

РОЛЬ ГОСУДАРСТВЕННОГО КРЕДИТА В ФОРМИРОВАНИИ БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

© 2020 Л.Н. Мулендеева*

В статье исследуется проблема взаимосвязи финансовых и кредитных отношений, нашедшая выражение в содержании экономической категории “государственный кредит”. В результате исследования выявлена роль государственного кредита в формировании бюджетной политики государства. Анализ долговой политики Российской Федерации в современных условиях экономического развития показал ее существенное влияние на параметры проводимой государством бюджетной политики. В целях обеспечения макроэкономической стабильности и сбалансированного развития государства в среднесрочной перспективе планируется формирование структурного дефицита федерального бюджета РФ, что требует взвешенного подхода к осуществлению политики в области управления государственным кредитом.

Ключевые слова: государственный кредит, бюджетная политика, бюджетный дефицит, государственный долг, внутренний долг, внешний долг.

Основные положения:

- ♦ показан дуалистический характер экономической категории “государственный кредит”, сочетающей признаки финансовых и кредитных отношений;
- ♦ проведен анализ основных показателей, характеризующих долговую политику Российской Федерации;
- ♦ отражена роль государственного кредита в формировании бюджетной политики государства.

Введение

Исторически прослеживается тесная взаимосвязь финансовых и кредитных отношений. Отметим, что финансы первичны по отношению к кредиту, поскольку зародились как отношения, складывающиеся в процессе распределения стоимости общественного продукта между различными субъектами рынка (государством, домохозяйствами, организациями)¹. Большинство исследователей связывают возникновение термина “финансы” с необходимостью формирования государственных ресурсов посредством взимания налогов с населения. Развитие товарно-денежных отношений, наличие временных разрывов между моментом получения ресурсов и их дальнейшим использованием экономическими субъектами привели к появлению кредита как экономической категории. Он характеризовал отношения в форме отчуждения временно-свободных денежных средств на условиях возвратности, платности и срочности. Таким образом, кредит возникает на стадии обмена, распределения денежных средств и представляет собой, рав-

но как и финансы, распределительную экономическую категорию.

Процесс проявления кредитных отношений в финансах довольно длительный. Его результатом становится формирование различных форм кредита, в том числе смешанного типа, сочетающих признаки финансовых и кредитных отношений: государственный кредит, бюджетный кредит, лизинг и пр. В данной статье мы остановимся подробнее на рассмотрении государственного кредита в системе финансовых отношений и его роли в формировании бюджетной политики Российской Федерации.

Методы

Важным аспектом государственной бюджетной политики является вопрос финансирования дефицита федерального бюджета. Основным источником его покрытия служат государственные заимствования, подразумевающие выпуск государственных облигаций. Кроме того, в покрытии дефицита бюджета Российской Федерации важное значение имеют средства резервных фондов. Применение

* Мулендеева Лариса Николаевна, кандидат экономических наук, доцент кафедры финансов и кредита Самарского государственного экономического университета. E-mail: muln@mail.ru.

методов экономико-статистического, факторного и сравнительного анализа позволило определить структуру источников покрытия дефицита бюджета федерального уровня, оценить динамику и структуру государственного внутреннего и внешнего долга, выявить зависимость проводимой Российской Федерацией бюджетной политики от состояния государственного кредита.

Результаты

Государственный кредит служит, прежде всего, финансированию дефицита бюджетов разных уровней бюджетной системы. Отсюда вполне очевидной становится взаимосвязь бюджетной и долговой политики государства, порождаемой функционированием государственного кредита.

Государственный кредит сочетает в себе признаки и финансовой, и кредитной категории², поэтому может быть охарактеризован как специфическая форма кредитных отношений, главным участником которых является государство в лице различных органов власти и управления. В данных отношениях государство может выступать в роли заемщика, гаранта и кредитора.

По своему целевому назначению государственный кредит является инструментом формирования централизованных денежных фондов (бюджетов и внебюджетных фондов), а следовательно, звеном финансовой системы. В то же самое время по методу данной мобилизации (привлечение на временной и, как правило, возмездной основе) он представляет собой одну из форм кредита.

В свою очередь, бюджетная политика есть «система отношений, мер и действий органов власти в области управления бюджетным процессом на основе концепции развития бюджетных отношений в составе общей экономической политики, направленных на реализацию всех функций бюджета

в целях достижения определенного на данном этапе экономического и социального эффекта»³.

