

УДК 338.2

***В.А. Молодых***

ФГКОУ ВО «Санкт-Петербургский университет Министерства внутренних дел Российской Федерации», Санкт-Петербург, email: v.a.molodyh@yandex.ru

## **УПРАВЛЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫМ ДОЛГОМ КАК МЕХАНИЗМ ОБЕСПЕЧЕНИЯ БЮДЖЕТНО-НАЛОГОВОЙ БЕЗОПАСНОСТИ**

**Ключевые слова:** налоговая безопасность, государственный долг, фискальные доходы, сбалансированность бюджета, устойчивое развитие.

Обеспечение бюджетно-налоговой безопасности предполагает интеграцию стратегических приоритетов в бюджетный процесс, а также приведение системы государственных финансов в соответствие с поставленными целями и оптимизации использования бюджетных расходов для обеспечения национальной безопасности Российской Федерации в целом. С учетом ограниченности фискальных доходов решение данной проблемы требует повышения эффективности управления финансовыми потоками, к основным из которых относится механизм государственных заимствований. Эффективное управление государственным долгом имеет решающее значение для обеспечения бюджетно-налоговой безопасности и предотвращения негативных последствий для устойчивого развития национальной экономики, которые проявляются в виде ухудшения суверенного кредитного рейтинга, снижения налогового потенциала и чрезмерного роста долговой нагрузки.

***V.A. Molodykh***

St. Petersburg University of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation, St. Petersburg, email: v.a.molodyh@yandex.ru

## **PUBLIC DEBT MANAGEMENT AS A MECHANISM FOR ENSURING FISCAL SECURITY**

**Keywords:** tax security, public debt, fiscal revenues, budget balance, sustainable development.

Ensuring fiscal security involves the integration of strategic priorities into the budgetary process, as well as bringing the public finance system in line with the set goals and optimizing the use of budget expenditures to ensure the national security of the Russian Federation as a whole. Given the limited fiscal revenues, solving this problem requires improving the efficiency of financial flow management, the main of which is the mechanism of government borrowing. Effective management of public debt is crucial for ensuring fiscal security and preventing negative consequences for the sustainable development of the national economy, which manifest themselves in the form of deterioration of the sovereign credit rating, reduction of tax potential and excessive growth of the debt burden.

Обеспечение бюджетно-налоговой безопасности предполагает устойчивость развития системы государственных финансов с учетом соответствия экономической политики государства стратегическим целям инклюзивного роста. Следовательно, решение данной проблемы требует согласования разноплановых интересов и использования различных мер, таких как улучшение входящей информации и методов ее обработки, согласование целей обеспечения бюджетно-налоговой безопасности стратегическим приоритетам страны, сопоставление объемов бюджетных расходов с прогнозируемыми фискальными доходами в качестве инструмента

принятия решений об оптимальном распределении ресурсов, имеющихся в распоряжении государства.

Государственные бюджеты играют первостепенную роль в определении приоритетов экономического, политического и социального характера, что делает бюджетный процесс одним из наиболее важных инструментов обеспечения экономической безопасности, которые имеются в распоряжении органов государственной власти.

В настоящее время в Российской Федерации активно внедряются новые подходы к планированию и подготовке бюджета, которые направлены на повышение прозрачности бюджетного процесса,

эффективности процессов мониторинга и оценки, а также управления государственным долгом [3]. В этой связи можно говорить о том, что бюджетно-налоговая безопасность неразрывно связана с балансировкой финансовых потоков, а также бюджетных доходов и расходов в соответствие с поставленными долгосрочными целями социально-экономического развития страны.

### Цель исследования

Цель исследования заключается в оценке возможности обеспечения бюджетно-налоговой безопасности, предполагающей интеграцию стратегических приоритетов в бюджетный процесс, а также приведение системы государственных финансов в соответствие с поставленными целями и оптимизации использования бюджетных расходов для обеспечения национальной безопасности Российской Федерации в целом. С учетом ограниченности фискальных доходов решение данной проблемы требует повышения эффективности управления финансовыми потоками к основным из которых механизм государственных заимствований.

### Материал и методы исследования

Управление государственным долгом в контексте обеспечения бюджетно-налоговой безопасности сопряжено с различными рисками, которые необходимо адекватно оценивать и эффективно ими управлять. Целесообразно рассмотреть следующие виды рисков [9]:

- рыночный риск;
- кредитный риск;
- операционный риск;
- риск финансирования;
- риск изменения процентной ставки;
- страновой риск.

