

ПРОБЛЕМЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ ВНЕШНИМИ ДОЛГОВЫМИ ОБЯЗАТЕЛЬСТВАМИ

Владимир Андреевич Банченко

Свободный исследователь, г. Таганрог, Ростовская область, Российская Федерация, e-mail: vladimirbanchenko@mail.ru

Аннотация. В работе изучены основные тенденции и специфические особенности формирования внешнего государственного долга, такие как прямая зависимость от бюджетного дефицита, преимущественное использование внешних займов на текущие потребности государства, рост краткосрочных займов. Бюджетный дефицит провоцирует правительство к новым заимствованиям, государственный долг растёт, а статья расходов на покрытие займа становится значительной. Внешние поступления могут направляться на погашение предыдущих займов и процентов по ним, оплату импорта, финансирование расходных статей бюджета и социальные выплаты. Обслуживание внешнего долга обходится бюджету страны дороже, чем обслуживание внутреннего государственного долга. Оно должно быть организовано с учётом не только экономической ситуации в стране, но и политической обстановки в мире. Высокий объём внешней задолженности способствует усилению финансового давления со стороны зарубежных стран, что может стать серьёзной угрозой для экономической безопасности государства. При рациональном использовании заёмных внешних финансовых средств они могут направляться не только на покрытие дефицита государственного бюджета, но и на долгосрочные инвестиционные перспективы национальной экономики. В исследовании обоснованы концептуальные основы совершенствования государственных механизмов управления внешними долговыми обязательствами и их обслуживании в условиях современной рыночной экономики.

Ключевые слова: государственный долг, государственный внешний долг, механизмы управления долговыми обязательствами, политика в сфере управления долговыми обязательствами, стратегия внешних и внутренних заимствований.

Информация о финансировании: данное исследование выполнено без внешнего финансирования.

Для цитирования: Банченко В.А. Проблемы совершенствования системы управления внешними долговыми обязательствами. Государственное управление и право. 2024. № 1(01). С. 268-283.

PROBLEMS OF IMPROVING THE EXTERNAL DEBT OBLIGATIONS MANAGEMENT SYSTEM

Vlaimir Andreevich Banchenko

Freelance researcher, Taganrog, Rostov region, Russian Federation,
e-mail: vladimirbanchenko@mail.ru

Annotation. The paper examines the main trends and specific features of the formation of external public debt, such as direct dependence on the budget deficit, the preferential use of external loans for current government needs, and the growth of short-term loans. The budget deficit provokes the government to borrow more, the national debt grows, and the cost of covering the loan becomes significant. External revenues can be used to repay previous loans and interest on them, pay for imports, finance budget expenditure items and social benefits. Servicing the external debt costs the country's budget more than servicing the domestic public debt. It should be organized taking into account not only the economic situation in the country, but also the political situation in the world. The high volume of external debt contributes to increased financial pressure from foreign countries, which can become a serious threat to the economic security of the state. With the rational use of borrowed external financial resources, they can be directed not only to cover the state budget deficit, but also to long-term investment prospects of the national economy. The study substantiates the conceptual foundations for improving government mechanisms for managing external debt obligations and servicing them in a modern market economy.

Keywords: public debt, public external debt, debt management mechanisms, debt management policy, external and domestic borrowing strategy.

Funding information: this research received no external funding.

For citation: Banchenko, V.A. (2024) Problems of improving the external debt obligations management system. Public administration and law, 1(01), 268-283.

Введение

В современных условиях развития международной финансовой системы происходит постоянный рост объёмов внешней государственной задолженности всех стран мира без исключения. Долговые обязательства являются органической составляющей финансовой системы каждого государства, действенным институтом в механизме макроэкономического регулирования и инструментом реализации экономической стратегии. Крайне важно иметь чёткие и действенные механизмы

и методы управления долговыми обязательствами, а главное – их погашения. Решение данной проблемы выступает основной целью исследования.

Методы исследования

Для исследования проблем управления внешними долговыми обязательствами были применены общенаучные методы системного, эволюционного, структурно-функционального анализа, метод сравнений и аналогий, а также формально-логические методы, переход от общего к частному. Информационно-эмпирическая база

исследований включает данные международных валютно-кредитных организаций, Росстата, Минфина РФ, Международного валютного фонда, Группы Всемирного Банка, Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), аналитических агентств.

Результаты исследования и их обсуждение

От характера решения долговой проблемы зависит состояние валютных резервов страны, её бюджетная дееспособность, а, следовательно, стабильность национальной валюты, уровень процентных ставок, инвестиционный климат. Следует отметить, что практически в каждой стране без исключения этот процесс имеет ряд проблем, связанных с несовершенством законодательной базы, значительным объёмом государственных долговых обязательств и их постоянным ростом [1, с. 6-11].

Тенденция резкого роста объёмов внешнего долга и, соответственно, необходимых платежей по нему начала проявляться довольно давно, ещё с начала 80-х годов XX века. С 2008 года после наступления финансового кризиса в мире, тенденция роста объёмов внешнего долга увеличилась в большинстве стран мира. Это стало проблемой не только для самих стран-должников, но и для всей мировой экономики. Основные причины: финансовая политика США, значительный рост дефицитов текущих платёжных балансов стран, особенно тех, которые импортируют нефть, а также увеличение структурных несоответствий и диспропорций в экономике.

