

УДК 336.1

Д.Ю. Карандин

О.А. Ревзон

РОЛЬ ГОСУДАРСТВЕННОГО ВНЕШНЕГО ДОЛГА В ФОРМИРОВАНИИ БЮДЖЕТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Аннотация. В статье рассмотрена роль государственного внешнего долга в формировании бюджета Российской Федерации. Также уделено внимание влиянию уровня государственного долга на финансовое положение страны. Обоснованы предложения по повышению эффективности управления внешним государственным долгом в Российской Федерации, в результате чего предложен вариант повышения эффективности управления государственным долгом России, оптимизации структуры и минимизации последствий его роста.

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

Dmitry Karandin

Oxana Revzon

THE ROLE OF GOVERNMENT EXTERNAL DEBT IN THE FORMATION OF THE FEDERAL BUDGET

Annotation. The article considers the role of the public external debt of the budget of the Russian Federation. Also attention is paid to the influence of the level of public debt on the financial position of the country. Substantiated proposals to increase the external public debt management in the Russian Federation, resulting in proposed variant of increase of efficiency of public debt management Russia, optimization of the structure and minimize the consequences of its growth.

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

Долговые проблемы нашей страны в последнее время становятся одной из наиболее уязвимых сфер развития российской экономики. Возможно, на них в последнее время не обращалось особого внимания, так как считалось, что эти проблемы были успешно решены. Однако проблема формирования эффективной долговой политики Российской Федерации до сих пор актуальна. Влияние кризиса в 2016 г. может способствовать снижению доходов населения при общем ухудшении экономической ситуации, что, в конечном итоге, окажет негативное влияние на экономику и рост долговой задолженности.

Проблемы, возникающие в процессе управления государственным долгом, являются актуальными для большинства государств. Множество ученых-экономистов во всем мире занимаются изучением вопросов управления государственным долгом ввиду значительных объемов государственной задолженности и высокого уровня расходов на ее обслуживание. Таким образом, существует необходимость обоснования предложений по повышению эффективности управления внешним государственным долгом в Российской Федерации, а также разработка предложений по снижению размера государственной задолженности России, минимизации последствий ее роста и оптимизации структуры.

Государственным долгом называется сумма всех непогашенных на определенный момент времени долговых обязательств государства (центрального правительства) перед физическими и юридическими лицами, иностранными государствами, международными организациями и иными субъектами международного права, включая начисленные по ним проценты, штрафы и пени, а также обязательства по предоставленным государственным гарантиям. Государственный долг разделяется согласно валютному критерию на внешний и внутренний. Следовательно, все заимствования России делятся на внешние и внутренние ввиду валюты возникающих обязательств. Проще говоря, внутренний государственный долг – это рублевые долги, а внешний – валютные долги.

Роль внешнего долга состоит в том, что у государства появляется возможность финансировать свои расходы при дефиците собственных средств, также для правительства внешние заимствования позволяют стимулировать рост экономики. При этом внешний долг для государства представляет существенные проблемы, поскольку для его погашения необходимо тратить значительные средства из бюджета. Иногда собственных источников для погашения долга становится недостаточно, при этом возможность его рефинансирования на внутреннем и внешнем рынках может отсутствовать. Обслуживание внешних заимствований предполагает как выплату процентов (текущее обслуживание долга), так и погашение основной суммы долга. Основной целью внешнего долга является привлечение финансовых ресурсов в экономику государства для решения задач экономики.

К основным задачам внешнего долга относятся: перераспределение свободного капитала между странами, экономия издержек обращения в сфере международных расчетов путем использования кредитных средств, а так же ускорение концентрации и централизации капитала благодаря использованию иностранных кредитов.

Главная выгода для страны – это способность привлекать в бюджет страны заемные денежные средства и сохранять относительный размер долга.

Внешний долг может оказывать как положительное, так и отрицательное влияние на социально-экономические процессы страны.

Положительная роль внешнего долга заключается в том, что он способствует ускорению развития производительных сил, росту концентрации капитала, непрерывному процессу производства, расширению инвестиционной активности, стимулированию внешнеэкономической деятельности стран. Рациональное использование долга может являться эффективным инструментом развития экономики. Отрицательная роль внешнего долга заключается в том, что он определяет противоречия рыночной экономики, форсируя перепроизводство товаров, усиливая диспропорцию общественного воспроизводства, а также ужесточая конкурентную борьбу за рынки сбыта, источники сырья, инвестиции.