Рыночный риск включает в себя процентный и валютный риски, и он возникает из-за потенциальных неблагоприятных изменений процентных ставок и обменных курсов, которые могут отрицательно повлиять на стоимость обслуживания государственного долга.

Под кредитным риском обычно понимают потенциальные убытки, возникающие в случае неисполнения контрагентом своих обязательств. В контексте управления государственным долгом

данная категория риска связана с использованием производных финансовых инструментов в рамках действующей стратегии управления портфелем.

Операционный риск при управлении государственным долгом имеет особое значение, так как он напрямую зависит от квалификации персонала, контроля процессов и наличия систем поддержки принятия решений, используемых в данном виде деятельности.

Риск финансирования связан со способностью заемщика привлекать средства по мере необходимости и без штрафных санкций [7]. В этой связи данная категория рисков практически не актуальна для государства, которое практически всегда имеет широкий спектр доступных инструментов и механизмов привлечения заемных средств.

Процентный риск связан с неблагоприятными колебаниями ставок, снижающими стоимость портфеля. Государство как заемщик может эффективно управлять этим риском, так как имеет доступ к ряду инструментов финансирования, которые позволяют ему привлекать денежные средства в запланированные сроки.

Особую роль при управлении государственным долгом играет страновой риск, включающий факторы не только экономического, но и политического, а также институционального характера, включая суверенные и частные риски.

Эффективное управление государственным долгом играет важную роль в обеспечении бюджетно-налоговой безопасности, так как напрямую содействует макроэкономической стабилизации, балансу доходов и расходов консолидированного бюджета, а также обеспечивает устойчивость денежно-кредитной системы.

Государственный кредит выступает неотъемлемой частью сферы публичных финансов. В основном государство является заемщиком средств, тогда как величина его операций в качестве кредитора несопоставимо меньше. Также возможны ситуации, когда государство берет на себя ответственность третьих лиц по погашению кредитов, выплаты процентов, т.е. выступает в качестве гаранта. Роль государства в этих отношениях не ограничивается только стороной

заемщика или кредитора, но оно также выступает как гарант соблюдения прав сторон, а также контролера по выполнению обязанностей.

Если рассматривать государственный кредит как экономическую категорию, то следует выделить следующие функции [8]:

- распределительная;
- регулирующая;
- контрольная.

Распределительная функция государственного кредита представляет собой разновидность функции бюджетной системы по аккумуляции денежных средств и их последующее расходование на принципах срочности, платности и возвратности. Если государство выступает в роли заемщика, то это позволяет ему привлечь дополнительные денежные ресурсы для покрытия своих финансовых потребностей. В большинстве экономически развитых странах институт государственного заимствования выступает в качестве основополагающего механизма финансирования бюджетного дефицита в случае роста расходов [2]. В настоящее время финансирование бюджетных расходов за счет государственных займов является вторым по значимости источников формирования доходной части бюджета после налоговых поступлений. Основной причиной формирования этого тренда является опережающий рост обязательств государства по сравнению с динамикой налоговых поступлений.

Стратегия управления долгом в ряде стран сформулирована в рамках управления активами и пассивами, предполагающего применение портфельного подхода к управлению государственным долгом [10]. При портфельном подходе важность управления долгом в политике обеспечения бюджетно-налоговой безопасности будет зависеть от того, насколько взаимозаменяемы различные типы государственных облигаций и как меняется их доходность в зависимости от волатильности цен на другие активы. Если различные типы государственных ценных бумаг не являются идеальной заменой, то в этом случае изменение состава облигаций в портфеле частного сектора может повлиять на относительную доходность активов, объем инвестиций и экономическую активность.

В управлении государственным долгом выделяют две базовые функции, которые разделяют главным образом для того, чтобы предоставить центральному банку расширенную автономию и сосредоточить внимание на долговой политике, чтобы он мог координировать свои действия на оперативном уровне на рынке государственных ценных бумаг [4]. В случае, если эти функции не разделены, политика управления долгом в конечном итоге становится подчиненной денежно-кредитной политике, поскольку монетарные власти пытаются использовать долговые инструменты для усиления сигналов денежно-кредитной политики и повышения доверия к центральному банку.

Конфликт между бюджетно-налоговой политикой и управлением долгом связан с выбором стратегии сохранения низких затрат на обслуживание долга в кратко-, средне- или долгосрочной перспективе. Для его преодоления во многих странах создают отдельный орган по управлению долгом, что позволяет нейтрализовать влияние политического процесса при составлении и утверждении бюджета и, как правило, позволяет минимизировать политическое давление и достичь компромисса между долгосрочными целями управления долгом и краткосрочными бюджетными целями. Такое разделение бюджетных полномочий в сфере управления государственным долгом позволяет избежать подобных конфликтов и повышает уровень бюджетно-налоговой безопасности. Отдельный орган по данной категории вопросов также компетентен предоставлять законодательным органам власти итоговый отчет об управлении долгом, что способствует улучшению финансовой дисциплины, росту прозрачности аудита, а также повышению эффективности финансового и управленческого контроля.

