформация разных по природе экономических понятий: заем (кредит), долг и задолженность, которые, в свою очередь, порождают с позиции должников и кредиторов общие проблемы займов, долгов и долговой зависимости.

Согласно Бюджетному кодексу РФ, к государственному долгу относятся: «долговые обязательства Российской Федерации перед физическими и юридическими лицами Российской Федерации, субъектами Российской Федерации, муниципальными образованиями, иностранными государствами, международными финансовыми организациями, иными субъектами международного права, иностранными физическими и юридическими лицами, возникшие в результате государственных заимствований Российской Федерации, а также долговые обязательства по государственным гарантиям, предоставленным Российской Федерацией, и долговые обязательства, возникшие в результате принятия

законодательных актов Российской Федерации об отнесении на государственный долг долговых обязательств третьих лиц, возникших до введения в действие настоящего Кодекса» [11]. «Институт государственного долга Российской Федерации в структуре федерального бюджета закрепляется и регулируется нормативными правовыми актами в двух аспектах: 1) как источник финансирования дефицитов бюджетов; 2) как вид расхода бюджетов. Подобное закрепление и регулирование представлено Бюджетным кодексом РФ и федеральными законами о бюджете на определенный финансовый год и плановый период» [6, с. 69].

Главной причиной государственного долга страны является дефицит ее бюджета, для покрытия которого государство может выбирать следующие источники финансирования: 1) денежную эмиссию, что запрещается законодательством многих экономически развитых стран, в том числе и РФ; 2) долговое финансирование, осуществляемое посредством внешних и внутренних заимствований, в результате чего и формируется государственный долг. То есть, в общем, государственный долг – это задолженность, накопившаяся у Правительства в результате заимствования денег для финансирования прошлых бюджетных дефицитов [2].

В случае если страна в силу объективных обстоятельств не выполняет обязательства по государственному займу (не своевременно оплачивает проценты или сумму основного долга) наступает дефолт (обычный или технический). Обычный (простой) дефолт – официальное признание государства–должника неспособности исполнять долговые обязательства перед кредиторами по факту отсутствия денежных средств. Обычный дефолт может быть двух видов: 1) перекрестный дефолт – характеризуется последовательной просрочкой долговых обязательств; 2) суверенный дефолт – неспособность государства выполнять ни внутренние, ни внешние долговые обязательства. Однако наличие значительных сумм государственного долга может свидетельствовать о наличии долгового кризиса, но не о долговом банкротстве страны. Речь может идти о техническом дефолте – нарушении долгового соглашения или оплошности технического характера при фактической возможности государства–заемщика исполнить свои обязательства перед кредиторами [12].

Если же правительство отказывается от договора займа и выплаты процентов или суммы основного долга, то это свидетельствует о долговом банкротстве страны или фактическом дефолте. В словаре иностранных слов дефолт трактуется как «один из методов восстановления бюджетного равновесия, состоящий в отказе государства от обязательств по госдолгу» [13]. А. А. Пороховский определяет фактический дефолт как открытую форму долгового банкротства страны и его составную часть, «поскольку заем – один из источников формирования государственного долга, а в случае невыполнения его условий, государственного банкротства» [3, с. 54].

Необходимо отметить, что «долговая проблема как экономическая реальность и объект научного анализа имеет две стороны. Во-первых, это чисто экономические аспекты долга: дополнительное финансирование экономического развития, покрытие дефицита бюджета, расширение фондового рынка, взаимосвязь последнего с денежно-кредитным рынком, «эффект вытеснения», «управление долгом» и целый ряд конкретных финансово-экономических проблем. Во-вторых, это существенное

О СООТНОШЕНИИ ПОНЯТИЙ «ДОЛГОВАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ»...

влияние долга на национальную экономическую безопасность, т. е. на способность страны выдержать и сократить долговое бремя, сохранить финансовый и общеэкономический суверенитет, не допустить разрастания кризисных процессов, снижения национальной конкурентоспособности, усиления диспропорций в развитии регионов и т. п.» [4, с. 42]. В этой связи объективно необходимым является уточнение содержания понятий «долговая устойчивость» и «долговая безопасность».