Начиная с 2015 г. бюджетная политика Российской Федерации была ориентирована на преодоление последствий экономического кризиса, основной причиной которого являлась высокая степень зависимости отечественной экономики от конъюнктуры мировых сырьевых рынков. Перед страной стояла задача снизить зависимость от динамики цен на нефть, укрепить платежный баланс, выйти на контролируемый уровень бюджетного дефицита и инфляции, обеспечить сбалансированность бюджета и повысить эффективность государственных расходов. Преодоление структурных дисбалансов продолжает оставаться главной целью бюджетной политики современной России и в настоящее время⁴.

В табл. 1 представлена динамика основных показателей исполнения федерального бюджета РФ в 2013-2018 гг.

Согласно официальным данным Министерства финансов РФ, федеральный бюджет на протяжении 2013-2017 гг. был дефицитным. Наибольший размер бюджетного дефицита наблюдался в 2016 г. и составлял 2956,4 млрд руб. (3,4% ВВП). В 2018 г. впервые за продолжительное время наблюдался профицит федерального бюджета РФ в размере 2741,4 млрд руб., что было обусловлено ростом величины доходов федерального бюджета по сравнению с 2017 г. на 4365,5 млрд руб. (28,93%). Этому способствовало установление «бюджетных правил», целью которых является снижение зависимости доходов федерального бюджета от состояния внешней конъюнктуры, в частности, цен на нефть. Кроме того, благоприятное влияние оказали политика таргетирования инфляции и ее удержание на низком уровне, а также стабильность курса рубля.

Таблица 1

Показатели федерального бюджета РФ, млрд руб.*

Показатели	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.
Доходы	13 019,9	14 496,9	13 659,2	13 460,0	15 088,9	19 454,4
Расходы	13 342,9	14 831,6	15 620,3	16 416,4	16 420,3	16 713,0
Дефицит	-323,0	-334,7	-1961,0	-2956,4	-1331,4	2741,4

* Составлено по: Ежегодная информация об исполнении федерального бюджета. URL: <https://www.minfin.ru/ru/statistics/fedbud/execute/>.

Источники финансирования дефицита федерального бюджета РФ в 2017 г.*

Наименование источника	Сумма, тыс. руб.	Доля в общей сумме, %
Источники внутреннего финансирования дефицита федерального бюджета	2 225 840 896,1	110,8
В том числе:		
разность между денежными средствами, вырученными от размещения государственных ценных бумаг РФ, номинал которых выражен в рублях, и средствами, предназначенными для их погашения	1 123 903 268,0	55,9
изменение остатков средств на счетах по учету средств федерального бюджета в течение соответствующего финансового года (в т.ч. Резервного фонда, Фонда национального благосостояния и пр.)	1 065 531 216,5	53,1
иные источники внутреннего финансирования	36 406 411,6	1,8
Источники внешнего финансирования дефицита федерального бюджета	-217 754 274,0	-10,8
В том числе:		
разность между денежными средствами, вырученными от размещения государственных ценных бумаг от имени РФ, номинал которых выражен в иностранной валюте, и средствами, предназначенными для их погашения	41 043 675,8	2,0
разница между полученными и погашенными РФ кредитами в иностранной валюте иностранных государств, включая целевые иностранные кредиты	-18 299 943,8	-0,9
иные источники внешнего финансирования	-240 498 006,0	-11,9
Итого	2 008 086 622,1	100

* Составлено по: О федеральном бюджете на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов : федер. закон от 19.12.2016 № 415-ФЗ. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_209150/.

Рассмотрим структуру источников финансирования дефицита федерального бюджета РФ в 2017 г. (табл. 2).

По данным табл. 2, источники внешнего финансирования дефицита федерального бюджета Российской Федерации имеют отрицательное сальдо, что свидетельствует о превышении объемов погашений внешних заимствований над их привлечением. Среди внутренних источников финансирования бюджетного дефицита в 2017 г. в равной степени использовались выпуск государственных ценных бумаг в валюте Российской Федерации и использование средств резервных фондов. Таким образом, государственный кредит является неотъемлемым элементом бюджетной политики Российской Федерации.

Согласно прогнозным данным⁵ на период 2020-2022 гг., для федерального бюджета РФ будет характерен структурный дефицит в размере 0,4-0,5% ВВП. Указанный дефицит планируется использовать не в целях потребления, а на увеличение экономического потенциала страны, реализацию национальных проектов.