Включаясь в кредитные отношения, государство получает дополнительные возможности оказывать прямое влияние на динамику и структуру денежного обращения в стране, регулировать размер процентных ставок на рынке ссудного капитала, что также оказывает косвенное воздействие на темпы экономического роста и обеспечение экономи-

ческой безопасности. Следовательно, государство может использовать заимствования как эффективный инструмент регулирования экономики, стимулируя экономический рост в периоды кризисов и охлаждая его в периоды подъема, тем самым осуществляя проциклическую финансовую политику.

В случае, когда государство размещает свои займы среди инвесторов оно также осуществляет регулирование денежного обращения. Например, аккумулируя через выпуск облигационных займов части свободных средств физических лиц государство способствует сокращению платежеспособного спроса [5]. Если государство выходит на финансовые рынки как заемщик, то это приводит к росту спроса на кредитные ресурсы и автоматически приводит в большинстве случаев к увеличению процентных ставок, т.е. стоимость кредита будет расти. В результате такой динамики для частного бизнеса снижается доступность заемных средств, это приводит к сокращению инвестиционной активности в реальном секторе экономики, но одновременно с этим, стимулируется спрос на приобретение государственных ценных бумаг.

В краткосрочном периоде такое изменение политики управления государственным долгом практически не оказывает негативного влияния на устойчивость и темпы экономического роста, так как если в стране имеется достаточный объем свободных капиталов, то рост стоимости заемных средств будет поглощаться. Однако, в долгосрочной перспективе продолжающаяся активность государства как заемщика приведет к изменению структуры накоплений в пользу портфельных, а не реальных инвестиций и, в конечном итоге, темпы экономического роста замедлятся.

Если рассматривать специфику управления государственным долгом по уровням бюджетной системы, то следует выделить отметить, что долговые обязательства региональных и муниципальных органов власти, как правило, имеют более высокий уровень риска, поэтому их заимствования часто обеспечиваются залогом, например, государственным имуществом. Государственные ценные бумаги, выпускаемые

федеральным правительством, имеют минимальный уровень риска, поэтому обеспечение залогом в большинстве случаев не требуется.

Показатель реструктуризации долга представляет собой количественный индикатор, который также позволяет оценить структуру государственного долга, т.е. может выступать в качестве стратегического ориентира. Инструментом экономической политики государства является управление средне- и долгосрочным долгом, который позволяет регулировать его структуру, например, за счет размещения долговых обязательств, а также трансформации структуры долговой нагрузки за счет размещения свопов, обратного выкупа долга и других финансовых инструментов.

Эффективное управление государственным долгом требует вовлечения профессионального и компетентного персонала, а операционная среда должна быть аналогична среде частного коммерческого предприятия, т.е. государство должно управлять портфелем в рамках риск-ориентированного подхода [6]. Специфика функционирования финансовых рынков, в частности, производные инструменты, требуют специальной подготовки для мониторинга рыночных позиций, внебиржевых сделок и ценообразования со стороны органов государственной власти по управлению долгом, что потребует компетентных и квалифицированных специалистов.

#### **Результаты исследования и их обсуждение**

Центральные банки, такие как Банк России, часто организуются таким образом, чтобы быть формально или де-юре независимыми от правительства, но как показывает практика, институциональная независимость легко преодолевается, когда правительство заинтересовано в том, чтобы центральный банк увеличил денежную массу, например путем выкупа государственного долга. Таким образом, роль Центрального банка в управлении государственным долгом весьма велика, особенно после отказа от привязки национальных валют к золоту стандарту.

Управление долгом предоставляет государству не только возможность кон-

тролировать денежную массу, но и возможность выступать в качестве кредитора последней инстанции для предотвращения распространения инфляции. В случае какой-либо потери доверия к депозитным деньгам правительство может предоставить любой уровень резервов через Центральный Банк, необходимый отдельным кредитным учреждениям для покрытия расходов по снятию депозитов. То есть государство позиционирует себя в качестве кредитора последней инстанции для кредитных учреждений, испытывающих нехватку средств, что, в свою очередь, позволяет минимизировать негативные последствия финансовых кризисов и повысить уровень бюджетно-налоговой безопасности.

