

УДК 336.1

Д.Ю. Карандин

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ВНЕШНИЙ ДОЛГ КАК ИСТОЧНИК ПОКРЫТИЯ ДЕФИЦИТА БЮДЖЕТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

***Аннотация.** В статье рассмотрено текущее состояние бюджета Российской Федерации, уровень его дефицита и источники покрытия, с помощью которых существует возможность его компенсировать. Обсуждаются несколько способов покрытия дефицита бюджета, такие как повышение налогов, девальвация национальной валюты, приватизация государственных активов, а также государственные заимствования на внутренних и внешних рынках. В результате выделен наиболее эффективный источник покрытия дефицита бюджета с учетом социально-политических и экономических последствий, влияющих на экономическое положение страны.*

***Ключевые слова:** бюджет, дефицит бюджета, государственный долг, внешний долг, долговая политика, управление государственным долгом.*

Dmitriy Karandin

STATE EXTERNAL DEBT AS A SOURCE OF COVERAGE OF THE RUSSIAN FEDERATION BUDGET DEFICIT

***Annotation.** The article deals with the current state of the Russian Federation budget deficit and the level of its sources of financing, by means of which it is possible to compensate for it. We discuss several ways to cover the budget deficit, such as raising taxes, devaluation, privatization of state assets, as well as government borrowing on the domestic and foreign markets. As a result, it highlighted the most efficient source of budget deficit, taking into account the socio-political and economic consequences, affecting the country's economic situation.*

***Keywords:** budget, budget deficit, public debt, external debt, debt policy, public debt management.*

Согласно данным, полученным от Министерства финансов Российской Федерации (РФ), за январь-октябрь 2016 г. дефицит бюджета РФ увеличился до 1,577 трлн руб. Расходы федерального бюджета составили 12,018 трлн руб., в то время как доходы – 10,441 трлн руб. Таким образом, за 10 месяцев дефицит бюджета составил 2,6 % от валового внутреннего продукта (ВВП) [3].

Государственная дума приняла закон о федеральном бюджете на период 2017–2019 гг., согласно которому в 2017 г. общий объем доходов государственного бюджета прогнозируется на уровне 13,488 трлн руб., а расходов устанавливаются в размере 16,241 трлн руб. Дефицит бюджета Российской Федерации планируется в размере 2,753 трлн руб. [8]. Для покрытия дефицита бюджета предлагаются накопления Фонда национального благосостояния и Резервного фонда. Фонд национального благосостояния и Резервный фонд являются частью международных резервов страны, и поэтому хранятся они в иностранной валюте. Тем не менее даже несмотря на значительный выигрыш в курсовом выражении из-за девальвации рубля, они имеют тенденцию к сокращению. С января по май 2016 г. Банк России осуществил денежную эмиссию под часть средств Резервного фонда. Таким образом, в экономике появлялись дополнительные руб.ли, при этом часть иностранной валюты перешла из-под управления Министерства финансов к Центральному банку Российской Федерации [5].

В мае 2016 г. Минэкономразвития опубликовало прогноз, согласно которому Резервный фонд и Фонд национального благосостояния могут быть исчерпаны к концу 2019 г. Однако специалисты Счетной палаты прогнозируют исчерпание Резервного фонда уже в следующем году [17]. Таким об-

разом, вопрос, как страна сможет выживать без запасов, которые она ранее накапливала в течение более чем 10 лет, является весьма актуальным в настоящее время.

По данным Министерства финансов, по состоянию на 1 ноября объем Фонда национального благосостояния составлял 4,542 трлн руб., а Резервного фонда – 1,992 трлн руб. [10]. С учетом дефицита федерального бюджета, который на 2016 г. составляет 2,36 трлн руб. (3 % от ВВП), фондов действительно может не хватить больше, чем на 3 года. В ответ на это в Министерстве финансов утверждают, что благодаря мерам экономии Фонд национального благосостояния сохранится, правда через 3 года он сократится до 500 млрд руб. [13]. Однако существует риск полного исчерпания фондов, особенно если экономика продолжит движение по направлению затяжного кризиса. Исчерпание Резервного фонда не будет «концом света», так как государство может использовать несколько способов, с помощью которых существует возможность компенсирования отсутствия запасов в фондах.