При высоком уровне государственных внешних займов правительство ограничивает инвестиционные капиталовложения в национальное хозяйство, направляя значительную часть средств бюджета на погашение внешних заимствований. Последствиями накопления государственного долга могут быть переложение налогового бремени на будущие поколения, перераспределение доходов среди населения, потеря политической независимости на мировой арене, а также ухудшение долговой устойчивости страны.

Государственный внешний долг является составляющей множества финансовых систем государств мира. Он может быть частью экономической политики государства. Практически все страны мира прибегают к внешним источникам финансирования. Подавляющее их число имеет дефицитные бюджеты и испытывает недостаток собственных средств для осуществления внутренних вложений, проведения социально-экономических преобразований, а также выполнения долговых обязательств по внешним заимствованиям. Отношения по поводу формирования, обслуживания и погашения долга оказывают значительное влияние на денежное обращение, инвестиционный климат и развитие международных отношений государств, поэтому они требуют глубокого анализа в части их урегулирования.

Государственный долг является основным инструментом долговой политики, а также объектом ее управления. Долговой политикой является деятельность органов власти по управлению государственным долгом [4]. Это совокупность стратегических и оперативных мероприятий государства в сфере управления государственным долгом, направленных на решение фискальных и социально-экономических задач органов власти всех уровней. Она формирует стратегию управления государственными заимствованиями, а также основные направления по ее реализации. Проведение эффек-

тивной долговой политики необходимо, так как от этого зависит экономическое положение страны. Задача политики по управлению государственным долгом заключается в обеспечении точного и своевременного учета всех финансовых обязательств, поддержании допустимой для экономики долговой нагрузки, минимизации стоимости обслуживания долга, создании механизмов для участия как можно более широкого круга инвесторов в долговом финансировании правительства, минимизации рисков государственных заимствований и обеспечении стабильности долгового финансирования. Современная долговая политика является неотъемлемой частью эффективного управления общественными финансами.

Основной угрозой экономического развития Российской Федерации являются, прежде всего, внешние факторы, в частности, падение мировых цен на сырье и нефть, затруднение доступа российских предприятий и банков к иностранным источникам финансирования, а также другие негативные явления, которые связаны с тенденциями развития международного рынка. В условиях экономического кризиса особое значение приобретает денежно-кредитная политика ЦБ, поиск ее адекватных обстановке вариантов. Тем не менее, все последние годы Банк РФ держит курс на переход к режиму инфляционного таргетирования, невзирая на резкие изменения экономической конъюнктуры и в целом условий социально-экономического развития России [7].

Принимая во внимание функционирование экономики России в условиях введения санкций особое внимание следует уделить бюджетной политике. Согласно проекту бюджета Российской Федерации на 2016 г., доходы составят 13,6 трлн руб., расходы – 15,8 трлн руб., ожидаемый дефицит – 2,8 процента ВВП (2,18 трлн) [6]. Дефицит бюджета в 2016 г. планируется в размере 17 % от его доходов. Такое же соотношение было в 1997 г.. Большой показатель был лишь в 1998 г., когда произошел дефолт. Тогда дефицит бюджета составлял 28 % от его доходов.

Между государственным долгом и государственным бюджетом существует неразрывная связь. Одной из главных причин возникновения государственных заимствований может являться дефицит государственного бюджета, т.е. превышение расходов бюджета над его доходами [1]. Потенциально в качестве источников покрытия дефицита бюджета могут быть привлечены доходы от приватизации госимущества. Сейчас рассматривается вопрос о приватизации таких компаний, как РЖД, «Алроса», «Башнефть», ВТБ, «Аэрофлот», «Роснефть» и «Совкомфлот». Однако ввиду сложной экономической ситуации в стране приватизация акций данных компаний может происходить по цене ниже рыночной. Еще одним источником пополнения бюджета могут быть доходы от повышения налогов. Но, нужно понимать, что данный инструмент пополнения бюджета является дополнительным бременем для налогоплательщиков, что снижает их уровень жизни, тормозит развитие предпринимательства и бизнеса в целом, а также повышает вероятность возвращения к «теневой» экономике и сокрытия реальных доходов предпринимателей.

