

УДК 336

doi: 10.26456/2219-1453/2021.1.188–197

АСИНХРОННОСТЬ РАЗВИТИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ РЕГИОНАЛЬНЫХ ДОЛГОВЫХ ОТНОШЕНИЙ В УСЛОВИЯХ ЦИКЛИЧНОСТИ*

И.В. Тишин

ФГБОУ ВО «Тверской государственной университет», г. Тверь

Статья нацелена на выявление особенностей современного института государственного внутреннего долга регионов Российской Федерации, а именно – на подтверждение факта цикличности и асинхронности современных долговых отношений в России. Научная новизна работы представлена анализом современных тенденций в области объемов государственных долговых обязательств регионов России, а также установлением эмпирической взаимосвязи между основными формами долга. По результатам работы представлен желаемый сценарий дальнейшего развития одной из ключевых форм государственных долговых отношений – бюджетного кредитования, а также проработаны вопросы адаптации модели антицикличности Джона Мейнорда Кейнса.

***Ключевые слова:** цикличность развития государственных долговых отношений, асинхронность развития, бюджетный кредит, государственные ценные бумаги, прямые банковские кредиты, государственные гарантии, кейнсианская модель экономики.*

Следует обозначить, что в работе понимается под цикличностью и асинхронностью развития долговых отношений. Начнем с цикличности [6]. Начинается цикл с отсутствия внутренних и внешних долгов, затем наступает переломный момент (например, необходимость отстаивать собственный суверенитет или проводить активную внешнюю политику), в ходе которого начинается осуществление займов. Затем начинается активная разработка новых институциональных норм, направленных на сокращение объема долга. И последняя стадия – достижение необходимого результата или сокращение государственного долга до приемлемого уровня. Данный цикл проявляет свой недостаток в том, что средства государственного долга имели направление далеко не на экономическое развитие, а источники погашения долга, наоборот, изымались из экономики, что ярко демонстрирует нам двойной удар по секторам социально-экономического содержания. Причем цикличность отношений характеризует становление каждого нового цикла на более высоком уровне. Здесь речь идет не только о новых методах управления долгом или о новых причинах его возникновения. Имеется в виду еще и то,

* Рекомендовано к публикации оргкомитетом Межрегиональной научно-практической конференции молодых учёных «Россия в глобальном мире» (07 декабря 2020 г., Тверь).

что каждый подобный цикл все сильнее и сильнее наносит вред российской экономике. Следовательно, необходимо искать подходы к преодолению подобной цикличности.

Остается ответить на вопрос, почему цикличность воспроизводится. На первый взгляд, может показаться, что причинами данного явления были внешнеполитические казусы, ведь именно они зарождали новый виток циклического развития. Отчасти это так. Но это не причина цикла, это причина осуществления займов. Причинами же цикла были неэффективные нормы, а также несвоевременные или наоборот запоздалые нормы, которыми пытались их преодолеть.