Первый способ – это политика повышения налогов и их собираемости. Если сравнить налоговую нагрузку в Российской Федерации и других странах, то в РФ она не превышает 35 % ВВП, что значительно ниже, чем в ряде восточноевропейских странах. Так, например, в Эстонии и в Литве данный показатель составляет 37 %, а в Польше – 40 % [18]. Следовательно, в Российской Федерации есть еще определенный потенциал для повышения фискальной нагрузки. Министерство финансов разработало вариант повышения налога на добавленную стоимость (НДС) до 20 %, десяти процентную льготную ставку налога повышать на 2 процентных пункта ежегодно пока она не сравняется с нелюбимыми 20 % [2]. Согласно данным экспертов, рост НДС на 1 процентный пункт повысит инфляцию 0,4–0,6 процентных пункта. При этом чиновники отмечают, что в следующем году ввести новую финансовую нагрузку не получится, так как придется учитывать еще и обостренную социально-политическую ситуацию. Также Правительство рассматривает вариант перехода к прогрессивной шкале налогообложения по налогу на доходы физических лиц после 2018 г. Так, для граждан с доходами от 1 млн руб. в год она может составлять 20 % вместо нынешних 13 % [4]. С учетом возможных изменений, бюджет уже в следующем году мог бы получить дополнительно около 600 млрд руб., в 2018 – 400 млрд руб., а в 2019 – 200 млрд руб. [2].

Даже при условии, что Министерство финансов реализует намеченные планы, реальные расходы населения в любом случае будут сокращаться на 4 % ежегодно. Как бы ни был привлекателен способ компенсирования отсутствия запасов в фондах путем повышения налогов, у него есть свои минусы. Так, сокращение реальных доходов населения приведет, в свою очередь, к сокращению инвестиций в национальную экономику. Помимо этого, не следует забывать и о снижении уровня жизни той части российского населения, которая, так или иначе, зависит от бюджетных трат. В итоге страдает потребительский спрос, что в результате ударит по всей экономике.

Кроме увеличения налоговой нагрузки существует и альтернативный способ пополнения бюджета – это повышение собираемости налогов. Согласно поправкам, внесенным в Налоговый кодекс РФ, налоговые органы получили право взыскивать долги компании не только со связанных организаций, но и с аффилированных физических лиц, например учредителей или акционеров [19]. Это позволит повысить поступление средств от налогов без увеличения налоговой нагрузки. Однако теперь предприниматель несет более серьезные риски при открытии бизнеса, что может поспособствовать усилению недобросовестного оформления компаний на подставных лиц. В результате такие методы могут спровоцировать переход бизнеса к теневой экономике, что еще больше замедлит восстановление страны после кризиса.

Второй способ – девальвация национальной валюты. Девальвация национальной валюты является мощным инструментом экономической политики. Действительно, ослабление российской валюты является самым простым и доступным способом сбалансирования государственного бюджета. Также девальвация способна положительно повлиять на российское промышленное производство и

экспорт в целом. Однако обесценивание национальной валюты будет серьезным ударом по населению, что принесет достаточно серьезный экономический ущерб.

Третий способ – приватизация государственных активов. Правительство РФ в 2016 г. объявило большую приватизацию государственных пакетов акций крупных компаний для покрытия дефицита государственного бюджета. Продолжение приватизации планируется и в 2017–2019 гг. Первым этапом Правительство запланировало приватизировать пакет акции компании «Башнефть» в сентябре–октябре 2016 г. Среди претендентов были такие компании, как «Лукойл», «Роснефть», «Независимая газовая компания», «Энергия», «Антипинский НПЗ», «Татнефть», «Татнефтегаз» и «РФПИ» [15]. Основным претендентом выделяли компанию «Роснефть». В начале сентября президент РФ Владимир Владимирович Путин дал интервью информационному агентству Bloomberg. Говоря о приватизации «Башнефти» «Роснефтью», он назвал «не лучшим вариантом» сделку, где «одна компания, подконтрольная государству, приобретает другую, чисто государственную компанию» [15].

Согласно Федеральному закону от 21.12.2001 № 178 «О приватизации государственного и муниципального имущества», госкомпания, у которых более 25 % акций принадлежит государству, не могут участвовать в приватизации [23]. В результате участие компании «Роснефть» в приватизации было под большим вопросом. Однако контрольный пакет акций принадлежит государству не напрямую, а через посредника-компанию «Роснефтегаз». Таким образом, «Роснефть» допустили к приватизации. По итогам первой волны приватизации «Роснефть» приобрела пакет акций «Башнефть» за 329,7 млрд руб., состоящий из 50,08 % ее уставного капитала [14]. Однако данная сделка способна негативно повлиять на инвестиционный климат. Продажу «Башнефти» подконтрольной государству «Ростнефти» инвесторы могут воспринять как тревожный знак. Ведь данная сделка говорит о том, что Правительство способно забрать актив и после перепродать его другой государственной компании, что вызывает много вопросов и делает данные сделки менее привлекательными.