В качестве основного источника финансирования бюджетного дефицита государственные органы власти указывают внутренние заимствования. При этом происходит от-

каз от использования средств Фонда национального благосостояния на покрытие бюджетного дефицита федерального уровня, его ресурсы будут направлены в пенсионную систему России.

Бюджетная политика России в части источников финансирования дефицита федерального бюджета на ближайшие 3 года будет характеризоваться параметрами, отраженными в табл. 3.

Как видно из табл. 3, среди внутренних источников финансирования дефицита федерального бюджета РФ в 2020-2022 гг. будет доминировать выпуск и размещение государственных ценных бумаг.

Осуществление государственных заимствований неизбежно приводит к возникновению государственного долга, который рассматривается как задолженность по обязательствам государства перед различными субъектами экономики. Следовательно, в процессе формирования бюджетной политики Российской Федерации повышенное внимание уделяется управлению государственным долгом. Рисунок 1 отражает динамику государственного долга Российской Федерации в 2013-2018 гг., как внутреннего, так и внешнего.

Общая величина государственного долга Российской Федерации на протяжении

Таблица 3

Источники финансирования дефицита федерального бюджета РФ, млрд руб.*

Показатели	2020 г.	2021 г.	2022 г.
Источники внутреннего финансирования дефицита	-550,1	-575,5	-69,2
В том числе:			
использование Фонда национального благосостояния	4,5	4,3	4,1
государственные ценные бумаги	1740,2	1549,0	1825,9
приватизация	11,3	3,6	3,6
бюджетные кредиты	75,3	150,9	157,0
рост остатков на счете по зачислению дополнительных нефтегазовых доходов в иностранной валюте	-2332,9	-2234,6	-2035,7
прочие	-48,4	-48,8	-24,2
Источники внешнего финансирования дефицита	-326,0	-37,0	-225,7
В том числе:			
заемные источники	-135,9	171,5	41,1
государственные кредиты	-185,4	-205,6	-264,2
прочие	-4,7	-2,9	-2,7
Итого	-876,1	-612,5	-295,0

* Составлено по: Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов. URL: https://www.minfin.ru/common/upload/library/2019/10/main/ONBNiТП_2020-2022.pdf.

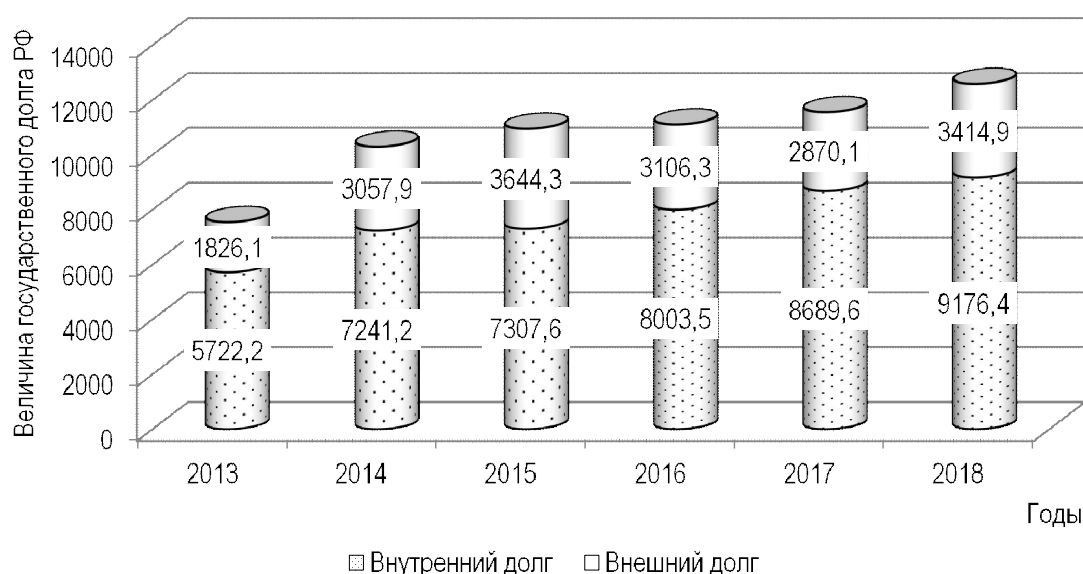


Рис. 1. Динамика государственного долга РФ в 2013-2018 гг., млрд руб.*

* Составлено по: Исполнение федерального бюджета и бюджетов бюджетной системы Российской Федерации за 2018 год (предварительные итоги). URL: https://www.minfin.ru/ru/document/?id_4=127035-ispolnenie_federalnogo_byudzheta_i_byudzhetrov_byudzhetnoi_sistemy_rossiiskoi_federatsii_za_2018_god_predvaritelnye_itogi.