Формирование государственного внешнего долга, независимо от страны-заёмщика, происходит под влиянием как объективных, так и субъективных факторов. К первым из них можно отнести неблагоприятный инвестиционный климат, трансформационный

состав производства и сужение на этой основе налоговой базы, преобладание устарелой технологической базы, в значительной мере моральное старение и физическое изнашивание основного капитала, замедленные темпы производственного воссоздания. Субъективные факторы связаны с ситуативными просчётами в тактике проведения реформ и фактическим отсутствием стратегии относительно развития финансового рынка. К тому же имеют место попытки развязывания текущих проблем «в пожарном порядке» [2, с. 95-101].

Наличие государственного долга требует осуществления ежегодных процентных платежей, которые должны финансироваться за счёт налоговых поступлений. При стремительном росте таких платежей государство должно или уменьшать расходы на финансирование социально-экономических программ, или увеличивать свои доходы. Увеличение доходов бюджета достигается за счёт установления новых налогов и других обязательных платежей или дополнительных государственных ссуд. Дополнительное заимствование нуждается в дополнительных расходах для обслуживания государственного долга. Введение новых налогов может подорвать заинтересованность предпринимателей к бизнесу. Таким образом, существование большого государственного долга может подорвать экономический рост страны [3].

Следующим моментом является рассмотрение методик формирования и обслуживания долговых обязательств государства, как внешних, так и внутренних, ведущих стран мира. В первую очередь нужно обратить внимание на Соединённые Штаты Америки.

США уже давно живут в долг: сальдо их внешнеторгового баланса не первый год отрицательно, чтобы его покрывать, ежемесячно требуются

огромные капиталовложения со стороны остального мира.

Если по итогам 2003 года совокупный внешний долг США, включая обязательства частного сектора, составлял примерно \$6,95 трлн, то на 3 октября 2023 года составил \$31,12 трлн. Из этой суммы внутриправительственный долг (Intragovernmental Holdings) составляет \$6,82 трлн, всё остальное – публичный (Debt Held by the Public). Показатель превышает плановые доходы федерального бюджета в 5,7 раза. Госдолга такого размера у Штатов не было за всё время ведения статистики Минфином, который публикует её с 1993 г. Уровень обязательств США вплотную приблизился к потолку, который в конце 2022 года одобрил президент Джо Байден: \$31,4 трлн [4].

Основными иностранными кредиторами США являются страны Восточной Азии. Эта система, в основном, создана в эпоху Холодной войны и направлена на укрепление стратегических связей между США и их основными союзниками в Азии. Япония, Таиланд, а недавно и Китай за последние десятилетия активно аккумулировали ресурсы, которые не расходуются на внутреннем рынке и не тратятся в производственных целях, и вкладывали их в американские ценные бумаги. Эти вложения помогают сохранить низкий уровень ссудного процента и увеличить себестоимость доллара. Это, в свою очередь, позволяет США активно импортировать дешёвые товары. Фактически, государства Азии – торговые партнёры США, обслуживают американский долг взамен на то, что их товары и услуги имеют беспрепятственный доступ на американский рынок [5].

Дефолт США трудно вообразить. Особенно учитывая то, что доллар активно используется в международной торговле и для формирования резервов по всему миру. В гипотетической ситуации острого кризиса Вашингтон может включить печатный станок на

полную мощность. И эти деньги пойдут на погашение долгов. Пока такие страны, как Китай, Япония, Великобритания или Швейцария выступают кредиторами США, доллар будет больше, чем валютой. Поэтому не стоит удивляться тому, что многие страны выстраиваются в очередь, чтобы дать в долг Вашингтону. В этом списке и Российская Федерация, которая входит в двадцатку крупнейших кредиторов Соединённых Штатов.

После рассмотрения Соединённых Штатов Америки нужно проанализировать ситуацию, которая сложилась у самых крупных её кредиторов – Японии и Китая.

Так, Япония – одна из самых скрупулёзных стран в плане финансов стала и одним из самых крупнейших задолжников в мире.

Её долг на сегодняшний день составляет 9,8 триллиона долларов, и он с каждым днём всё больше и больше растёт. Очень сильно на экономике страны отразилась авария на атомной станции Фукусима после цунами в марте 2011 года. Государство вынуждено увеличить долг для устранения последствий.

Нужно отметить, что государственный долг Японии по большей части внутренний. Его рост начался после нефтяного кризиса 1973 г. В целях преодоления кризиса японским правительством проведена приватизация государственных корпораций, но в начале 90-х годов экономика вошла в полосу стагнации. Реформы, направленные на преодоление проблем, требовали бюджетных вливаний.

После аварии на Фукусиме 11 марта 2011 г. в Японии закрыты атомные электростанции, пришлось переориентировать выработку энергии на другие ресурсы, в первую очередь, импортные. Большое количество людей пенсионного возраста и традиционная социальная политика подразумевали развитые социальные программы, что также требовало огромных денежных

средств. Всё это привело к постоянному росту бюджетных расходов.

В июне 2014 г. Банк между народных расчётов опубликовал доклад, в котором подсчитано, что повышение доходности государственных облигаций с 10-летним сроком погашения на 2 процентных пункта приведёт к тому, что стоимость обслуживания долга превысит налоговые поступления в бюджет [6].

Китайская Народная Республика является крупнейшим в мире кредитором и, как не парадоксально, он же и один из основных должников. Но Китайская Народная Республика считается «хорошим» должником, так как её огромные резервы золота и валюты обеспечивают своевременные выплаты долга. Сумма задолженности Китая составила на сентябрь 2023 года 2,38 триллиона долларов.