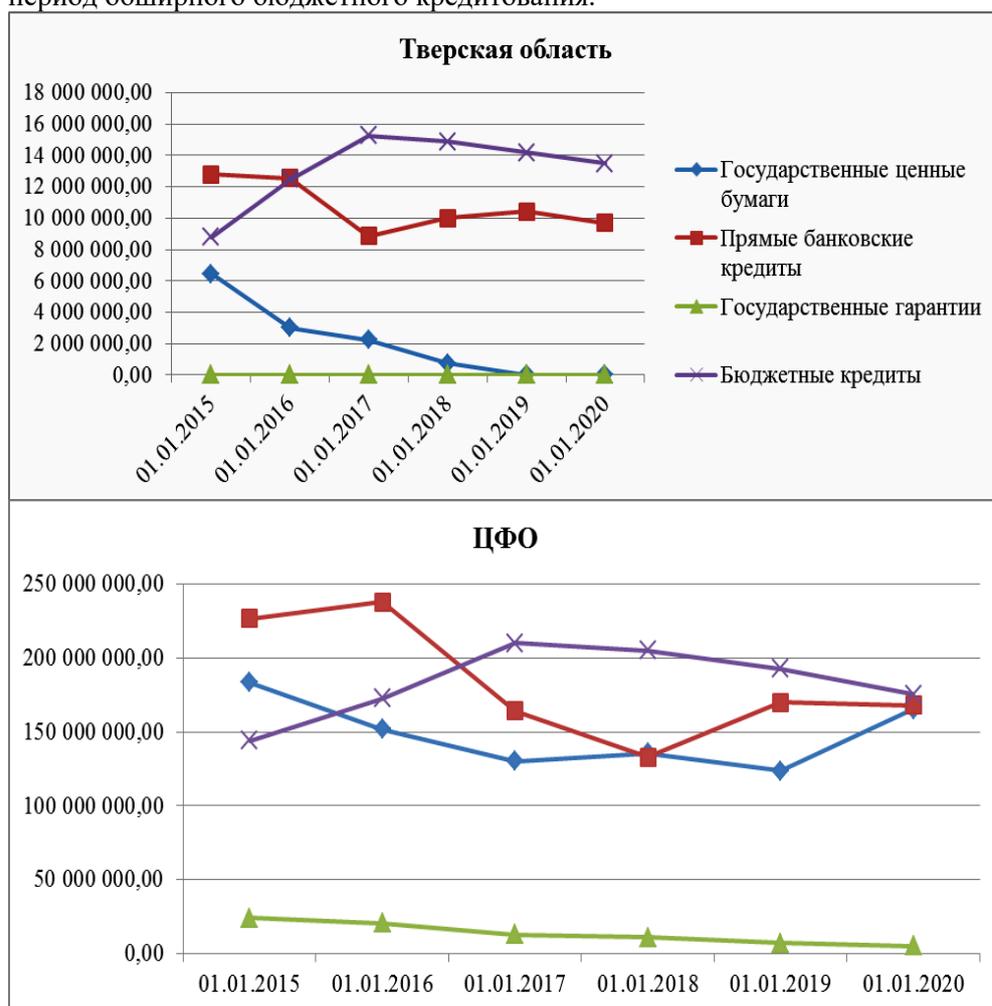
Перейдем к вопросу асинхронного развития [3]. У него есть две стороны, которые мной уже отмечены – проблема запоздалости и преждевременности мер. С течением определенного промежутка времени некоторые процессы уже плохо поддаются урегулированию. А преждевременно принятые меры чреваты искаженным восприятием и некачественной реализацией.

В рамках данного исследования будет рассмотрена одна из таких норм, которая одновременно является и современной формой долговых отношений – бюджетное кредитование.

Бюджетный кредит [2] – это самая дешевая форма государственных долговых обязательств. Ставка по ним установлена в размере 0,1 % годовых, а для мероприятий, связанных с ликвидацией последствий стихийных бедствий и прочих аварий, в размере 0 % [1]. К тому же данный кредит не требует никакого обеспечения. Однако для получения данного кредита необходимо выполнение ряда условий, например, отсутствие расходов, не отнесенных к полномочиям органов государственной власти субъекта РФ, отсутствие просроченной задолженности, поддержание предельного объема дефицита бюджета на уровне 15 % от суммы доходов регионального бюджета без учёта трансфертных поступлений и т.д. К тому же следует упомянуть о целевом их использовании. Целями использования данных средств могут быть только: частичное покрытие дефицита, ликвидации временных кассовых разрывов бюджетов субъектов РФ и ликвидация стихийных бедствий. Данный тип долговых отношений на текущий момент является искаженно-модифицированным. С одной стороны, он преследует стимулирующую цель, оказывая поддержку нижестоящим бюджетам средствами, фактически не имеющими платности. С другой стороны, особенности применения данного инструмента чрезвычайно асинхронны – им пользуются только тогда, когда иного выхода уже нет, а цели его исключительно формальные. Все это можно подтвердить на практике (рис. 1, см. ниже) [5]:

Попробуем выстроить в целом картину происходящего за период. Тенденция по округу, следующая: бюджетные кредиты позволили отказаться большинству регионов от более дорогих источников финансирования дефицита. Не трудно заметить существенную разницу в их представлении. В рамках кризисной ситуации регионы стараются сократить стоимость обслуживания государственного долга. Этому во многом способствует предоставление федеральным бюджетом дешевых бюджетных кредитов субъектам страны. Специфика отношений отходит от традиционно долговых в сторону искаженно-модифицированных. Денежные положительные результаты данной меры очевидны, однако присутствуют и деструктивные изменения. Здесь, безусловно, следует отметить регресс на рынке

государственных региональных ценных бумаг, объем которого сокращался в период обширного бюджетного кредитования.



Р и с . 1. Объем государственного внутреннего долга Центрального федерального округа и Тверской области по видам долговых обязательств за период 2014 – 2019 гг., тыс. руб.

Следует отметить и период 2018–2019 гг., когда приостановление объемов бюджетного кредитования обеспечило рост прямого банковского кредитования.

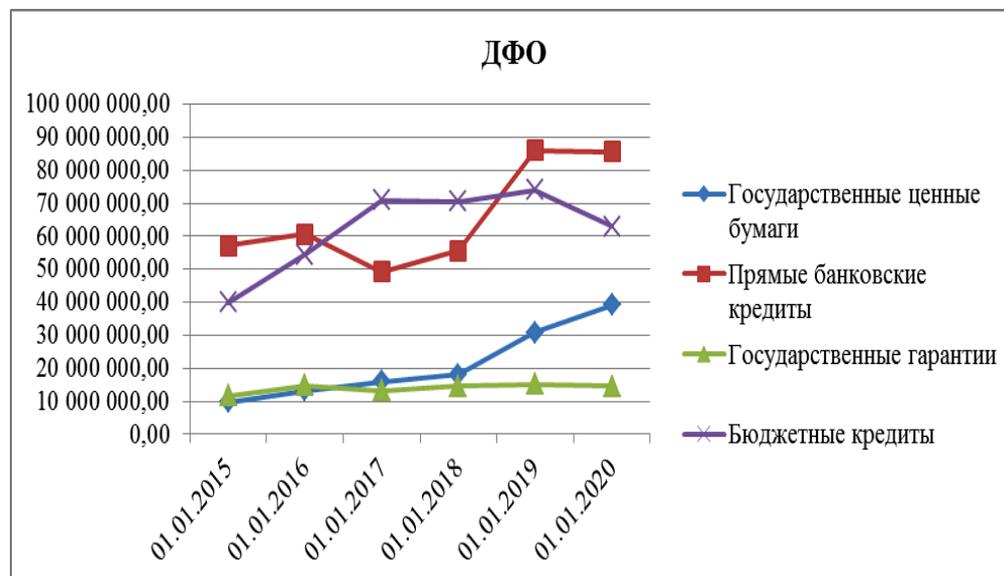
Отрицательно можно охарактеризовать ситуацию в области государственных внутренних долговых отношений в форме государственных гарантий, размер которых приближается к нулю, что свидетельствует о минимизации стимуляционного направления в этой области. Здесь следует отметить еще и тот факт, что, если по окончании 2014 г. было 6 регионов, не предоставляющих государственные гарантии, то на 01.01.2020 их количество увеличилось до 15. Несколько похожая ситуация в области модифицированных государственных внутренних долговых отношений на рынке государственных региональных ценных бумаг – в 2014 г. было 7 регионов, которые не прибегали к осуществлению данных займов, а в 2019 г. таких регионов стало 9. Масштабы

рынка ценных бумаг поддерживаются, по большому счету, двумя регионами – это Московской областью и городом Москва.