рассматриваемого периода увеличивалась и достигла в 2018 г. значения 12 591,3 млрд руб. (12,2% ВВП). Это на 66,5% больше размера государственного долга страны в 2013 г. В структуре государственного долга Российской Федерации преобладает внутренний долг (72,88% в 2018 г.). В целом наша страна стремится в своей финансовой политике перенести акцент с внешнего долга на внутренний.

Преимущественная часть (84,45%) государственного внутреннего долга РФ относится на обязательства по государственным облигациям, номинальная стоимость которых установлена в российских рублях. На долю государственных гарантий, выраженных в валюте РФ, приходится, соответственно, 15,55%.

Средняя доходность облигаций федерального займа, размещенных в 2018 г., состави-

ла 7,4%, что ниже показателя 2017 г. (7,9%). Средний срок их обращения - 5,8 лет⁶.

В 2017 г. Министерством финансов Российской Федерации был выпущен в обращение новый вид государственных ценных бумаг - облигации федерального займа для населения (ОФЗ-н). Помимо привлечения за их счет в федеральный бюджет 39,2 млрд руб., данные ценные бумаги призваны повысить финансовую грамотность граждан России, а также воспитать у них культуру сбережения и инвестирования денежных средств. В 2018 г. за счет размещения ОФЗ-н в бюджет страны было дополнительно привлечено 17,5 млрд руб.

Внешний долг Российской Федерации в 2018 г. был равен 3414,9 млрд руб. (49,2 млрд долл.), в рублевом эквиваленте увеличившись за год на 544,8 млрд руб. В долларовом измерении произошло уменьшение внешнего долга России на 0,6 млрд долл. Его структура представлена на рис. 2.

шен внешний облигационный заем Российской Федерации со сроком погашения в 2017 г. на сумму 2 млрд долл.

Обсуждение

Итак, приоритетом бюджетной политики современной России является направление денежных ресурсов на достижение целей устойчивого сбалансированного развития государства. Однако для реализации данных целей в условиях стагнационного развития и бюджетного дефицита Правительство Российской Федерации вынуждено прибегать к чрезвычайным способам формирования дополнительных доходов федерального бюджета, в том числе за счет кредитов, займов. Управление государственным долгом (долговая политика) является составной частью бюджетной политики и определяет объемы и формы привлечения государством заимствований. Ее содержание заключается в разработке общей стратегии внешних и внутрен-

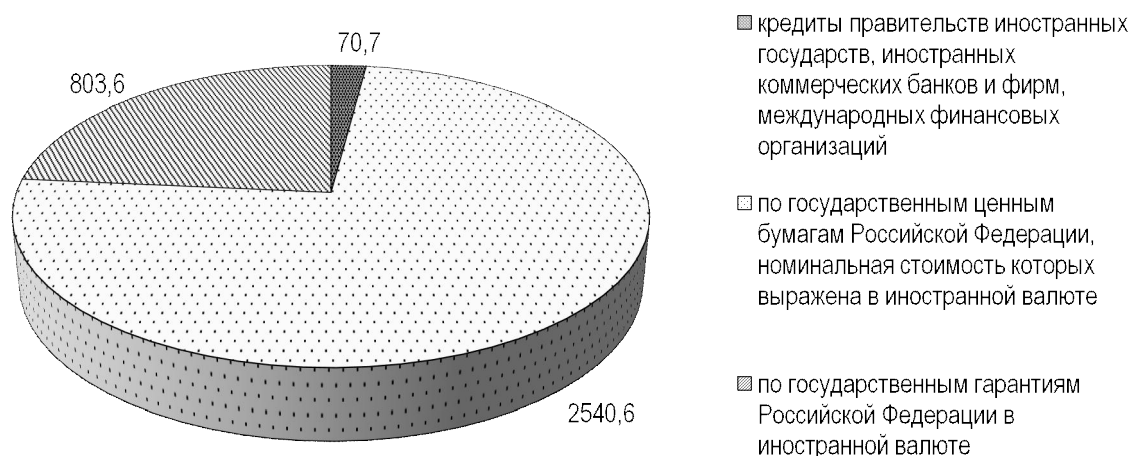


Рис. 2. Структура государственного внешнего долга Российской Федерации в 2018 г., млрд руб.*

* Составлено по: Исполнение федерального бюджета и бюджетов бюджетной системы Российской Федерации за 2018 год (предварительные итоги). URL: https://www.minfin.ru/ru/document/?id_4=127035-ispolnenie_federalnogo_byudzheta_i_byudzhetrov_byudzhetnoi_sistemy_rossiiskoi_federatsii_za_2018_god_predvaritelnye_itogi.