Центральный банк является государственным учреждением, ответственным за предоставление услуг кредитора последней инстанции, поскольку он имеет возможность контролировать денежную базу и денежную массу. В управлении государственным долгом Центральный банк также выступает регулирующим и надзорным органом государства выполняет широкий спектр функций, в основном направленных на ограничение принятия рисков отдельными депозитарными учреждениями и поддержание общественного доверия к денежным вкладам. Эти цели могут быть достигнуты путем регулирования и надзора, направленных на ограничение высокорискового кредитования:

- обеспечение поддержания адекватного уровня резервов и капитала;
- мониторинг операций кредитных учреждений посредством установления требований к отчетности по операциям с активами и пассивами при осуществлении операций с государственным долгом;
- мониторинг операций кредитных учреждений внешнего аудита;
- обеспечить страхование вкладов, подкрепленное полным доверием к Центральному банку.

Центральный банк отвечает за денежно-кредитный контроль и услуги кредитора последней инстанции, но нет никаких внутренних причин, по которым центральные банки должны играть важную роль в финансовом регулировании и надзоре. Причина, по которой на центральные банки чаще всего возлагается

ответственность за денежно-кредитный контроль и роль кредитора последней инстанции, заключается в том, что в современной денежно-кредитной системе с перевернутой пирамидой центральный банк контролирует объем государственного долга. Управление государственным долгом позволяет центральному банку функционировать в качестве кредитора последней инстанции и обеспечивать общий контроль над денежной массой.

Центральные банки для эффективного управления государственным долгом должны иметь в своем распоряжении информацию о финансовой системе для осуществления их денежно-кредитного контроля и, особенно, ответственности кредитора последней инстанции. Однако, возникают правовые коллизии:

– центральный банк может легко получать от других ведомств информацию, необходимую для выполнения своих основных обязанностей, фактически не являясь органом регулирования и надзора за финансовыми институтами и рынками;

– по мере усиления роли центрального банка возникает конфликт интересов между денежно-кредитной политикой и регулированием со стабильностью тех элементов финансовой системы, за которые они несут ответственность, а не за общее направление денежно-кредитной политики и управление государственным долгом.

Вышеуказанные роли являются основным обоснованием того, что правительство становится частью национальной системы финансового и монетарного регулирования посредством управления государственным долгом. Особую роль в системе управления государственным долгом играют независимые центральные банки, которые способны регулировать финансирование бюджетного дефицита в зависимости от потребностей денежно-кредитной политики. Однако, следует отметить, что во многих странах заимствования у центрального банка запрещены. В общем случае установленный верхний предел кредитования центральным банком государства способствует сдерживанию денежно-кредитной политики и помогает установить доверие к центральному банку и определяет его операционную автономию.

В соответствии с Маастрихтским договором 1992 года государству может предоставляться только косвенный кредит и только по усмотрению центрального банка. На практике в странах ОЭСР не существует формальных ограничений на косвенное кредитование центральным банком государства. Однако, часто существуют неформальные ограничения, связанные с тем, что операции на открытом рынке могут осуществляться только в целях реализации денежно-кредитной политики.

Передача прибыли центрального банка государства частично ограничивает независимость центрального банка и может привести к росту инфляции, если это приведет к увеличению расходов. Исторически необходимость введения ограничений на способность государства финансировать свои расходы за счет доходов от сеньоража была одной из основных причин предоставления независимости центральному банку. Такая прибыль должна быть вычтена из долга казначейства центральному банку, а остальная прибыль должна быть переведена в бюджет. Существует также точка зрения, в соответствии с которой если прибыль центрального банка поступает государству, то, наоборот, трансферты от правительства должны покрывать убытки. Это подразумевало бы наличие объединенного баланса центрального банка и бюджетной системы, что привело бы к непрерывному поступлению доходов от сеньоража, что, однако, снижает независимость центрального банка.

Ряд стран предоставили центральным банкам большую независимость, чтобы они сосредоточились на достижении цели ценовой стабильности и таргетирования инфляции. Неограниченный доступ государства к кредитам центрального банка на льготных условиях не только ограничивает независимость центрального банка, но и негативно сказывается на финансовом положении всего банковского сектора. В некоторых странах, где финансовые рынки неразвиты, необходимость финансировать дефицит бюджета ограничивает независимость центрального банка, так как используется автоматический и неограниченный доступ к кредитам центрального банка, выделяемых преимущественно

с целью инвестирования в крупные инфраструктурные проекты, которые, как ожидается, приведут к более высокому экономическому росту.