В. В. Кулик, В. А. Майорова и С. А. Зубкова определяют долговую безопасность как «уровень государственной задолженности, при котором страна способна осуществлять устойчивое функционирование финансовой системы и национальной экономики в целом. Долговая безопасность страны должна обеспечивать эффективное использование государственных займов в национальных интересах, своевременно выплачивать и не допускать долговые обязанности, сохранять финансовый, экономический и политический суверенитет и независимость страны» [5].

По мнению С. И. Юрия и В. М. Федосова, долговая безопасность представляет собой «определенный уровень государственной внутренней и внешней задолженности с учетом стоимости ее обслуживания и эффективности использования внутренних и внешних заимствований и оптимальное соотношение между ними, достаточный для решения неотложных социально-экономических потребностей, позволяющий сохранить устойчивость финансовой системы страны к внутренним и внешним угрозам, обеспечить относительную независимость государства, сохраняя при этом экономическую возможность страны осуществлять выплаты на погашение основной суммы и процентов без угрозы потерять суверенитет, одновременно поддерживая надлежащий уровень платежеспособности и кредитного рейтинга» [8, с. 480].

В. М. Кульков в своей работе приводит определения, но четко не разграничивает два понятия:

- долговая безопасность страны – «такое состояние (уровень) государственной задолженности, при котором страна способна осуществлять устойчивое функционирование финансовой системы и национальной экономики в целом, обеспечивая одновременно эффективное использование государственных заимствований в национальных интересах, своевременную выплату долгов (как основной суммы, так и процентов), недопущение критического накопления долгового бремени, сохранение финансового суверенитета, экономической и политической независимости страны» [4, с. 43];

- долговая устойчивость экономики страны – «способность страны выдержать и сократить долговое бремя, сохранить финансовый и общеэкономический суверенитет, не допустить разрастания кризисных процессов, снижения национальной конкурентоспособности, усиления диспропорций в развитии регионов и т. п.» [4, с. 42].

По нашему мнению, с точки зрения причинно-следственной зависимости, на первом месте находится государственный долг, затем – долговая безопасность и только потом следует долговая устойчивость. Долговая устойчивость находится в

прямой зависимости от объема государственного долга, размеры которого определяют долговую безопасность страны.

Оценка долговой устойчивости осуществляется на основе показателей долговой безопасности, поэтому результирующим фактором является государственный долг. Степень долговой устойчивости страны определяется на основе соотношения фактических и нормативных значений индикаторов долговой безопасности. На этой же основе происходит отнесение страны к группе заемщиков с высокой, средней или низкой долговой устойчивостью.

Показатели долговой безопасности, методики их анализа и результаты оценки применительно к РФ рассмотрены нами ранее в работе [14]. В данном исследовании остановимся лишь на показателях–индикаторах, предлагаемых Всемирным банком для оценки долговой устойчивости страны (табл. 1).

Таблица 1

Классификация стран по уровню внешней задолженности

Уровень дохода	Индикаторы долговой безопасности страны		
	NPV/XGS>220 % NPV/GNI>80 %	132 %<NPV/XGS<220 % 48 %<NPV/GNI<80 %	NPV/XGS<132 % NPV/GNI<48 %
Низкий – ВВП на душу населения 765 долл. США	Страны с большим долгом	Страны с умеренным долгом	Страны с небольшим долгом
Средний – ВВП на душу населения 9386 долл. США	Страны с большим долгом	Страны с умеренным долгом	Страны с небольшим долгом

В данной методике оценивается только внешняя задолженность страны на основе двух индикаторов: 1) отношение внешней задолженности к ВВП (NPV/XGS); 2) отношение внешней задолженности к экспорту товаров и услуг (NPV/GNI). Такой подход обусловлен тем, что информация о внешнем долге и расходах на его обслуживание очень важна для управления текущими валютными операциями, всем долгом и планирования стратегии внешних займов. «На детальном уровне такая информация позволяет правительственному органу следить за тем, чтобы каждому кредитору был своевременно осуществлен надлежащий платеж, на агрегированном уровне она нужна для оценки текущих потребностей в иностранной валюте, для проектирования будущих платежей по обслуживанию долга, для оценки последствий новых внешних займов и для управления внешними рисками» [15]. Данная методика широко используется большинством стран для оценки внешней задолженности, однако для оценки долговой устойчивости субъектов страны она не пригодна.