Вторым этапом стала приватизация консорциумом Qatar Investment Authority и Glencore 19,5 % уставного капитала самой «Роснефти», которая подконтрольна «Роснефтегазом». Стоимость сделки составила 710,8 млрд руб. [11]. Совокупный доход от приватизации «Башнефти» и «Роснефти» превысил более 1 трлн руб. Федеральное агентство по управлению государственным имуществом считает, что приватизация необходима только в том случае, если на нем не получается заработать или решить экономические и социальные задачи. Не стоит заниматься приватизацией как можно большего числа активов, необходимо сделать акцент на повышении эффективности управления ими. Это позволит наполнить бюджет за счет государственно-частного партнерства, передачи имущества по концессии или сдачи его в аренду, а если Правительство продолжит распродавать свое имущество, соответственно, через 3–5 лет у него может возникнуть обратная необходимость аренды его у бизнеса. Тем более, что с учетом кризиса и негативных показателей экономики в последнее время, существует неблагоприятная обстановка на рынке для выгодной продажи активов.

И, наконец, четвертый способ – это государственные заимствования на внутренних и внешних рынках. С учетом запланированных расходов, одним из источников покрытия дефицита бюджета могут стать государственные внутренние заимствования. Государственные внутренние заимствования являются достаточно привлекательным источником финансирования, поскольку облигации федерального займа скупаются российскими инвесторами весьма охотно и на них существует довольно высокий спрос [21]. Министерство финансов планирует увеличить объем внутренних займов в текущем году на 200 млрд руб. до 500 млрд руб., в результате программа привлечения средств на рынке до конца 2016 г. будет составлять 30–40 млрд руб. еженедельно. В 2017 г. Правительство планирует увеличить объем заимствований до 1 трлн руб. [1]. В тоже время привлечение дополнительных источников финансирования за счет внешних заимствований также является одним из традиционных путей покрытия дефицита бюджета [6].

В мировой экономике существует немало примеров государств, которые преимущественно используют данный способ финансирования бюджета. Самым ярким из них является крупнейшая экономика в мире – Соединенных Штатов Америки. На ноябрь 2016 г. размер внешнего долга США превышает 19 трлн долл. Каждую минуту государственный долг Америки увеличивается на 2,5 млн долл. [22]. И, вместо погашения своих долговых обязательств, Америка уже не раз повышала предел.

У Российской Федерации есть неплохой потенциал для использования дополнительного финансирования за счет внешних заимствований, объем внешнего долга достаточно долгое время держится в пределах 15 % от ВВП [9]. Но необходимо помнить о введенных санкциях против Российской Федерации, а также готовности государства использовать данный способ погашения дефицита бюджета, так как это может привести к усилению зависимости от внешних кредиторов. Государственный внешний долг Российской Федерации является небольшим по мировым меркам и на 1 ноября 2016 г. составляет 51,442 млрд долл. [20].

В мае 2016 г. Министерство Финансов РФ вышло на международный рынок заимствований. В ходе готовящегося размещения госдепартамент США создал специальную инструкцию, согласно которой любым американским и иностранным инвесторам запрещалось приобретать российские евробонды. В ответ на это Правительство РФ приняло на себя обязательство не использовать денежные средства, полученные от размещения, для помощи физическим и юридическим лицам, находящимся под санкциями США и Евросоюза. Американское Правительство особенно акцентировало внимание на своих национальных банках, которые могли бы участвовать в размещении облигаций Российской Федерации. Несмотря на санкции и призывы европейского и американского правительств не участвовать своих резидентов в покупке облигаций Российской Федерации, наблюдался повышенный спрос азиатских и частично внутренних инвесторов, что позволило разместить еврооблигации на 1,75 млрд долл. с доходностью 4,75 %.

В сентябре 2016 г. Министерство Финансов вновь разместило российские еврооблигации на общую сумму 1,25 млрд долл. В этот раз власти США и Евросоюза не успели среагировать на сверхбыстрое размещение, в результате чего основными покупателями выступили инвесторы из США и Европы. В пользу российских евробондов также сыграл тот факт, что на мировом рынке образовался дефицит финансовых инструментов, сочетающих в себе минимальные риски и приличную доходность. Этому способствовали политика сохранения низкой базовой ставки Федеральной резервной системы США, а также политика отрицательных или нулевых ставок как в Японии или Европе.