Значительный рост кредитования вызывает всё больше опасений о способности китайской экономики в существующих условиях относительно безболезненно «переварить» гигантские объёмы средств. Возврат большей части долгов предприятий представляется маловероятным, в то же время экономике и компаниям для продолжения роста нужны новые денежные средства, что вынуждает Китай наращивать заимствования. При этом объём невозвратных кредитов на балансе банков постоянно увеличивается. Народный банк Китая (НБК) пытается компенсировать эти негативные тенденции с помощью дополнительных вливаний денежных средств в банковскую систему (операций обратного РЕПО), тем самым продолжая формировать условия для дальнейшего увеличения кредитного пузыря [7].

В результате для поддержания необходимых темпов роста КНР требуется всё больше и больше средств, однако рост кредитования не трансформируется в адекватный

рост экономики. Большая часть новых кредитных вливаний идёт на обслуживание существующего долга, а не на рост экономики. Тем самым стимулирование ВВП монетарными мерами загоняет Китай в долговую ловушку. Экономика продолжает замедляться, и темпы этого замедления создают для китайского руководства серьёзную проблему.

Более 95 % китайского долга – это внутренние заимствования, преимущественно корпоративного сектора. По оценкам МВФ, совокупный долг корпоративного сектора составляет порядка 160 % ВВП, что намного превышает аналогичный показатель большинства развивающихся стран. Следующими по значимости являются долги домохозяйств, которые составляют порядка 41 % ВВП. Далее идут долги правительства – 22 % ВВП, и, наконец, наименьшую по объёму долговую нагрузку имеют банки – на уровне 19 % ВВП. Однако, если принять во внимание объёмы безнадёжных кредитов на балансах банков, то ситуация с долгами этого сектора экономики выглядит не так уж позитивно, особенно с учётом сокращения прибыли в банковской системе [7].

После Азиатских стран особое внимание нужно обратить на страны Европейского Союза. Так, задолженность Франции на 2015 год составила 2,3 триллиона долларов. А в 2023 году французский госдолг достиг 3 трлн. Низкая потребительская активность, высокий уровень безработицы в 10,5 % и практически отсутствие инвестиций тормозят развитие экономики. Немецкая задолженность государственного долга, который, по данным Национального института статистики и экономических исследований (Insee), увеличился до 112,5 % ВВП [8].

Следует отметить, что, по правилам Евросоюза, дефицит бюджета не должен превышать 3 % национального ВВП, а объём госдолга

– 60 % внутреннего валового продукта. Эти правила заложены в Пакте стабильности и роста, который является соглашением между государствами Европейского Союза, касающимся налоговой и бюджетной политики. Пакт подписан в Амстердаме в 1997 году. С 1 июля 1998 года вступил в силу в составе Резолюции ЕС и двух регламентов Совета ЕС: регламент об усилении контроля над состоянием государственных бюджетов и регламент о процедуре предотвращения сверхнормативного дефицита государственного бюджета [9].

С проблемой увеличения объёмов государственного долга, как внешнего, так и внутреннего, столкнулись практически все ведущие страны Европейского Союза, не только Франция. Если проанализировать список самых крупных должников, то сюда входят: Япония, США, Китай, Канада, Италия, Франция, Германия, Великобритания, Испания и Португалия.

Как видим, мировые лидеры в большинстве случаев являются наибольшими должниками. А ведущие страны Европейского Союза составляют половину от первой десятки наибольших должников в мире. Это стало следствием недальновидности принятия решений лидерами стран ЕС в экономической и энергетической сферах. А также подчинению политической воле руководства США.

Особенно хочется отметить Португалию и Испанию, которые оказались под ударом из-за невыполнения Пакта стабильности и роста.

Европейская комиссия в июле 2016 года вынесла рекомендации ввести санкции в отношении Испании и Португалии в связи с нарушением лимита государственного бюджета в 2014 и в 2015 годах. Дефицит бюджета Португалии в 2015 году составил 4,4 % от ВВП, дефицит Испании составил в 2015 году 5,1 % от ВВП.

Процедура наложения санкций за данное нарушение предусматривает штраф в виде денежной суммы, которая может составить 0,2 процента от ВВП государства-нарушителя. Если же к данным странам не будут приняты, какие-либо меры, то ЕС может утратить репутацию финансового контролёра, а Пакт стабильности и роста, который устанавливает критерии бюджетной политики, станет всё менее обязательным к исполнению [10].

Проанализировав уровень государственных долгов ведущих стран Америки, Европы и Азии можно сделать вывод, что в настоящее время эффективное использование и управление заимствованных ресурсов практически отсутствует. Страны-должники для одних являются кредиторами других. А какие-либо нормы экономической безопасности (например, Пакт стабильности и роста ЕС) попросту игнорируются.

При неэффективном использовании происходит наращивание долговых обязательств государства, которое приводит к дополнительным расходам бюджета, сокращению государственных расходов, давлению на обменный курс национальной валюты и напряжённости в денежно-кредитной сфере. В глобальном масштабе рост долговых проблем способствует замедлению восстановления мировой экономики, снижению суверенного кредитного рейтинга государств, политической и экономической зависимости государств-заёмщиков от кредиторов [11].

Опыт зарубежных стран показывает, насколько опасна ситуация неконтролируемого роста долговых обязательств государства как для самой страны, так и для мировой экономики в целом [11].

Рассматривая мировую практику обслуживания и управления внешними и внутренними долговыми обязательствами государства, то тут существует несколько институциональных форм управления.

В частности, в Дании, Исландии, Китае и России государственный долг регулируется центральными банками.

Страны, где управление государственным долгом осуществляет министерство финансов: Канада, Чехия, Израиль, Япония, Корея, Мексика, Норвегия, Польша, Испания, Швейцария и Аргентина.