В статьях 106, 107, 111 Бюджетного кодекса РФ предусмотрен подход к оценке долговой устойчивости субъектов федерации и местных органов самоуправления. В 2016 году Минфином РФ было предложено внести в данный документ изменения в части оценки долговой устойчивости субъектов РФ и муниципальных образований. Эти изменения коснулись базовых показателей долговой устойчивости; классификации регионов по группам долговой устойчивости; мер, применяемых к субъектам в зависимости от группы долговой устойчивости. Причинами ужесточения нормативных показателей долговой безопасности послужили: рост госдолга субъектов в связи с финансированием социальных расходных обязательств на фоне ухудшающейся экономической ситуации; увеличение доли обязательств по

О СООТНОШЕНИИ ПОНЯТИЙ «ДОЛГОВАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ»...

бюджетным кредитам в связи с проводимой политикой замещения рыночного долга бюджетными кредитами. Наличие данных причин выявило недостатки существующей системы регулирования субфедеральных и местных заимствований: установленные ограничения не сдерживают роста долговой нагрузки; набор показателей долговой устойчивости недостаточен; отсутствие единого подхода к процедуре допуска субъекта на разные рынки заимствований [1]. В результате было предложено заменить действующий набор долговых показателей на новый (рис. 1).

На основе обновленного набора показателей была разработана методика классификации субъектов–заемщиков по группам долговой устойчивости (табл. 2).

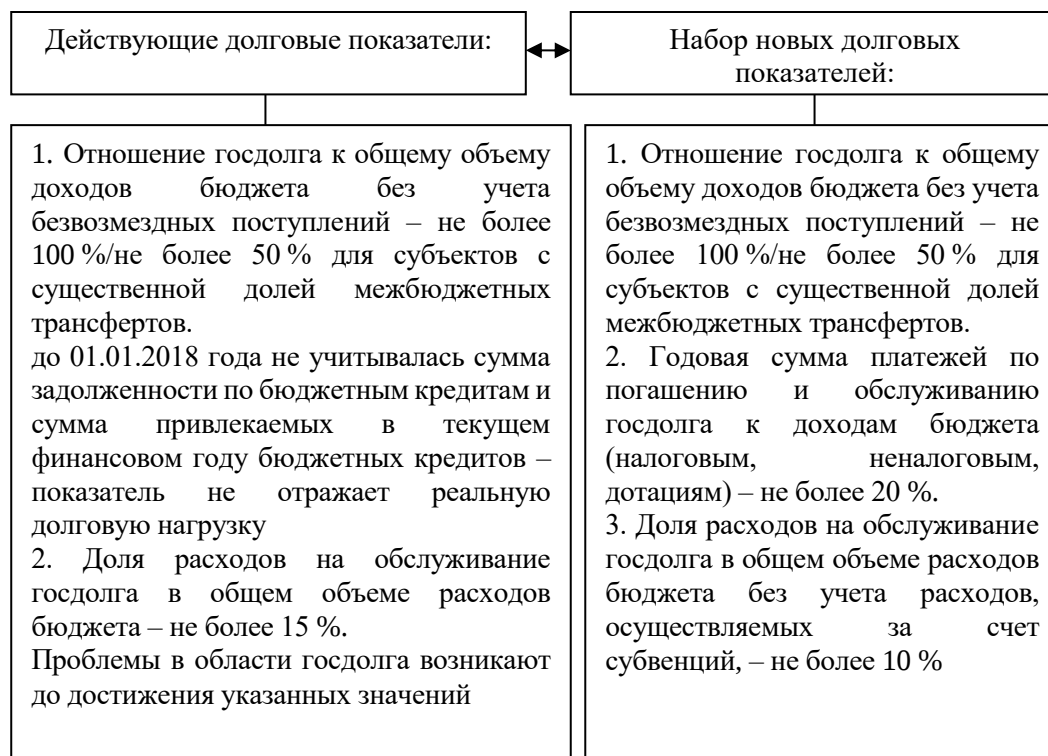
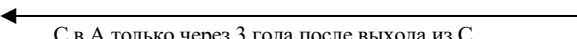