Согласно проекту основных направлений бюджетной политики на 2016 г. и на плановый период 2017 г. и 2018 г. одними из главных источников финансирования дефицита бюджета в этом периоде будут государственные заимствования Российской Федерации и средства Резервного Фонда. Необходимо отметить, что с октября 2014 г. российские золотовалютные резервы имеют тенденцию к снижению. По данным Центрального Банка Российской Федерации золотовалютные резервы страны в 2014 г. снизились примерно на 25 % [3]. Значительное сокращение золотовалютных резервов Российской Федерации прекратилось лишь весной 2015 г. Основной причиной стабилизации уровня золотовалютных резервов является плавающий курс рубля, который был введен Центральным Банком Российской Федерации в ноябре 2014 г.

В январе 2016 г. объем золотовалютных резервов Российской Федерации составил 368,0 млрд долл. США, в то время как в январе 2015 г. объем резервов составлял 386,2 млрд долл. США. Таким образом, наблюдается снижение показателя на 18,2 млрд долл. США. К 1 января 2016 г. запасы Ре-

зервного фонда Российской Федерации составили 3,64 трлн руб., что составляет 4,5 % к ВВП. В начале января 2015 г. они находились на уровне 4,94 трлн руб., что составляет 6,2 % к ВВП. Таким образом, за год было потрачено 1,3 трлн руб. [3]. На март 2016 г. запасы Резервного фонда Российской Федерации составили 3,75 трлн руб., что составляет 4,8 % к ВВП. В ближайшей перспективе пополнение Резервного фонда не прогнозируется. При этом, из-за рисков недопоступления нефтегазовых доходов, недополучения доходов от приватизации, а также привлечения заемных средств Резервный фонд может иссякнуть уже в ближайшее время [3].

От характера решения долговой проблемы зависит бюджетная дееспособность Российской Федерации, а, следовательно, стабильность национальной валюты, уровень процентных ставок, инвестиционный климат, а также характер поведения всех сегментов отечественного финансового рынка. Действительно, в России один из самых низких уровней внешнего долга. Однако, наличие низкого уровня внешнего долга еще не говорит об успешной экономической модели развития экономики страны.

Сегодня государственный внешний долг имеет тенденцию к снижению. За предыдущий год внешний государственный долг Российской Федерации в долларах снизился на 9,2 %. На 1 января 2016 г. внешний государственный долг в долларах упал до 50,0 млрд долл. В перерасчете на евро показатель с учетом волатильности валюты наоборот увеличился на 1,1 %, и составил 45,7 млрд евро. При рассмотрении структуры внешнего долга видно, что задолженность по облигациям внешних заимствований составляет более 70 %. Последний срок погашения по ним датирован 2043 г., при этом наибольшую сумму в размере 13,3 млрд долл. планируется выплатить в 2030 г. Также в структуру внешних заимствований входят облигации внутреннего государственного валютного займа. Несмотря на то, что данные облигации были выпущены для погашения внутреннего долга, они входят в состав внешних заимствований, так как номинированы в долларах США [2].

Макроэкономические условия разработки прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на 2016 г. и на плановый период 2017 г. и 2018 г. характеризуются низкой динамикой экономического развития, а в ряде сфер деятельности замедлением или падением темпов экономического роста, повышенным уровнем инфляции, увеличением просроченной задолженности по заработной плате, существенным ослаблением курса национальной валюты по отношению к доллару США и евро на фоне сокращения международных резервов и увеличения оттока капитала из страны из-за нестабильной международной ситуации, обусловившей ухудшение финансово-экономических условий для России в ряде сегментов мирового рынка [3]. Ввиду сложной экономической ситуации, нельзя исключать привлечения внешних займов государством для покрытия дефицита бюджета. Из многочисленных прогнозов и мнений специалистов, можно сделать вывод, что долговая политика Российской Федерации требует усовершенствования. С 2015 г. в документах Минфина РФ подчеркивается необходимость перехода к осуществлению активного управления государственным долгом. Необходимость активного управления внешним долгом определяется его негативным воздействием на экономику, а также снижением уровня национальной безопасности страны.

