

## Экономическая безопасность России в аспекте программы государственных заимствований

© 2009 П.К. Левин

Финансовая академия при Правительстве Российской Федерации

В статье рассматриваются проблемы экономической безопасности Российской Федерации, выступающей в качестве суверенного заемщика на международном рынке ссудного капитала. Автором выявляются основные угрозы экономической стабильности и обозначаются некоторые пути выхода из сложившейся ситуации в условиях мирового финансово-экономического кризиса.

*Ключевые слова:* внешняя задолженность России, экономическая безопасность, дефицит бюджета, управление задолженностью, привлечение ресурсов, мировой финансово-экономический кризис.

На сегодняшний день сформировался комплекс проблем, представляющих угрозу экономической безопасности России, которые нашли отражение в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 г. В данном аспекте хотелось бы обратить внимание на некоторые из них, имеющие существенное значение для решения задач выхода из кризиса:

1) превышение расходов федерального бюджета над доходами в прогнозных периодах 2010 - 2012 гг.;

2) несоответствие корпоративной политики в области иностранных заимствований основным направлениям денежно-кредитной политики государства;

3) разобщенность учета и отсутствие единой базы данных государственных долговых обязательств.

Рассмотрим первый аспект, представляющий экономическую угрозу России, а именно дефицит федерального бюджета. В первом чтении 21 октября 2009 г. Депутаты Государственной Думы приняли законопроект "О федеральном бюджете на 2010 г. и на плановый период 2011 и 2012 гг.". Проект бюджета основан на прогнозе социально-экономического развития страны на 2010 год и плановый период 2011 и 2012 гг. Данные, приведенные в таблице, свидетельствуют, что прогнозные бюджеты на три года являются дефицитными.

Вполне естественно, что законопроект будет корректироваться, поскольку получить идеальный вариант документа в первом чтении довольно проблематично. Однако уже сейчас становится ясно, что дефицитный бюджет на протяжении трех лет нужно будет балансировать, причем варианты покрытия дефицита бюджета ограничены. Согласно Бюджетному кодексу Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ, основными источниками балансировки бюджета служат внутренние и внешние заимствования, а также использование средств Резервного фонда

и Фонда национального благосостояния. Правительство Российской Федерации в 2009, 2010, 2011 и 2012 гг. вправе без внесения изменений в федеральный закон о федеральном бюджете принимать решения об использовании средств Резервного фонда и иных остатков средств федерального бюджета на осуществление выплат, сокращающих долговые обязательства, уменьшение заимствований и обеспечение сбалансированности федерального бюджета (включая финансовое обеспечение нефтегазового трансферта), в том числе с превышением общего объема расходов федерального бюджета в случае и в пределах увеличения бюджетных ассигнований федерального бюджета на предоставление межбюджетных трансфертов в целях обеспечения сбалансированности бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, с внесением соответствующих изменений в сводную бюджетную роспись федерального бюджета.

Бюджетный кодекс России претерпел изменения как раз в части возможности использования Резервного фонда (РЗФ) и Фонда национального благосостояния (ФНБ). Ранее предполагалось, что средства РЗФ могут быть направлены на досрочное погашение государственного внешнего долга Российской Федерации<sup>1</sup>, а средства ФНБ - на обеспечение софинансирования добровольных пенсионных накоплений граждан Российской Федерации, а также на обеспечение сбалансированности (покрытия дефицита) бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации.

Здесь возникает двойное восприятие устойчивости позиций России на мировой арене: с одной стороны, безопасный уровень внешних заимствований (государственного долга) должен составлять не более 60% ВВП<sup>2</sup>. С другой сторо-

<sup>1</sup> Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ (принят ГД ФС РФ 17 июля 1998 г., ред. от 19 июля 2009 г.) Ст. 96.9, п. 4.

<sup>2</sup> Три тоших года. 2009. 22 окт.

Основные характеристики бюджета, трлн. руб.

Характеристика		2010 г.	2011 г.	2012 г.
Доходы бюджета		6,950	7,455	8,069
Расходы бюджета		9,886	9,389	9,981
Дефицит		2,936	1,934	1,912
Цена нефти марки URALS за баррель, долл.		58	59	60
ВВП	Темпы роста, %	1,6	3	4,3
	Абсолютное значение	43,187	48,072	53,712



Рис. 1. Покрытие внешнего долга международными резервами

ны, важный показатель покрытия государственного долга международными резервами в новейшей истории России выполнялся всего на 5 отчетных дат<sup>3</sup>, что может свидетельствовать о наметившихся тенденциях по закреждению России как суверенного заемщика. При этом темпы роста объемов суверенной задолженности превышают темпы роста международных резервов.

Решением проблемы могут стать:

- 1) выход России как суверенного заемщика на внешний рынок заимствований;
- 2) снижение доли государства в крупных компаниях России.