В Австралии, Финляндии, Люксембурге, США, Турции и Бразилии управление государственным долгом осуществляется Казначейством.

В Австрии, Франции, Швеции, Венгрии, Словакии, Португалии, Германии, Ирландии, Новой Зеландии и Великобритании существуют агентства по управлению государственным долгом.

Более детально нужно обратить внимание на агентства по управлению государственным долгом. По нашему мнению, только независимое агентство, которое будет принимать активное участие во всех сферах деятельности страны, от экономических до политических, способно эффективно управлять внешними и внутренними долговыми обязательствами государства.

Вопросы касательно создания отдельных агентств для управления долговыми обязательствами государства начали активно обсуждаться мировыми экономистами начиная с 1990 года. По мнению экономистов, отдельное агентство технически эффективней (профессионализм, подотчётность и прозрачность), а также отделило бы управление государственным долгом от остального политического процесса страны. Вот что пишут в своих трудах Марсель Кассар и Дэвид Фолкеркс-Ландау: «Эффективная, прозрачная и подотчётная политика управления долгом создаёт необходимость в такой организационной структуре, которая бы не зависела от политического влияния, имела чёткие цели и критерии деятельности и управлялась квалифицированным персоналом

в соответствии с правильными принципами риск-менеджмента. Выработка долговой политики – это политическое решение, и она должна оставаться прерогативой правительства. А фактическое управление суверенным долгом должно быть изъято из политической сферы и поручено отдельному и автономному офису управления долгом» [12].

Новая Зеландия стала первой страной, внедрившей эти идеи в управление долговыми обязательствами. В 1988 году создано новозеландское долговое агентство NZDMO (New Zealand Debt Management Office), которому предстояло улучшить управление рисками в долговом портфеле правительства, составлять для бюджета прогнозы затрат на обслуживание долга и консультировать казначейство по вопросам, связанным с рынком капитала. NZDMO помещено в Министерство финансов. Правительство считало, что так сохранит жёсткий контроль над управлением государственным долгом и будет легче определить, насколько эффективно NZDMO «рулит» долговым портфелем [13, с. 229-253].

Во Франции дебаты по вопросу о создании отдельного долгового агентства открывались и закрывались неоднократно в 1990-х годах. Наконец, в 2000 году решено создать AFT (Agence France Trésor). Однако AFT не являлось полностью отдельным агентством, а подчинялось Министерству финансов Франции. Внедрены различные формы контроля – внутренний контроль, контроль со стороны бюджетного подразделения Минфина, внешний аудит. Цели AFT – ослабление риска рефинансирования (сглаживание платёжных пиков), повышение ликвидности рынка государственных ценных бумаг и снижение затрат на обслуживание долга в среднесрочной перспективе [13, с. 229-253].

В Ирландии на основе рекомендаций консультантов из

банков в 1990 году создано отдельное агентство – NTMA (National Treasury Management Agency), поскольку управление долгом страны становится всё более сложным делом, требующим гибкой управленческой структуры и квалифицированных кадров для полного использования потенциала экономии затрат. Агентство имело право занимать деньги для казны, управлять национальным долгом от имени и под общим контролем министра финансов, выполнять сопутствующие функции и решать соответствующие вопросы. Правительство Ирландии делегировало функции заимствования и управления долгом агентству, сохранив за Минфином общее регулирование деятельности NTMA. Главный управляющий NTMA назначается министром финансов и прямо подотчётен Министру финансов Ирландии. При NTMA действует консультативный комитет, состоящий из представителей Минфина и частного сектора и призванный помогать агентству в решении поставленных перед ним задач [13, с. 229-253].

В Германии создано German Federal Republic Finance Agency GmbH. Основное направление его деятельности – оперативное реагирование на быстро изменяющиеся потребности и требования финансовых рынков, снижение затрат на выплату процентов в среднесрочной перспективе и оптимизация рисков в структуре долгового портфеля. При этом на финансовых рынках агентство действует исключительно от имени и за счёт федерального правительства Германии. Почти аналогичную задачу ставит перед собой Swedish National Debt Office: сведение к минимуму расходов центрального правительства без принятия на себя чрезмерных рисков. Работа агентства должна гарантировать, что деньги налогоплательщиков используются как можно более эффективно и финансовая система остаётся

стабильной. Основной задачей функционирования Австрийского долгового агентства Austrian Federal Financing Agency является обеспечение финансирования правительства при минимально возможных затратах в средне- и долгосрочной перспективе и недопущение чрезмерного риска [14].

Если более детально разобрать Российскую Федерацию, то тут государственное управление внутренними и внешними долговыми обязательствами относится к компетенции Правительства РФ в соответствии с Постановлением от 4 марта 1997 г. № 245 «О единой системе управления государственным долгом Российской Федерации» [15]. Непосредственно функции по управлению государственным долгом осуществляет Министерство финансов, основными задачами которого является разработка программ государственных заимствований и их реализация от имени Российской Федерации, а также управление государственным внутренним и внешним долгом Российской Федерации.

В соответствии с возложенными на него задачами Минфин России совместно с Центральным банком РФ проводит операции по обслуживанию государственного долга, осуществляет необходимые меры по совершенствованию его структуры и оптимизации расходов по его обслуживанию. Управление государственным долгом отнесено федеральным законодательством и к обязанностям Центрального банка РФ, который консультирует Минфин России по вопросам графика выпуска государственных ценных бумаг и погашения государственного долга с учётом их воздействия на состояние банковской системы России и приоритетов единой денежно-кредитной политики [16].