Все описанная ситуации – это приостановка стимуляционной направленности и отказ от дальнейшего развития долговых отношений. Кроме того, наблюдается стабильное использование прямых банковских займов из-за простоты их обращения и удобства их рефинансирования через механизм бюджетного кредитования, что подчеркивает факт консервативности долговых отношений. Следовательно, заметна и отрицательная черта дешевых бюджетных кредитов – они на фоне снижения долговой нагрузки в конечном итоге также усиливают незаинтересованность властей регионов в оказании собственного воздействия на ситуацию. Они затормозили развитие рынка государственных ценных бумаг и совершенно никак не оказали влияние на предоставление государственных гарантий, а лишь позволили рефинансировать кредиты от банковских организаций.

Система управления государственным долгом большинства субъектов РФ сведена к минимуму и стала напрямую зависеть от воли федеральной долговой политики. Имеем чистый денежный механизм без какой-либо существенной системной или структурной составляющей, направленной на экономику. К тому же применение данного механизма идет четко в разрыве по времени – меру можно назвать «краткосрочной двухлетней передышкой» (да и то не для всех), внедренной слишком поздно и свернутой слишком рано. К сожалению, по-прежнему, в рамках Центрального федерального округа решение проблемы вынуждено происходить в условиях продолжающегося циклического кризиса социально-экономического управления.

Выглядит ли иначе тенденция по другим федеральным округам? Мы видим следующее (рис. 2) [5]:



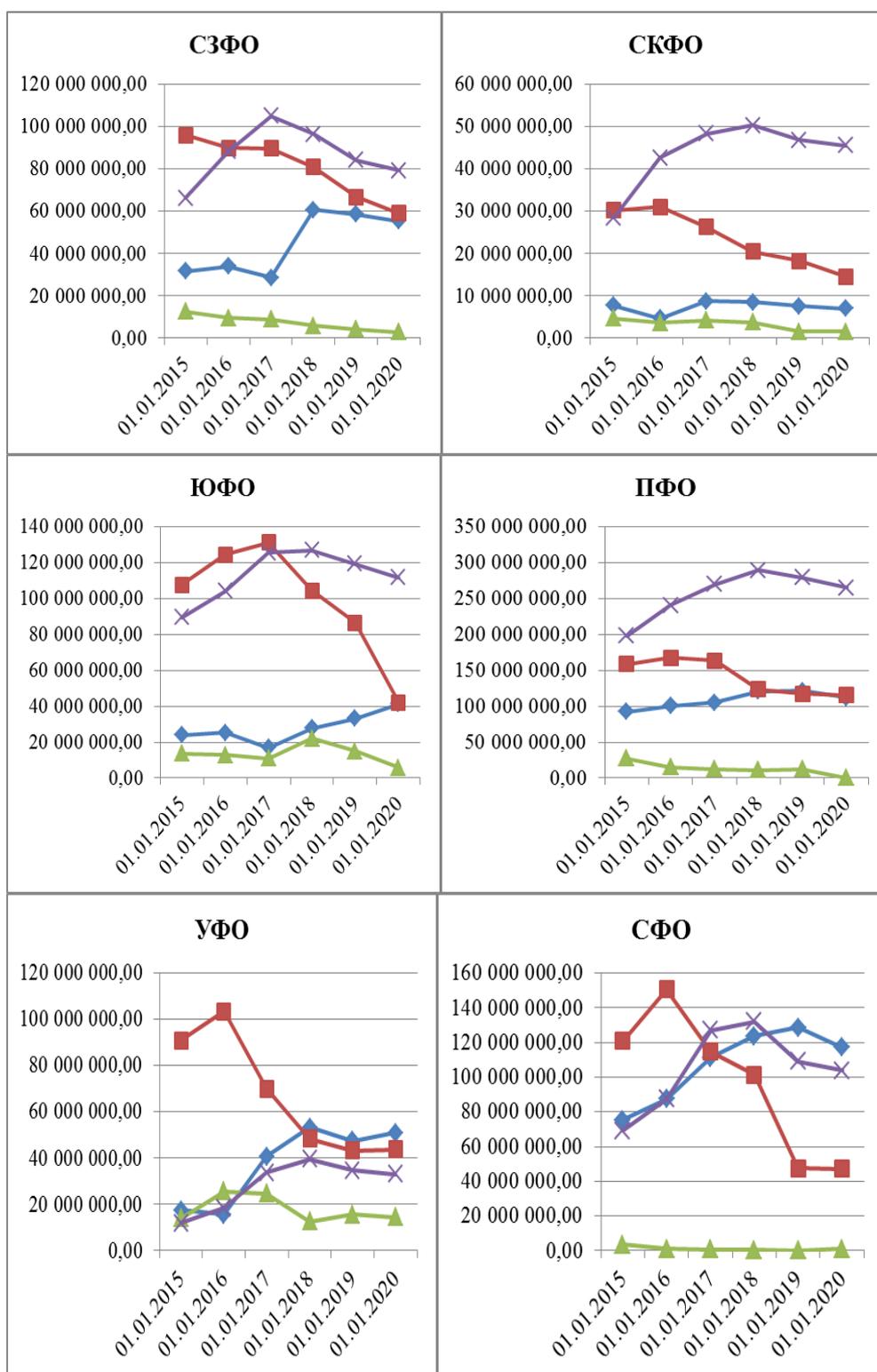


Рис. 2. Объем государственного внутреннего долга федеральных округов Российской Федерации по видам долговых обязательств за период 2014–2019 гг., тыс. руб.

1. Во всех федеральных округа идет постепенный отказ от предоставления государственных гарантий (большинство округов) или фиксация их объема на определенном уровне (крупные промышленные округа);

2. Крупные вливания средств в форме бюджетных кредитов в 2014, 2015 и 2016 гг. формально позволили сократить (путем рефинансирования) часть задолженности в форме банковских кредитов;

3. Идет стабильный рост объема долга в форме ценных бумаг, растет количество регионов, которые начинают прибегать к данному виду займа, что несколько отличается от тенденции по ЦФО (не осуществляли займы в форме облигационных займов в 2019 г. по рассмотренным федеральным округам – 34 субъекта Российской Федерации (50,75 %); не осуществляли займы в форме облигационных займов в 2014 г. по рассмотренным федеральным округам – 41 субъект Российской Федерации (61,19%). Напомним, что в ЦФО: не осуществляли займы в форме облигационных займов в 2019 г. – 9 субъектов Российской Федерации (50 %); не осуществляли займы в форме облигационных займов в 2014 г. – 7 субъектов Российской Федерации (38,89 %). Но, тем не менее, даже на фоне положительной относительной тенденции по рассмотренным федеральным округам все еще около половины регионов на 2019 г. не используют облигационные займы, что опять же подчеркивает их непривлекательность и сложность.

В целом проведенный анализ подтверждает наличие структурных проблем в области государственных долговых отношений в рамках всех федеральных округов и подчеркивает наличие циклических проблем асинхронности применения мер. Мы наблюдаем политику формального сокращения уровня государственного долга, что в целом хорошо. Но опять же данная политика бюджетного насыщения в условиях ее запоздалого применения и раннего сворачивания не искоренит первопричины долга. Взаимосвязи данной политики со стимулированием реальной экономики практически нет. Присутствуют отголоски развития финансового сектора через использование практики выпуска государственных ценных бумаг, в т. ч. нацеленных на население, однако данная практика имеет на текущий момент все еще слабую методологическую освещенность. Среди регионов Российской Федерации до сих пор пользуется высокой привлекательностью (практически на фоне облигационных займов) прямой банковский кредит – самый дорогой источник финансирования дефицита бюджета. Простота его использования, возможность досрочного погашения, а также выгодные условия его рефинансирования через бюджетное кредитование зачастую ставит его даже на уровень выше, чем облигационные займы, которые по стоимости примерно в 2 или 2,5 раза меньше. Следовательно, в специфике государственных внутренних долговых отношений ситуация по всем федеральным округам идентичная – идет временное скрещивание традиционного типа долговых отношений с искаженно-модифицированным типом при дальнейшем сокращении стимуляционного характера отношений и умеренной консервативностью по отношению к их дальнейшему развитию.