Как видим, в структуре внешнего долга Российской Федерации преобладает задолженность по государственным ценным бумагам, номинальная стоимость которых указана в иностранной валюте (2540,6 млрд руб., или 74,4%).

В 2017 г. полностью погашена задолженность бывшего СССР перед Боснией и Герцеговиной. Также за указанный период пога-

них заимствований, снижении их стоимости, эффективном использовании заемных ресурсов, обеспечении своевременного выполнения долговых обязательств.

Выплата доходов по государственным долговым обязательствам России осуществляется за счет средств федерального бюджета и учитывается в бюджете как расходы на обслуживание государственного долга. Их

величина с 2013 по 2018 г. возросла практически в 2 раза - до 806,0 млрд руб.

Согласно отчетности Министерства финансов РФ, 2018 г. был для нашей страны неблагоприятным для осуществления государственных заимствований ввиду расширения антироссийских санкций, ослабления курса рубля, двухэтапного повышения Банком России ключевой ставки.

Главной задачей в области долговой политики Российской Федерации в современных условиях является обеспечение постепенного перехода к абсолютно рыночному механизму финансирования дефицита бюджета посредством увеличения процента внутренних заимствований в общем объеме источников его финансирования.

Заключение

Таким образом, в формировании бюджетной политики Российской Федерации в современных условиях очень высока роль государственного кредита. Централизованные финансовые отношения пронизаны кредитными отношениями, что свидетельствует о тесной взаимосвязи и взаимозависимости категорий "финансы" и "кредит".

Финансирование структурного дефицита федерального бюджета РФ осуществляется

в целях обеспечения устойчивого роста российской экономики, повышения качества жизни населения.

¹ Финансы и кредит : учебник / под ред. Т.М. Ковалевой. 9-е изд., перераб. и доп. Москва : КноРус, 2018. 340 с.

² Интеграция финансовых и кредитных отношений в современных условиях / отв. ред. Т.М. Ковалева. Санкт-Петербург : Изд-во Политехн. ун-та, 2017. С. 49-51.

³ Ковалева Т.М. Бюджетная политика и бюджетное планирование в Российской Федерации : учеб. пособие. Москва : КноРус, 2016. С. 18.

⁴ Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов : проект. URL: https://www.minfin.ru/ru/document/?id_4=123006.

⁵ Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов. URL: https://www.minfin.ru/common/upload/library/2019/10/main/ONBNiTTP_2020-2022.pdf.

⁶ Исполнение федерального бюджета и бюджетов бюджетной системы Российской Федерации за 2018 год (предварительные итоги). URL: https://www.minfin.ru/ru/document/?id_4=127035-ispolnenie_federalnogo_byudzheta_i_byudzhetrov_byudzhetnoj_sistemy_rossiiskoi_federatsii_za_2018_god_predvaritelnye_itogi.

Поступила в редакцию 31.01.2020 г.

THE ROLE OF PUBLIC LOAN IN THE FORMATION OF THE STATE BUDGET POLICY OF THE RUSSIAN FEDERATION

© 2020 L.N. Mulendeeva*

The study considers the problem of the relationship of financial and credit relations, which found expression in the content of the economic category “state credit”. In the course of the study, the role of state credit in the formation of the budget policy was revealed. The analysis of the debt policy of the Russian Federation in the current conditions of economic development showed its significant impact on the parameters of the state budget policy. To ensure macroeconomic stability and balanced development of the state in the medium term, it is planned to form a structural deficit of the federal budget of the Russian Federation, which requires a balanced approach to the implementation of policies in the field of public credit management.

Keywords: state credit, fiscal policy, budget deficit, public debt, domestic debt, external debt.

Highlights:

- ◆ the dualistic nature of the economic category “state credit” is shown, combining the signs of financial and credit relations;
- ◆ the main indicators characterizing the debt policy of the Russian Federation are analyzed;
- ◆ the role of state credit in the formation of the state budget policy is considered.

Received for publication on 31.01.2020

* Larisa N. Mulendeeva, Candidate of Economics, Associate Professor of the Department of Finance and Credit of Samara State University of Economics. E-mail: muln@mail.ru.