Касательно участия Главы государства в данном вопросе можно отметить, что Президент координирует и направляет деятельность

законодательных и исполнительных органов в сфере государственного управления долговыми обязательствами путём формирования системы и структуры органов исполнительной власти (назначает Председателя Правительства РФ, представляет кандидатуру Председателя Банка России), предоставления бюджетного послания, касающегося также вопросов государственного долга, возможности использования права законодательной инициативы или вето в части совершенствований правового регулирования отношений в сфере государственного (муниципального) долга [17, с. 43-45].

Изучая нормативно-правовую базу Российской Федерации необходимо выделить, что в основном документе государства (Конституции) нет чёткого закрепления государственного долга и механизмов его регулирования.

Анализируя зарубежное законодательство можно проследить тенденцию регулирования государственного долга как самостоятельного раздела на конституционном уровне. Примером могут послужить такие Европейские страны, как Швеция, Бельгия и Германия) [18, с. 359-362].

Финансово-правовое регулирование государственного долга в Российской Федерации осуществляется Бюджетным кодексом Российской Федерации, в частности, главой 14 БКРФ «Государственный и муниципальный долг» [19], а также принятыми в соответствии с ним федеральными законами о федеральном бюджете и бюджетах государственных внебюджетных фондов РФ, законами субъектов РФ о бюджетах субъектов РФ и муниципальными правовыми актами представительных органов муниципальных образований о местных бюджетах.

Следует отметить, что единой, целостной системы управления государственным долгом РФ до настоящего времени не создано. Формирование эффективной

нормативно-правовой базы в области государственного управления долговыми обязательствами Российской Федерации имеет особое значение для экономической безопасности государства. Страна должна иметь действенную нормативную базу в решении вопросов по управлению долговыми обязательствами.

Главным нормативно-правовым документом любого государства без исключения является Конституция. Она служит основой для формирования законодательной базы страны. Учитывая высокую степень влияния уровня внешнего и внутреннего долга на экономическую стабильность государства первые упоминания о нём должны быть закреплены именно в Конституции Российской Федерации.

Данной проблематике должна быть выделена отдельная статья в основном документе страны, в которой должны быть отмечены следующие моменты:

1. Закреплено определение государственного долга в целом.
2. Прописаны основные условия, при наступлении которых государство нуждается в поступлении дополнительных средств.
3. Прописаны направления деятельности государства, на которые запрещено тратить ресурсы сверх бюджетных средств.
4. Прописана процедура покрытия дефицита бюджета. По нашему мнению, покрытие дефицита бюджета за счёт получения заимствованных средств должно осуществляться только в самом крайнем случае. Так как решение бюджетных проблем за счёт получения кредитов ведёт к постоянному росту государственного долга и ухудшению экономики страны. Нехватка бюджета должна решаться за счёт временного сокращения статей расходов и экономии имеющихся средств. Этому может способствовать

грамотное составление бюджета на следующий год.

5. Прописаны основы управления государственным долгом и дан перечень органов, которые участвуют в данном процессе. Тут должно быть акцентировано внимание на необходимости создания отдельного органа управления государственным долгом, как внешним, так и внутренним, который будет решать все вопросы по данному направлению, а также координировать работу всех государственных органов власти в процессе управления государственным долгом.

6. Перечень принципов управления государственным долгом.

7. Допустимые размеры государственного долга.

8. Необходимость создания так называемой долговой книги. Под этим понимается создание реестра полученных государством кредитов, а также всех сопутствующих статистических данных и всевозможных расчётов, связанных с государственным долгом [20].

В Конституции должно быть прописано, что кредитные программы, предоставляемые кредиторами государству, не должны напрямую влиять на уровень жизни граждан либо ухудшать условия для ведения бизнеса, особенно касается мелкого бизнеса. Примером может послужить поднятие пенсионного возраста либо увеличение тарифов на жилищно-коммунальные услуги. Что касается бизнеса, то тут речь идёт об изменении налогового кодекса и увеличении налогов.

Статья такого рода должна быть обязательно добавлена в основной документ государства. Тогда все нормы, закреплённые в ней, будут обязательны к исполнению любым правительством государства. Также она станет основой для формирования нормативно-правовой базы государства касательно управления внутренним и внешним долгом.

Не менее важным нормативно-правовым актом для управления

долговыми обязательствами является «Закон о государственном долге и государственных гарантиях». Он должен объединять в себе нормы, связанные с государственным долгом, как внешним, так и внутренним; содержать критерии разделения долга на общегосударственный и местный; закреплять процедуры выпуска ценных бумаг и условия предоставления государственных гарантий [20].

Также в перечень нормативно-правовых актов должны, по мере надобности, входить различные программы развития страны с применением дополнительных средств, программы осуществления заимствований на определённый период, программы погашения кредитов и т. д.

Последним, но немаловажным, должен быть Закон о государственной безопасности, содержащий раздел «экономическая безопасность страны», в котором закреплялись бы допустимые объёмы государственного долга и государственных гарантий.

По нашему мнению, существование такого основного пакета нормативно-правовых актов позволит эффективно управлять государственным долгом и государственными гарантиями, а также в случае необходимости осуществления заимствований позволит максимально эффективно использовать их без отрицательных последствий для экономики страны [20].

Создав для системы управления долговыми обязательствами эффективный фундамент, а именно действенную нормативно-правовую базу, нужно в её центр поместить орган управления, который будет эффективно справляться с возложенными на него обязанностями.