В рамках развития современной финансовой системы страны существенна проблема обеспечения эффективного финансового контроля при осуществлении долговой политики со стороны государства. Государственный финансовый контроль в отношении политики управления внешним долгом страны является одной из важнейших функций государственного управления, которая заключается в содействии реализации финансовой политики государства, обеспечении процесса формирования и эффективного использования финансовых ресурсов государства для достижения поставленных целей в области финансов. Для осуществления Правительством РФ эффективной долговой политики требуются дальнейшие меры по разработке и формированию теоретических и практических подходов.

Продуманная долговая политика способствует обеспечению стабилизации бюджета в краткосрочной и долгосрочной перспективе, а также реализации целей инвестиционной политики. Нормативное правовое обеспечение долговой политики РФ, на сегодняшний день не в полной мере соответствует принципам лучшей практики в развитых государствах. Нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации не определены понятие «управление государственным долгом» и порядок реализации долговой политики (в качестве отдельного документа). В нормативных правовых документах, регулирующих бюджетный процесс и вопросы госдолга, не обозначена необходимость проведения соответствующей оценки и управления рисками, возникающими в процессе управления государственным долгом.

Одной из стратегических целей бюджетной политики является создание эффективной системы долговой политики, что требует формирования в том числе и эффективной системы управления государственными займами. Однако, в «Бюджетной стратегии на период до 2023 г.» данный вопрос применительно к долговой тематике не был отражен [5]. Отсутствие утвержденных в установленном порядке критериев оценки эффективности операций с долговыми обязательствами, целевых количественных и качественных значений указанных критериев, следовательно, качества проводимой долговой политики, делают такую оценку затруднительной и в определенной мере субъективной как со стороны Минфина России, так и со стороны иных структур, в том числе Счетной палаты РФ. Ситуация также осложняется отсутствием принятого в установленном порядке нормативного документа, определяющего цели и задачи долговой политики на долгосрочную перспективу.

Для проведения наиболее продуктивной долговой политики, необходим постоянный мониторинг и анализ факторов, оказывающих влияние на состояние долговой политики государства. Одним из направлений совершенствования системы управления государственным внешним долгом может стать создание государственного фонда погашения долга (ГФПД). Создание ГФПД позволит направлять значительные средства на уменьшение государственного долга, снизить процентные издержки, а также, в случае необходимости привлечения государственных займов, уменьшить нагрузку по обслуживанию долга на государственный бюджет. Основной задачей фонда станет ответственное и упорядоченное погашение государственного внешнего долга (в частности, процентов по обслуживанию госдолга). Государственный фонд погашения долга будет формироваться за счет доходов от приватизации с учетом нормативной величины отчислений в Фонд, а также доходов от управления средствами Фонда. Вместе с тем фонд погашения будет иметь инвестиционный портфель, используемый для управления ликвидностью и максимизации доходов.

Подводя итоги, нужно отметить, что государственная долговая политика должна быть направлена на осуществление займов в таких объемах, которые необходимы для решения первоочередных социально-экономических задач, а также способствовать повышению уровня развития экономики страны в целом.

Библиографический список

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ (редакция от 15.02.2016, с изменениями от 30.03.2016) [Электронный ресурс] Режим доступа: Справочная правовая система «Консультант-Плюс» (дата обращения : 28.05.2016).
2. Жилкина А.Н. Эволюция и революция управления финансами в условиях санкций и импортозамещения: монография / А. Н. Жилкина.– М., 2015. – 70 с. – ISBN: 978-5-215-02805-6.
3. Объем средств Резервного фонда [Электронный ресурс]: <http://minfin.ru/ru/performance/reservefund/statistics/volume/index.php> (дата обращения : 24.03.2016).
4. Понятие долговой политики и критерии оценки ее эффективности [Электронный ресурс]: <http://www.misbfm.ru/article/ponyatie-dolgovoy-politiki-i-kriterii-ocenki-ee-effektivnosti> (дата обращения : 29.03.2016).

5. Проект бюджетной стратегии РФ на период до 2023 г. [Электронный ресурс]: http://minfin.ru/ru/document/?id_4=6479&order_4=M_DATE&dir_4=DESC&page_4=591 (дата обращения : 29.03.2016).
6. Проект Основных направлений бюджетной политики на 2016 год и на плановый период 2017 и 2018 годов [Электронный ресурс] . – Режим доступа : http://minfin.ru/ru/document/?id_4=64713 (дата обращения : 25.03.2016).
7. Структура долга [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://minfin.ru/ru/performance/public_debt/external/structure/ (дата обращения : 29.03.2016).