В сентябре 2016 г. состоялось очередное заседание Федеральной Резервной Системы (ФРС), которое закончилось очередным сохранением ставки на прежнем уровне 0,25–0,5 % [7]. После многочисленных обещаний и «намёков» рынку поднять в скором времени ставку по федеральным фондам и последующим ее сохранением на прежнем уровне, инвесторы перестали ждать и стали искать более высокодоходные инструменты. Таким образом, появление на фондовом рынке облигаций Российской Федерации даже с довольно небольшой ставкой вызвало настоящий ажиотаж среди инвесторов. В то же время доходность казначейских обязательств США снизилась до 1,65 % годовых [7].

В результате политика запрета США и Евросоюза своих резидентов не покупать российские евробонды провалилась, а размещение для России оказалось успешным. Спрос в этот раз оказался еще более высоким и составил 7,5 млрд долл., в результате чего книга заявок была переподписана шесть раз. Это позволило снизить доходность до 3,9 % годовых, что является одним из лучших размещений десятилетних облигаций РФ под такой низкий процент [7]. Более 200 инвесторов из Европы, США, Великобритании и Азии подали свои заявки на покупку десятилетних облигаций РФ. Также были и заявки из России, но размещение произвели только среди иностранных покупателей. На долю инвесторов из США пришлось 53 %, Европы – 43 %, Азии – 4 %. Итоговая стоимость евробондов составила 106,75 % от первоначальной стоимости [16].

Высокий спрос на облигации РФ позволил сохранить и обеспечить умеренно жесткую денежно-кредитную политику, при этом несколько международных организаций улучшили свои прогнозы по России. Так, 16 сентября 2016 г. Международное рейтинговое агентство Standard & Poor's Global Ratings повысило суверенный рейтинг Российской Федерации («BB+») с «негативного» на «стабильный». Долгосрочный рейтинг России по обязательствам в иностранной валюте агентство подтвердило на уровне «BB+», а в национальной валюте – «BBB-», что подчеркивает приоритет внешних займов как более надежного инструмента, чем внутренних [12]. Этот факт положительно отражается на информационном фоне страны, а значит, и ее экономике в целом.

Размещение облигаций РФ, проведенное в мае, должно было производиться через международную клиринговую систему Euroclear, которая занимается расчетными операциями при размещении национальных облигаций. Представители Euroclear отказались сотрудничать с Россией из-за давления со стороны США, поэтому Правительство РФ привлекло отечественный Национальный расчетный депозитарий. Однако, после того как они увидели успех майского размещения, размещение российских облигаций в сентябре происходило уже с активным использованием Euroclear. Это позволило добиться более выгодного расположения западных инвесторов и повысить их интерес и доверие к российским евробондам. С учетом последнего размещения годовой план по эмиссии еврооблигаций реализован полностью и достиг 3 млрд долл., которые закладывались как предельно допустимые законом о бюджете на 2016 г. В целом же, согласно бюджету на 2017–2019 гг., Правительство Российской Федерации планирует увеличить программу внешних заимствований в 2017 г. до 7 млрд долл., а в 2018–2019 гг. – еще по 3 млрд долл. Конечно, увеличение заимствований перед иностранными кредиторами не является положительным фактом, однако займы под небольшой процент все-таки более предпочтительный способ покрытия дефицита бюджета по сравнению с такими вариантами, как повышение налогов, приватизация государственных активов или девальвация национальной валюты.

Библиографический список

1. Агентство экономической информации «Прайм» «Минфин на аукционе в среду предложит ОФЗ на 10 млрд руб.» [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://1prime.ru/finance/20161004/826607356.html> (дата обращения : 22.11.2016).
2. Базанова, Е. Минфин предлагает повысить сразу и НДС, и нагрузку на зарплаты [Электронный ресурс] / Е. Базанова, Ф. Стеркин, А. Прокопенко [и др.]. – Режим доступа : <http://www.vedomosti.ru/economics/articles/2016/09/20/657727-povisit-nds> (дата обращения : 03.12.2016).
3. Болгова, Е. Минфин: Дефицит бюджета России за 10 месяцев составил 2,3 % ВВП [Электронный ресурс] / Е. Болгова. – Режим доступа : <http://www.kp.ru/online/news/2571257/> (дата обращения : 19.11.2016).
4. Гостищева, А. Силуанов не исключил введения прогрессивной шкалы НДФЛ после 2018 года [Электронный ресурс] / А. Гостищева. – Режим доступа : <http://saminvestor.ru/news/2016/11/18/47339/> (дата обращения : 18.11.2016).
5. Дефицит бюджета РФ за первое полугодие составил 1,5 триллиона рублей [Электронный ресурс] / Деловое электронное СМИ «Финансы.рф». – Режим доступа : <http://xn--80appbun8c.xn--p1ai/novosti/ekonomika/2016/07/03/budget.html> (дата обращения : 02.10.2016).
6. Жилкина, А. Н. Финансы / А. Н. Жилкина, А. М. Ковалева ; отв. ред. А. М. Ковалева. – 6-е изд., перераб. и доп. – М. : Юрайт, 2016. – 443 с. – (Бакалавр. Академический курс). – ISBN 978-5-9916-2806-8.
7. Зарезин, М. Санкциями сыт не будешь [Электронный ресурс] / М. Зарезин. – Режим доступа : http://www.stoletie.ru/ekonomika/sankcijami_syt_ne_budesh_780.htm (дата обращения : 12.11.2016).
8. Информационное агентство «Интерфакс» «Госдума приняла закон о федеральном бюджете РФ на 2017–2019 годы» [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.interfax.ru/business/540640> (дата обращения : 11.12.2016).
9. Информационное агентство «Росбалт» «Минфин: Объем госдолга России в 2016 году составит 15,1 % ВВП и дальше будет расти» [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.rosbalt.ru/business/2016/10/07/1556791.html> (дата обращения : 17.10.2016).