По нашему мнению, только независимое агентство, которое будет принимать активное участие во всех сферах деятельности страны, от экономических до политических,

способно эффективно управлять внешними и внутренними долгами государства.

Однако, как показывает мировая практика, агентства по управлению государственным долгом страны создаются независимыми лишь частично, в большинстве случаев правительства их привязывают к различным государственным аппаратам (Министерство финансов, Казначейство, Центральный Банк и т. д.), надеясь таким образом контролировать их.

Грамотно выстроенная система управления является основополагающей эффективного функционирования любого из направлений деятельности государства.

Главной составляющей нашей системы будет являться отдельный государственный орган, который будет заниматься всеми вопросами, связанными с внешними долговыми обязательствами государства. Однако не стоит забывать о внутренних долговых обязательствах. Разделение полномочий касательно решения вопросов, связанных с внутренними и внешними долговыми обязательствами государства по разным органам, будет считаться ошибкой, так как это впоследствии приведёт к увеличению бюрократической волокиты и снижению эффективности в решении задач, связанных с управлением государственным долгом в целом, а также оказанию негативного эффекта на развитие экономики государства. Поэтому полномочия касательно управления государственным долгом, внутренним и внешним, нужно сконцентрировать в одном органе, но в разных его подразделениях. Орган в целом можно назвать «Государственный комитет по вопросам долговых обязательств», а его составляющие – отделами.

Руководитель комитета должен назначаться непосредственно Главой государства, и им же, в случае необходимости, сниматься с поста. Срок полномочий Главы

комитета должен исчисляться так же, как и у лидера страны. Комитет должен отчитываться Президенту, а Президент, в свою очередь, иметь право контролировать его деятельность. Для этого за Комитетом должен быть на постоянной основе закреплён уполномоченный представитель Главы государства. Данное лицо должно осуществлять постоянный мониторинг деятельности Комитета, докладывать Президенту о результатах работы. Президент, руководствуясь постоянными докладами, в случае необходимости, может влиять на политику Комитета, указывать на недостатки, ставить конкретные задачи для их устранения.

Комитет должен решать все вопросы о необходимости в поступлении дополнительных ресурсов, а также заниматься вопросами предоставления государственных гарантий [20].

Следующим важным моментом является создание при Комитете отдельного государственного банка («Государственный резервный банк»). Данный банк должен полностью принадлежать государству и быть подконтрольным исключительно Государственному комитету по вопросам долговых обязательств. На базе данного банка нужно создать резервный национальный фонд и, если позволяет экономическая ситуация в стране, каждый год откладывать в него определённую сумму денежных средств.

Средства с резервного фонда должны использоваться для инвестирования проектов программы, покрытия дефицита бюджета, предоставления кредитов государствам-партнёрам, а также для решения экстренных задач.

Государственный резервный банк будет иметь огромное значение как для Государственного комитета по вопросам долговых обязательств, так и для страны в целом. В него должны поступать все полученные кредитные средства, через него должна

осуществляться выплата процентов и погашение кредитов, именно данный банк должен совершать выпуск и продажу ценных бумаг.

Ещё одним из важных направлений является подбор потенциальных кредиторов. Полный перечень должны формировать Национальный Банк Государства (НБ) и Министерство иностранных дел (МИД). Государственный комитет по вопросам долговых обязательств должен из предоставленного списка выбирать наиболее оптимальные варианты и в дальнейшем решать все вопросы с кредиторами самостоятельно без постороннего вмешательства. В процессе выбора наиболее приемлемых вариантов Комитет должен руководствоваться всеми аспектами, от экономических до политических.

Не стоит забывать о подготовке кадров, так как дееспособный компетентный кадровый аппарат способен эффективно решать поставленные задачи. Обязательно должны быть сформированы кафедры (лучше факультеты) по вопросам управления долгами государства в национальных вузах страны. Самым лучшим вариантом может быть создание отдельного ВУЗа с несколькими филиалами в крупных регионах [20].

Что касается соблюдения принципа прозрачности в деятельности Комитета, то тут все процессы должны полностью освещаться средствами массовой информации. Статистическая информация (уровень долга, потенциальные кредиты и транши, польза от получения дополнительных ресурсов и т. д.) должна быть в открытом доступе на сайте, что позволит обеспечить доступ международных рейтинговых агентств к достоверной информации об экономическом положении в стране, а гражданам даст возможность следить за ситуацией на данном направлении.

Создание вышеуказанного Комитета является политически

грамотным решением, а построение системы управления государственным долгом на основе предложенной схемы может иметь действенный эффект на экономику государства в целом.

Концентрация рычагов управления государственным долгом в одном месте позволит осуществить единство долговой политики, ускорить принятие решений, повысить эффективность от использования кредитов, уменьшить нагрузку долга на бюджет страны [20].