В этой связи необходим принципиально новый сценарий развития по предотвращению циклической ситуации – превращение инструмента бюджетного кредитования в стимулирующую форму долговых отношений.

Следует продлить краткосрочную практику пользования инструментом на более длительный среднесрочный период – отказаться от постепенного сокращения уровня бюджетного кредитования в пользу стабилизации их объемов на определенном уровне для всех регионов. А в долгосрочном периоде обеспечить постепенное сокращение их уровня для регионов, которые самостоятельно могут справиться с долговой нагрузкой, в пользу увеличения их уровня для наименее развитых регионов, для которых даже минимальная долговая нагрузка является существенным бременем. Такой подход позволит кардинально изменить ориентир государственных долговых отношений, направив их в стимулирующее русло экономики страны, что обусловит преодоление формальности отношений долгового цикла, а также обеспечит сбалансированность и постоянство во времени. Примечательно еще и то, что такой подход дофинансирования экономики напоминает нам элемент сценария антициклического развития Джона Мейнорда Кейнса.

Несомненная заслуга Кейнса кроется в создании особого макроэкономического направления. Важнейшими элементами данного направления являлись детальная проработка концепции влияния экономической роли государства в экономике, а также возникновение и развитие элементов теории воспроизводства – теории экономического цикла и теории экономического роста. Здесь стоит отметить, что циклически-спиралевидное развитие государственных внутренних долговых отношений, о котором идет речь в текущем исследовании, категорически напоминает динамику традиционного экономического цикла – как минимум, в плане его стадий и, как максимум, в плане признаков и влияний на экономику в целом. Кроме того, что не менее важно, вопросы преодоления цикличности долговых отношений находятся, прежде всего, в рамках решений государственного сектора, как первичного субъекта этих отношений. Такого рода совпадения требуют обратить взор на кейнсианскую концепцию и проверить, насколько отдельные ее элементы остаются пригодными для решения современных проблем.

Сегодня поддерживается сложная и нестабильная ситуация в экономике Российской Федерации. Наблюдается возвращение многих факторов, характерных для экономики на стадии депрессии: падение ВВП, низкая склонность к инвестированию, совокупное сокращение спроса, инфляция издержек производства, и в целом сокращение производства и так далее. На фоне многовековой цикличности долговых отношений период с 2014 г. по текущее время «не дает продохнуть» России совсем, что в ряде случаев с идеальной точностью дублирует нам события Великой депрессии.

В своем исследовании Кейнс огромное внимание уделяет участникам экономических отношений. Он обвиняет своих предшественников – сторонников экономики *lasser faire* (полностью свободной экономики на исключительно либеральных принципах), что они не видят необходимости вмешательства государства в хозяйственный процесс. Центр взора в рамках своей концепции Кейнс переносит на экономическую политику государства и все предложенные им разработки тяготеют к методам, средствам и рычагам этой политики, направленным на стабилизацию экономики.

Определив ключевой субъект отношений в форме государства, Кейнс выделяет объект – совокупный спрос и, в частности, потребительский. Если

спрос является основной силой в экономике на стадии депрессии, то неизбежен и вывод: все, что сокращает спрос – убивает экономику в периоды спада. Отсюда следуют конкретные первоочередные меры для поддержания такой экономики [4]:

1. Прекращение давления на совокупный спрос и его стимулирование.