**Первое решение предполагает**, что, несмотря на кризисные явления, существует ряд положительных моментов в пользу заимствования в краткосрочной перспективе:

- более выгодные (дешевые) условия заимствования на внешнем рынке по сравнению с внутренним рынком;
- как один из возможных вариантов предпочтения внешнего заимствования по сравнению

<sup>3</sup> На 1 июля 2007 г., 1 января 2008 г., 1 апреля 2008 г., 1 июля 2008 г., 1 октября 2008 г.

с внутренними ресурсами неготовность российской банковской системы к удовлетворению спроса со стороны компаний, также неготовность большинства российских компаний отягощать свои балансы дополнительными долговыми обязательствами или долгосрочными финансовыми вложениями;

- получение Россией инвестиционного рейтинга (по шкале S&P);
- дальнейшая реструктуризация задолженности для получения более льготных условий кредитования;
- досрочное погашение задолженности перед Парижским клубом кредиторов (в период с 18 по 21 августа 2006 г. “Внешэкономбанк” по поручению Министерства финансов РФ перевел 17 странам Парижского клуба сумму, эквивалентную 23 737 038 657,61 долл. США. Выплаты производились в соответствии с подписанным 30 июня 2006 г. между Россией и Парижским клубом многосторонним протоколом о досрочном погашении долга<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> Российская газета. 2006. 21 авг. Режим доступа: [www.rg.ru/2006/08/21/dolg-anans.html](http://www.rg.ru/2006/08/21/dolg-anans.html).

**Рис. 2. Темпы роста внешнего долга и международных резервов**

В подтверждение вышеуказанных рекомендаций обратим внимание на тот факт, что в ближайшее время планируется осуществить “долговой дебют” - Россия не выходила на внешние долговые рынки уже 10 лет. Объем выпуска еврообондов может составить до 17,8 млрд. долл. США на 5-7 лет. Расчетная доходность LIBOR+250-270 б.п. Лучшее время для выхода на долговой рынок при оптимальных условиях планируется не раньше февраля 2010 г. На момент написания данной статьи идет подготовительная работа по выпуску, охватывающая заключение договоров с банками-агентами, юридическими и финансовыми консультантами (конкурс среди юридических фирм ценой в 106,2 млн. руб. выиграла Cleary Gottlieb Steen & Hamilton), рейтинговыми агентствами<sup>5</sup>.

**Второе решение предполагает** переход части активов государства в частные руки. Такое мнение неоднократно высказывалось на различных заседаниях и конференциях. В качестве примера можно привести снижение доли государственного участия в капитале ОАО Сбербанк России. По состоянию на 26 октября 2009 г. доля государства (через Банк России) в уставном капитале Сбербанка составляет 57,60%, а с учетом прочих государственных структур более 60%. Таким образом, 10%-ный пакет акций Сбербанка по биржевой стоимости на 26 октября 2009 г. может стоить более 6 000 000 000 (шесть миллиардов) руб. Аналогичный подход может быть применен и к другим компаниям финансового сектора, например ВТБ, где доля государства доходит до 85,5%. В действительности существует план по реализации части активов, принадлежа-

щих государству. В 2010 г. Федеральный бюджет может заработать на приватизации порядка 72 млрд. руб., однако это потребует вывода части компаний из списка стратегических предприятий. Документально предусматривается продажа части пакетов акций 449 акционерных обществ.

Кроме того, в качестве дополнительных бюджетных доходов стоит рассмотреть возможность акционирования “детища” премьер-министра России - государственных корпораций. В августе была инициирована проверка госкорпораций, ответственным за которую был назначен начальник контрольного управления президента Константин Чуйченко. Отчет о результатах проделанной работы должен быть получен до 10 ноября 2009 г. Тем не менее, на встрече с представителями РСПП Дмитрий Медведев обозначил основное направление по реорганизации госкорпораций - “или акционерное общество, или ликвидация”<sup>6</sup>. Однако данная мера требует более детального изучения и проработки, включая все плюсы и минусы от реализации данной инициативы как на законодательном уровне, так и на уровне реализации.

Далее следует рассмотреть **несоответствие корпоративных программ заимствования основным направлениям денежно-кредитной политики государства**. Многие компании, проводя активную экспансию как на внутренние, так и на внешние рынки активно привлекали финансовые ресурсы, не учитывая при этом позиции официальных властей по этому поводу. А ведь во многих компаниях государство имеет значительную долю в уставном капитале, а значит, может нести ответственность в случае банкротства предприятия.

<sup>5</sup> Ведомости. 2009. 1 окт. №189 (2459).

<sup>6</sup> Досрочный ответ // Ведомости. 2009. 22 окт. № 200 (2470).