Что касается Отдельного Органа по управлению государственным долгом, то он, по нашему мнению, должен состоять из следующих структурных подразделений:

Юридический отдел – подразделение, ответственное за применение и внедрение в деятельность органа нормативно-правовой базы касательно вопросов, связанных с государственным долгом, принимаемой и утверждаемой главой государства и Госдумой, а также документов, непосредственно регламентирующих деятельность Органа. Выявление недостатков в законодательной базе, вынесение разработанных законопроектов, либо дополнений к ним на рассмотрение Госдумы. Совместно с Главой Органа представлять Орган в Правительстве;

Отдел по работе с правительственными (государственными) структурами – подразделение, отвечающее за отчётность перед Главой государства, а также осуществляющее непосредственную работу с его представителем (предоставление всей необходимой информации, допуск к работе всех отделов Органа). Подразделение, осуществляющее совместную работу с Министерством иностранных дел и Национальным банком по формированию и утверждению перечня потенциальных кредиторов;

Отдел статистики – подразделение, ответственное за ведение статистических данных, а

также за доступ к данным всех желающих. Подразделение, осуществляющее работу с населением, международными рейтинговыми агентствами и средствами массовой информации;

Отдел научных исследований и учебно-методических инноваций – подразделение, осуществляющее работу с ВУЗами (разработка учебных планов, предварительных заказов специалистов, проведение научно-практических конференций и семинаров всех масштабов и т. д.);

Отдел кадрового обеспечения – общая кадровая работа, распределение выпускников ВУЗов;

Материально-технический отдел – подразделение, отвечающее за материально-техническое оснащение Органа. Осуществление общей бухгалтерской работы;

Отдел по формированию единой программы развития и бюджета государства – подразделение, формирующее Единую программу развития государства с привлечением дополнительных ресурсов на основе предложений, предоставленных профильными Министерствами и Администрациями Регионов. Участие в формировании бюджета, контроль над использованием бюджетных средств и средств Фондов Органа;

Отдел по работе с ценными бумагами – подразделение, которое совместно с Государственным резервным банком осуществляет все возможные операции на рынке государственных ценных бумаг;

Отдел по работе с кредиторами и формированию единой долговой политики государства – подразделение, отвечающее за общее управление государственным долгом, как внешним, так и внутренним, а именно:

подбор наиболее оптимальных кредиторов из предоставленного отделом по работе с правительственными (государственными) структурами перечня;

непосредственная работа с кредиторами, осуждение объемов кредитных средств, процентной ставки, сроков и других условий получения кредита;

совместно с отделом по формированию единой программы развития и бюджета государства осуществлять контроль над предоставленными кредиторами средствами;

обслуживание государственного внешнего и внутреннего долга, вплоть до его погашения и осуществления выплат по процентным ставкам;

разработка программ государственных заимствований и их реализация от имени Государства;

разработка и реализация программ уменьшения долговой нагрузки на экономику Государства;

Государственный резервный банк – финансовое учреждение, которое находится в полном подчинении Главы Органа. Данный банк обслуживает резервный фонд Государства и фонд дополнительных (кредитных) средств, осуществляет все денежные операции, связанные с заимствованием государства, представляет Государство на рынке ценных бумаг;

Центр повышения квалификации и переподготовки – осуществление повышения квалификации и переподготовки [20].

Выводы

Реальной потребностью сегодняшнего дня является закрепление вопросов, связанных с государственным долгом и его управлением Конституцией РФ, а также принятие Закона «О государственном долге». Этот Закон должен закрепить понятие долговой безопасности, детально определить виды государственных долговых обязательств, правовой режим их обслуживания, определить компетенцию всех органов управления государственным долгом.

Судя по мировому опыту, только создание отдельного

государственного органа для решения всех вопросов относительно долговой политики государства может спасти страну от негативных последствий, связанных с вышеупомянутым вопросом. Так как залог эффективного управления – это концентрация полномочий по конкретному вопросу в одном

месте. Такой орган нужно прописать в отдельном законе и предоставить ему широкие полномочия в сфере вопросов получения и погашения долгов. Эти шаги являются жизненно важными для государства, в противном случае долговые обязательства станут бременем для экономики [20].

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Семко Т.В. Влияние государственного долга на устойчивое функционирование национальной экономики // Экономика, финансы, право. 2010. № 6. С. 6-11.
2. Свердан М.М. Европейский опыт развития государственных займов // Экономика, управление, финансы: материалы Междунар. науч. конф. (г. Пермь, июнь 2011 г.). Пермь: Меркурий, 2011. С. 95-101.
3. Финансы. Денежное обращение. Кредит: учебник для вузов; под ред. проф. Л.А. Дробозиной. – Москва: Финансы, 1997. 477 с.
4. Официальный сайт Министерства финансов США. URL: <https://home.treasury.gov>.
5. США – самый крупный должник в мире // Интересности от Смита. URL: <http://smitnews.ru/2011/12/01/ssha-samyj-krupnyj-dolzchnik-v-mire/>.
6. Долг стран мира на 2015 год // ТОП 10. URL: <http://top10a.ru/dolg-stran-mira-na-2015-god.html>.
7. Грибова Н.В. Финансовая дилемма китайских реформ // Российский институт стратегических исследований. URL: <http://riss.ru/analitics/30926/>.
8. INSEE (Национальный институт статистики и экономических исследований), Франция. URL: <https://www.debian.org/users/gov/insee.ru.html>.
9. Пакт стабильности и роста // LVportals. URL: <http://www.eiro.lv/ru/cto-takoe-evro-/zasitnye-priznaki/pakt-stabilnosti-i-rosta>.
10. Евросоюз впервые может ввести санкции против своих участников // News.21.BY. URL: <http://news.21.by/world/2016/07/11/1215524.html>.
11. Попкова А.С. Мировой опыт функционирования агентств по управлению государственным долгом // Сетевой научно-практический журнал «Научный результат». 2015. № 2. URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/mirovoy-opyt-funktsionirovaniya-agentstv-po-upravleniyu-gosudarstvennym-dolgom>.
12. Marcel C. Risk Management of Sovereign Assets and Liabilities // International Monetary Fund. Working Paper. 1997. P. 14.
13. Алехин Б.И. Государственный долг. Москва: «ЮНИТИ-ДАНА», 2007. С. 229-253.
14. Swedish National Debt Office (Riksgälden) // Devex URL: <https://www.devex.com/organizations/swedish-national-debt-office-riksgalden-239688>.
15. Постановление Правительства РФ от 4 марта 1997 г. N 245 «О единой системе управления государственным долгом Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1997 г. № 10. Ст. 1184.