Рис. 1. Система показателей долговой устойчивости субъектов РФ
Источник: составлено автором на основе [1].

Таблица 2

Классификация субъектов–заемщиков РФ по группам долговой устойчивости

Показатель долговой безопасности	Группа А (высокая долговая устойчивость)	Группа В (средняя долговая устойчивость)	Группа С (низкая долговая устойчивость)
Отношение госдолга к общему объему доходов бюджета без учета безвозмездных поступлений	≤ 50 % / 25 % для высокодотационных регионов	50–85 % / 25–45 % для высокодотационных регионов	>85 % / 45 % для высокодотационных регионов
Годовая сумма платежей по погашению и обслуживанию госдолга к доходам бюджета за исключением объема расходов, осуществляемых за счет субвенций	≤ 13 %	13-18 %	>18 %
Отношение годовой суммы платежей по погашению и обслуживанию госдолга к доходам бюджета (налоговых неналоговых, дотаций)	≤ 5 %	5–8 %	>8 %
	3 показателя из своей группы	все, кто не отнесены к А и С	не менее 2-х показателей из группы С
	субъект группы А	субъект группы В	субъект группы С
 С в А только через 3 года после выхода из С			

Источник: составлено автором на основе [1].

Данная классификация является основанием для предъявления к субъектам требований различной степени жесткости (табл. 3). При этом предусматривается, что в отношении субъектов РФ и муниципальных образований с низким уровнем долговой устойчивости может быть инициирован процесс отрешения от должности высшего должностного лица.

Таблица 3

Требования к субъектам–заемщикам РФ в зависимости от группы долговой устойчивости

Показатель долговой безопасности	Группа А (высокая долговая устойчивость)	Группа В (средняя долговая устойчивость)	Группа С (низкая долговая устойчивость)
Разработка основных направлений долговой политики (ОНДП)	+	+	+
Представление проекта ОНДП в Минфин, финорганы субъекта	–	+	+
Согласование программ заимствований и гарантий с Минфином, финорганами субъекта	–	+	+
Реализация плана восстановления платежеспособности	–	–	+
Заимствования на финансирование дефицита бюджета	+	+	–
Возможность получения льготных бюджетных кредитов	–	–	+

Источник: [1].

ВЫВОДЫ

Подводя итоги исследования, отметим следующее:

1. В настоящее время «вопрос объемов государственных заимствований рассматривается в рамках исследования долговой устойчивости государственных финансов или, иными словами, возможности государства исполнять свои обязательства перед кредиторами» [7]. В общем, устойчивость – способность страны сохранять текущий курс макроэкономической политики без угрозы возникновения кризиса; устойчивость государственного долга (долговая устойчивость) имеет место, когда меры политики не допускают неограниченного увеличения государственного долга по отношению к ВВП, доходам бюджета, экспорту товаров и услуг. Превышение значений данных показателей может сигнализировать о неспособности правительства финансировать обязательства бюджета, включая обслуживание долга.

2. Оценка долговой устойчивости осуществляется на основе показателей долговой безопасности, поэтому результирующим фактором является государственный долг. В методике, предлагаемой Всемирным банком, оценивается только внешняя задолженность страны на основе двух индикаторов: отношение внешней задолженности к ВВП и к экспорту товаров и услуг. Данная методика используется большинством стран для оценки внешней задолженности, однако для оценки долговой устойчивости внутри страны она не пригодна, поскольку не позволяет оценить истинное состояние страны-заемщика. «Практика мировых финансов показывает, что страна с огромной внешней задолженности может не иметь значительных трудностей в ее обслуживании (например, США). И наоборот, страна может иметь относительно незначительный иностранный долг и фактически стать банкротом» [15].