В рамках цикличности государственных внутренних долговых отношений – это вопросы неэффективных и асинхронных мер в условиях наличия одноканальности интересов. Здесь стоит еще раз напомнить про применимость современных форм государственных внутренних долговых отношений, которые носят деформировано-модифицированный характер в современной системе.

В частности – это вопросы запоздалости, краткосрочности и региональной избирательности бюджетного кредитования, неэффективность которого подчеркивает одну из очевиднейших проблем цикличности согласно Кейнсу. Если присутствуют региональные проблемы в формировании эффективного собственного спроса (иначе говоря, существенная региональная диспропорция), то и говорить о формировании эффективного потребительского спроса в рамках региона будет трудно.

Отдельно следует обратить внимание на вопросы эффективности таких форм государственных долговых отношений как государственные гарантии и государственные ценные бумаги. Одна форма фигурирует в качестве стимулятора совокупного спроса, другая – в качестве одного из объектов инвестирования или элемента совокупного спроса со стороны населения. Отказ большинства субъектов России от предоставления государственных гарантий – это не что иное, как отказ от стимулирования совокупного спроса. Трудности регионального использования облигационных займов кроются в процедуре выпуска и обращения самой ценной бумаги. Здесь нужно отметить обязательный биржевой характер обращения и необходимость открытия брокерского и депозитарного счета с соответствующими комиссионными взносами, что подчеркивает не только факт дополнительных затрат, но и необходимость отслеживания деятельности уже, как минимум, трех дополнительных участников финансового рынка. В совокупности все это – это очередная проблема формирования совокупного (инвестиционного) спроса по Кейнсу.

2. Формирование лидирующей роли государства в стимулировании совокупного спроса.

Для практического применения кейнсианской теории для современной экономики очень важно иметь в виду не только признание роли государственного сектора в экономике, но и то, как именно Кейнс обозначает принципиальную роль государства. Государство обязано осуществлять регулирование экономики при условии сохранения самостоятельности выбора экономическими субъектами. В случае государственных долговых отношений уровня «федеральный бюджет – региональный бюджет» этот оптимум видится не только в единообразии механизма дофинансирования, но и в расширении функционала бюджетного кредитования. Очевидно, что в таком случае и сторона контроля должна быть приведена в сопоставимую величину. Здесь возможна адаптация практики управления большими данными Центрального Банка.

Следовательно, основные постулаты кейнсианской концепции предлагаются к использованию в расширенном виде. Главенствующая роль в регулировании будет также отведена процессам, формирующимся на базе Центрального Банка Российской Федерации. Использование теоретического наследия Джона Мейнарда Кейнса в его первоначальной форме недостаточно для преодоления структурных проблем российской экономики. Хотя в целом основные его идеи сохраняют свое значение и в современных процессах – в особенности его выводы о неспособности рынка только лишь на основании собственных внутренних механизмов к саморегулированию. В то же время идейный потенциал кейнсианской теории не сводится исключительно к разработкам Кейнса. Теория породила обширную традицию адаптации предложенных Кейнсом идей в рамках новых экономических теорий, описывающих модель поведения современных экономических систем. Однако даже с учетом этих разработок необходимо иметь в виду, что задачи, стоящие перед российской экономикой, и характер проблем, которые предстоит решить для выхода из затяжного кризиса цикличности, не были непосредственным объектом анализа исследователей кейнсианской и посткейнсианской эпохи. Поэтому перед нами встает уже принципиально новая цель: можно ли приложить, пусть даже частично, идеи кейнсианской концепции к тем специфическим проблемам, которые стоят перед нами в области государственных долговых отношений.