Однако это не означает, что российские компании не должны занимать за границей. С одной стороны, проблема урегулирования корпоративной задолженности должна ложиться только на корпорацию, осуществляющую займы. С другой стороны, крупные займы стратегических компаний должны укладываться в рамки денежно-кредитной политики России, поскольку последние данные о притоке капитала в Россию в 2009 г. свидетельствуют о расхождении позиции официальных властей с текущей ситуацией. Так, по прогнозам Центрального банка Российской Федерации приток капитала в 4-м квартале 2009 г. может составить 15-20 млрд. долл. При этом за 9 месяцев 2009 г. отток капитала из страны составил 62,3 млрд. долл., из них 41,1 млрд. долл. - вывоз капитала банковским сектором, 21,2 млрд. долл. - компаниями.

Кроме того, внешние заимствования несут в себе и дополнительные риски, не присущие внутренним займам. Среди них:

- Удорожание денег на внешнем рынке, что приводит к увеличению стоимости обслуживания долга. Большинство суд привлекается под плавающую процентную ставку, которая в большей степени зависит от ставки рефинансирования Федеральной резервной системы США. Несмотря на островок стабильности в России, эра дешевых денег закончилась, об этом уже не раз упоминалось в заявлениях как представителей ФРС США, так и в интервью наиболее влиятельных зарубежных инвесторов.

- Перегрев экономики, вызванный накоплением валюты, и, как следствие, укрепление национальной валюты. В этом случае центральный банк вынужден прибегать к сглаживанию валютных колебаний, возможному выпуску денег, а значит, и к раскручиванию инфляционной спирали.

- Чрезмерная зависимость от конъюнктуры рынка. Не секрет, что значительная часть корпораций-заемщиков - предприятия топливно-энергетического комплекса в качестве залога по кредиту предлагают часть своей экспортной продукции. Уже на уровне министров открыто звучат мнения о том, что "цены на нефть на мировых рынках не могут рассматриваться как предсказуемые, поскольку больше не зависят от баланса спроса и предложения"<sup>7</sup>.

В качестве одного из вариантов решения было выбрано такое направление пополнения бюджета, как повышение налогового бремени. Хотя, как уже упоминалось ранее, однозначно рассматривать данное решение будет неправильно, поскольку рост акцизов на алкогольную и табачную продукцию укладывается в рамки обозначенного на государственном уровне направления по сохранению здоровья нации.

Данный сценарий предполагает увеличение налоговой нагрузки и для юридических, и для физических лиц. Пополнение региональных бюджетов

для финансирования дефицита предусматривает рост транспортного налога (увеличение на 100%), а также увеличение акцизов на табачную и алкогольную продукцию.

Законопроектом предполагается 10%-ная индексация ставки акцизов на подакцизные товары, за исключением алкогольной и спиртосодержащей продукции, вин, пива, а также табачной продукции. На алкогольную продукцию с объемной долей этилового спирта свыше 9% в 2010 и 2011 гг. ставки останутся прежними. В 2012 г. они должны быть проиндексированы на 10% к уровню 2011 г. А вот ставки на напитки с объемной долей спирта до 9% включительно, а также спиртосодержащую продукцию и вино вырастут в 2010 - 2012 гг. в среднем на 30%, на пиво - на 50%.

По табаку решено увеличивать размер адвалорной составляющей ставки акциза, исчисляемой исходя из максимальных розничных цен, на 0,5 процентных пункта ежегодно, а специфической составляющей ставки на сигареты с фильтром - в среднем на 30%, на сигареты без фильтра (папиросы) - на 50%.

Исходя из вышеперечисленных изменений автору видится необходимой разработка комплекса мер по мониторингу структуры и объема корпоративной задолженности в рамках ее соответствия денежно-кредитной политике, проводимой государством. Возможно, компании, доля государства в которых приближается или стремится к 50 % плюс одна акция, при осуществлении внешних заимствований должны проходить процедуру обязательного утверждения Федеральным Собранием РФ. Несмотря на вероятный положительный эффект от такого нововведения, существует ряд негативных моментов, среди них снижение эффективности заимствования и, как результат, уменьшение чистой прибыли.

По мнению автора, развитие системы оценки рисков, связанных с привлечением заемных средств и их обслуживанием, является одним из основных залогов успешного развития системы управления государственным долгом в нашей стране. Поэтому для поддержания финансовой стабильности страны органы, ответственные за управление долгом, должны придерживаться взвешенных стратегий управления долгом и наилучшей практики по управлению рисками, осуществлению правильной политики раскрытия данных с тем, чтобы свести к минимуму риски, связанные с будущими обязательствами и требованиями частного сектора, а также возможными условными обязательствами этого сектора. Кроме того, необходимо точное определение "государственного долга", "национального долга" для гарантии того, чтобы при использовании в управлении, отчетности и аудите долга применялись бы идентичные основы и единый подход.

<sup>7</sup> По материалам РИА "Новости" от 19 марта 2008.