Промышленно развитые страны, как правило, разделяют цель и задачи управления государственным долгом и денежно-кредитное управление. В этой связи требуется наличие системы эффективного обмена информацией между казначейством, центральным банком и органами государственной власти, что также позволяет управлять ликвидностью. Промышленно развитые страны также следят за тем, чтобы управление долгом и денежно-кредитное управление на финансовых рынках было скоординировано с целью избегания дублирования задач.

Таким образом, управление государственным долгом позволяет правительству воздействовать на денежно-кредитную политику. Центральные банки почти используя механизмы управления государственным долгом имеют возможность проводить активную политику, направленную на то, чтобы компенсировать негативные последствия в экономике в экономике путем проведения антициклической денежно-кредитной политики. Это позволяет рассматривать налогово-бюджетную политику, а именно государственные расходы и налогообложение как селективные инструменты макроэкономической стабилизации.

### Выводы

Управление государственным долгом включает в себя различные стратегии и методы, которые органы власти могут использовать для обеспечения бюджетно-налоговой безопасности. Результаты проведенного анализа показали, что наиболее эффективными из них являются:

- оценка долговой ситуации: включает анализ всех потенциально проблемных долгов, волатильность процентных ставок для определения наиболее узких направлений, отрицательно влияющих на устойчивость бюджетной системы;
- создание плана управления долгом: включает создание бюджетного плана, который позволяет погашать долги при сохранении финансовой стабильности;
- согласование более низких процентных ставок: представляет собой налаживание взаимодействия с кредитора-

ми для снижения нагрузки обслуживания государственного долга;

– консолидация остатков по долгам с высокой процентной ставкой: включает аккумуляцию в идеале всех долгов с высокой процентной ставкой в один кредит с более низкой процентной ставкой для снижения общего объема подлежащих выплате процентов;

– определение приоритетности выплат по долгам: данный инструмент направлен на расстановку приоритетности долгов по критерию величины процентов для первоначального погашения долгов с максимально высокими процентными ставками;

– рефинансирование для получения более низких процентных ставок: предполагает пересмотр условий кредитования

для снижения стоимости обслуживания государственного долга.

Таким образом, эффективное управление государственным долгом имеет решающее значение для обеспечения бюджетно-налоговой безопасности и предотвращения негативных последствий для устойчивого развития национальной экономики, которые проявляются в виде ухудшения суверенного кредитного рейтинга, снижения налогового потенциала и чрезмерного роста долговой нагрузки. Успешное управление государственным долгом способствует повышению устойчивости бюджетной системы, достижению баланса доходов и расходов, а также стратегических целей обеспечения национальной безопасности.

#### *Библиографический список*

1. Веселкина С.А. Анализ обеспечения налоговой безопасности в России // *Мировая экономика: проблемы безопасности*. 2022. № 1. С. 5-8.
2. Караваева И.В., Коломиец А.Г., Быковская Ю. В. Стратегии экономической безопасности в зарубежной теории и практике // *Вестник Института экономики Российской академии наук*. 2022. № 1. С. 50-67.
3. Князев М., Давыдова Е. Теоретико-методологические подходы к формированию системы налоговой безопасности в России // *Известия ДВФУ. Экономика и менеджмент*. 2017. № 4. С. 83-88.
4. Лавровский Б.Л., Горюшкина Е.А., Шильцин Е.А. Моделирование бюджетной обеспеченности регионов // *Вестник Российской академии наук*. 2022. Т. 92. № 1. С. 45-52.
5. Лыкова Л.Н. Налоговая политика и возможности экономического роста: региональный аспект // *Федерализм*. 2016. № 1 (81). С. 107-120.
6. Миронова О.А., Новоселов К.В. Экономическая безопасность и бюджетно-налоговый механизм ее обеспечения // *Развитие и безопасность*. 2021. № 4 (12). С. 85-94.
7. Новоселов К.В. Организация системы экономической безопасности в сфере бюджетно-налоговых отношений // *Инновационное развитие экономики*. 2019. № 4 (52). Ч. 2. С. 115-117.
8. Ahmad E. *Handbook of Fiscal Federalism*. Edward Elgar Publishing, 2006. 208 p.
9. Auerbach N. The Meanings of Neoliberalism. In *Neoliberalism: National and Regional Experiments with Global Ideas*, edited by Ravi K. Roy, Arthur T. Denzau, and Thomas D. Willett, 26–50. Routledge, 2007. p.112-153.
10. Constantelos J. Playing the Field: Federalism and the Politics of Venue Shopping in the United States and Canada // *The Journal of Federalism*. 2010. Vol. 40. no. 3. P. 460-483.