Список литературы

1. Федеральный закон от 02.12.2019 № 380-ФЗ (ред. от 18.03.2020) «О федеральном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_339305/ (дата обращения 07.12.2020).
2. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ (ред. от 15.10.2020). URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19702/ (дата обращения 07.12.2020);
3. Карасева Л.А. Проблемы современной российской экономики сквозь призму ее структурных уровней: монография. Тверь: Твер. гос. ун-т, 2012. 144 с.;
4. Кейнс Д. Общая теория занятости, процента и денег / Дж. М. Кейнс; [пер. с англ. Гребенников и др.]. Москва: ЗАО «Бизнеском», 2013. 402 с.
5. Министерство финансов Российской Федерации. Объем государственного долга субъектов Российской Федерации и долга муниципальных образований. URL: https://www.minfin.ru/ru/performance/public_debt/subdbt/ (дата обращения: 07.12.2020);
6. Тишин И.В. Циклический характер становления государственного долга в России. Форсайт «Россия»: будущее технологий, экономики и человека. Том 2 / Сборник докладов V Санкт-Петербургского международного экономического конгресса (СПЭК-2019) / под общ. ред. С.Д. Бодрунова. СПб: ИНИР, 2019. С. 398–406;

Об авторе:

ТИШИН Илья Владимирович – аспирант кафедры экономической теории Института экономики и управления, ФГБОУ ВО «Тверской государственный университет», e-mail: Tihois@mail.ru, ORCID: 0000-0002-0161-1474, SPIN-код: 3459-6504.

ASYNCHRONOUS DEVELOPMENT OF PUBLIC REGIONAL DEBT RELATIONS IN CYCLIC CONDITIONS

Tishin I.V.

FGBOU VO "Tver State University", Tver

The article is aimed at identifying the features of the modern state internal debt system in the regions of the Russian Federation. The main idea is to confirm the cyclical and asynchronous nature of modern debt relations in Russia. The scientific novelty of the work is the analysis of modern trends in the volume of public debt, as well as the establishment of an empirical relationship between the main forms of debt in Russia. As a result of the work, the desired scenario for the further development of budget credit in Russia is presented. Besides, in this article we consider the approach of John Maynard Keynes in a cyclical economy.

Keywords: *cyclical development of government debt relations, asynchronous development, budget credit, government bonds, bank loans, government guarantees, Keynesian model of the economy.*

About the author:

TISHIN Il'ja Vladimirovich – graduate student of the Department of Economic Theory, Institute of Economics and Management, FSBOU VO "Tver State University", e-mail: Tihois@mail.ru, ORCID: 0000-0002-0161-1474, SPIN-код: 3459-6504.

References

1. Byudzhetyj kodeks Rossijskoj Federacii ot 31.07.1998 № 145-FZ (red. ot 15.10.2020). URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19702/ (data obrashcheniya 07.12.2020);
2. Karaseva L.A. Problemy sovremennoj rossijskoj ekonomiki skvoz' prizmu ee strukturnyh urovnej: monografiya. Tver': Tver.gos.un-t, 2012. 144 s.;
3. Kejns D. Obshchaya teoriya zanyatosti, procenta i deneg / Dzh. M. Kejns; [per. s angl. Grebennikov i dr.]. - Moskva: ZAO «Bizneskom», 2013. - 402 s.
4. Ministerstvo finansov Rossijskoj Federacii. Ob"em gosudarstvennogo dolga sub"ektov Rossijskoj Federacii i dolga municipal'nyh obrazovanij. URL: https://www.minfin.ru/ru/performance/public_debt/subdbt/ (data obrashcheniya: 07.12.2020);
5. Tishin I.V. Ciklicheskiy harakter stanovleniya gosudarstvennogo dolga v Rossii. Forsajt «Rossiya»: budushchee tekhnologij, ekonomiki i cheloveka. Tom 2 / Sbornik dokladov V Sankt-Peterburgskogo mezhdunarodnogo ekonomicheskogo kongressa (SPEK-2019) / Pod obshch. red. S.D. Bodrunova. SPb: INIR, 2019. S. 398-406;
6. Federal'nyj zakon ot 02.12.2019 № 380-FZ (red. ot 18.03.2020) «O federal'nom byudzhete na 2020 god i na planovyj period 2021 i 2022 godov». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_339305/ (data obrashcheniya 07.12.2020).