- 16.** Крохина Ю.А. Финансовое право России. 3-е изд., перераб. и доп. Москва: Норма, 2008. 720 с.
- 17.** Преображенский Б.Г. Государственный долг Российской Федерации: проблемы управления и контроля // Материалы круглого стола, Совет Федерации Федерального Собрания РФ. Москва: Буки-Веди, 2003. С. 43-45.
- 18.** Попова Е.А. Правовое регулирование внешнего и внутреннего государственного долга Российской Федерации // Молодой учёный. 2019. № 47(285). С. 359-362.
- 19.** Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 N 145-ФЗ (ред. от 04.08.2023) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.09.2023).
- 20.** Банченко В.А. Механизмы государственного управления внешними долговыми обязательствами: дисс. ... на соискание науч. степени канд. экон. наук: спец. 08.00.05 «Экономика и управление народным хозяйством (менеджмент)»; Государственное образовательное учреждение высшего профессионального образования «Донецкая академия управления и государственной службы при Главе Донецкой Народной Республики». Донецк, 2017. 214 с.

Информация об авторе

Владимир Андреевич Банченко – кандидат экономических наук, фрилансер

REFERENCES

- 1.** Semko, T.V. (2010). The impact of public debt on the sustainable functioning of the national economy // Economics, Finance, Law. 6, 6-11. (In Russ.)
- 2.** Sverdan, M.M. (2011). European experience in the development of government loans // Economics, management, finance: proceedings of the International Scientific Conference (Perm, June 2011). Perm: Mercury. 95-101. (In Russ.)
- 3.** Finance. Monetary circulation. Credit: study. for universities; edited by prof. L.A. Drobozina. Moscow: Finance, 1997. 477 p. (In Russ.)
- 4.** Official website of the US Treasury Department. URL: <https://home.treasury.gov>. (In Russ.)
- 5.** The USA is the largest debtor in the world // Interesting things from Smith. URL: <http://smitnews.ru/2011/12/01/ssha-samyj-krupnyj-dolzchnik-v-mire/>. (In Russ.)
- 6.** Debt of the countries of the world for 2015 // TOP 10. URL: <http://top10a.ru/dolg-stran-mira-na-2015-god.html>. (In Russ.)
- 7.** Gribova, N.V. The financial dilemma of Chinese reforms // Russian Institute for Strategic Studies. URL: <http://riss.ru/analitics/30926/>. (In Russ.)
- 8.** INSEE (National Institute of Statistics and Economic Research), France. URL: <https://www.debian.org/users/gov/insee.ru.html>. (In Russ.)
- 9.** Stability and Growth Pact // LVportals. URL: <http://www.eiro.lv/ru/cto-takoe-evro-zasitnye-priznaki/pakt-stabilnosti-i-rosta>. (In Russ.)
- 10.** The European Union may impose sanctions against its members for the first time // News.21.BY. URL: <http://news.21.by/world/2016/07/11/1215524.html>. (In Russ.)
- 11.** Popkova, A.S. (2015). World experience in the functioning of public debt management agencies // Online scientific and practical journal "Scientific result". 2. URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/mirovoy-opyt-funktsionirovaniya-agentstv-po-upravleniyu-gosudarstvennym-dolgom>. (In Russ.)

12. Marcel, S. (1997). Risk Management of Sovereign Assets and Liabilities // International Monetary Fund. Working Paper. 14.
13. Alekhine, B.I. (2007). State debt. Moscow: "UNITY-DANA". 229-253. (In Russ.)
14. Swedish National Debt Office (Riksgälden) // Devex URL: <https://www.devex.com/organizations/swedish-national-debt-office-riksgalden-239688>.
15. Decree of the Government of the Russian Federation No. 245 dated March 4, 1997 "On the Unified Public Debt Management System of the Russian Federation"// Collection of legislation of the Russian Federation. 1997, No.10, article 1184. (In Russ.)
16. Krokhina, Yu.A. (2008). Financial law of Russia. 3rd ed., revised and add. Moscow: Norma, 720 p. (In Russ.)
17. Preobrazhensky, B.G. (2003). The State debt of the Russian Federation: problems of management and control // Materials of the round table, Federation Council of the Federal Assembly of the Russian Federation. Moscow: Bukivedi. 43-45. (In Russ.)
18. Popova, E.A. (2019). Legal regulation of the external and internal public debt of the Russian Federation // Young scientist. 47(285). 359-362. (In Russ.)
19. Budget Code of the Russian Federation No. 145-FZ dated 07/31/1998 (as amended on 08/04/2023) (as amended and supplemented, intro. effective from 09/01/2024). (In Russ.)
20. Banchenko, V.A. (2017). Mechanisms of state management of external debt obligations: dis. for the scientific competition. PhD in Economics: spec. 08.00.05 "Economics and management of the national economy (management)"; State Educational Institution of Higher Professional Education "Donetsk Academy of Management and Public Administration under the Head of the Donetsk People's Republic". Donetsk. 214 p. (In Russ.)

Information about the author

Vladimir A. Banchenko – Candidate of Economic Sciences, freelancer

Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

The author declares no conflicts of interests.

Поступила в редакцию (Reserved) 02.07.2024

Поступила после рецензирования 21.08.2024

Принята к публикации (Accepted) 02.10.2024