Рост госдолга субъектов РФ и замещение рыночного долга бюджетными кредитами обусловило ужесточение нормативных показателей долговой безопасности. В Бюджетный кодекс были внесены изменения: пересмотрены базовые показатели долговой устойчивости и классификация регионов по группам долговой устойчивости. Реализация мер, применяемых к субъектам в зависимости от группы долговой устойчивости, должна быть направлена на оценку рисков в сфере государственного долга субъекта и недопущения развития кризиса.

Список литературы

1. Вышковский К. В. Новации Бюджетного кодекса Российской Федерации в части оценки долговой устойчивости субъектов Российской Федерации и муниципальных образований [Электронный ресурс]. URL: https://www.minfin.ru/common/upload/library/2016/07/main/Novatsii_Budzhethnogo_kodeksa_RF_v_chasti_otsenki_dolgovoy_ustoychivosti_subektov_RF_i_munitsipalnykh_obrazovaniy_K.V._Vyshkovskogo.pdf.
2. Гордиенко М. С. Внутренний государственный долг как важнейший стабилизатор бюджетной политики Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: <http://processes.open-mechanics.com/articles/437.pdf>.
3. Долговая проблема как феномен XXI века: монография / Под ред. А. А. Пороховского [Электронный ресурс URL: http://elib.fu.ru/rbook/dolg_economica.pdf].
4. Кульков В. М. Долговая безопасность экономики России: параметры и противоречия // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. 2014. № 12 (249). С.42–51.

5. Кулик В. В., Майорова В. А., Зубкова С. А. Долговая проблема экономики Российской Федерации как экономическая реальность [Электронный ресурс]. URL: https://interactive-plus.ru/ru/article/112111/discussion_platform
6. Цареградская Ю. К. Теоретико-правовые основы государственного долга Российской Федерации: сущность, содержание и функции // Актуальные проблемы российского права. 2016. № 4 (65). С. 69–76.
7. Элларян С. А., Куцрин С. Н. Долговая устойчивость государственных финансов российской федерации: анализ и оценка // Актуальные вопросы экономики и современного менеджмента. [Электронный ресурс]. URL: <http://izron.ru/articles/aktualnye-voprosy-ekonomiki-i-sovremennogo-menedzhmenta-sbornik-nauchnykh-trudov-po-itogam-mezhdunar/seksiya-3-finansy-denezhnoe-obrashchenie-i-kredit-spetsialnost-08-00-10/dolgovaya-ustoychivost-gosudarstvennykh-finansov-rossiyskoy-federatsii-analiz-i-otsenka>.
8. Финанси: підручник / За ред. С. І. Юрія, В. М. Федосова. К.: Знання, 2008. 611 с.
9. Финансы: учебник для вузов / Под ред. проф. Л. А. Дробозиной. М.: Финансы, ЮНИТИ, 2000. 527 с.
10. Бабич А. М., Павлова Л. Н. Финансы: учебник. М.: ИД ФБК-ПРЕСС, 2000. 760 с.
11. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145–ФЗ (ред. от 28.12.2016). [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19702.
12. Технический дефолт: что это такое, его причины. [Электронный ресурс]. URL: <https://businessman.ru/new-technicheskij-defolt-cto-eto-takoe-ego-prichiny.html>
13. Словарь иностранных слов / Под ред. В. В. Пчелкина. М.: Русский язык, 1987. 608 с.
14. Рогатенюк Э. В. Индикативный анализ долговой безопасности Российской Федерации // Ученые записки КФУ им. В. И. Вернадского. Серия Экономика и управление. 2018. Том 4 (70). № 2. С. 122–133.
15. Международные финансы [Электронный ресурс]. URL: https://studbooks.net/3457/finansy/mezhdunarodnye_finansy

Статья поступила в редакцию 08.04.2019