10. Информационное агентство «Росбалт» «Силуанов оценил «остатки» Резервного фонда на конец года» [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.rosbalt.ru/business/2016/11/18/1568270.html> (дата обращения : 20.11.2016).
11. Информационное агентство «ТАСС» «Источник: сделка по покупке 19,5 % акций «Роснефти» не подпадает под санкции» [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://tass.ru/ekonomika/3862083> (дата обращения : 12.12.2016).
12. Информационное агентство «Финмаркет» «S&P улучшило прогноз суверенных рейтингов России» [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.finmarket.ru/news/4371528> (дата обращения : 08.11.2016).
13. Информационное агентство «INFOX» «Силуанов предрек сокращение ФНБ до 500 млрд. рублей к 2019 году» [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.infox.ru/business/finances/2016/09/30/Siluanov_pryedryek_s.shtml (дата обращения : 11.11.2016).
14. Калюков, Е. Роснефть» закрыла сделку по покупке «Башнефти» [Электронный ресурс] / Е. Калюков, Л. Подобедова, А. Махукова. – Режим доступа : <http://www.rbc.ru/business/12/10/2016/57fe50029a7947a28afaf48c?from=newsfeed> (дата обращения : 15.10.2016).
15. Котова, Ю. Правительство одобрило покупку «Башнефти» «Роснефтью» за 330 млрд руб.» [Электронный ресурс] / Ю. Котова, Т. Дзядко, Л. Подобедова. – Режим доступа : <http://www.rbc.ru/business/06/10/2016/57f63de69a7947d6ce9189d1> (дата обращения : 28.10.2016).
16. Маркелов, Р. Российские евробонды полностью выкуплены иностранными инвесторами [Электронный ресурс] / Р. Маркелов. – Режим доступа : <https://rg.ru/2016/09/22/rossijskie-evrobondy-polnostiu-vyкуплены-inostrannymi-investorami.html> (дата обращения : 22.10.2016).
17. Международное информационное агентство «Россия сегодня» «Резервный фонд будет полностью исчерпан в 2017 году, сообщила Голикова» [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <https://ria.ru/economy/20161212/1483346389.html> (дата обращения : 12.12.2016).
18. Мигунов, Д. Пустышки в фондах. Как Россия будет жить без резервов [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <https://lenta.ru/articles/2016/07/11/budget/> (дата обращения : 05.10.2016).
19. Могилевская, А. Физлица ответят за долги компаний перед налоговиками [Электронный ресурс] / А. Могилевская, И. Ткачев. – Режим доступа : <http://www.rbc.ru/economics/01/12/2016/584063c19a794725a0061208> (дата обращения : 08.12.2016).
20. Официальный сайт Министерства Финансов РФ, Структура государственного внешнего долга Российской Федерации по состоянию на 1 ноября 2016 года [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://minfin.ru/ru/performance/public_debt/external/structure/ (дата обращения : 01.12.2016).
21. Ревзон, О. А. Долговая политика России / О. А. Ревзон // Вестник Университета (Государственный университет управления). – 2012. – № 3. – С. 232–235.
22. Счетчик внешнего долга США [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://usdebtclock.org/index.html> (дата обращения : 02.11.2016).
23. Федеральный закон от 21.12.2001 № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества» // СЗ РФ. – 2002. – № 52. – Ст. 5134.