

УДК 336.1

М. В. Казаковцева*Марийский государственный университет, Йошкар-Ола***ЭФФЕКТИВНОЕ УПРАВЛЕНИЕ
ГОСУДАРСТВЕННЫМ ДОЛГОМ СУБЪЕКТА РФ**

В данной статье рассматриваются теоретические основы управления государственным долгом. Обоснована необходимость разработки новой модели эффективного управления государственным долгом. Подробно рассмотрены основные и дополнительные критерии качественной оценки долговой политики субъекта, предложен ряд бюджетно-программных мероприятий.

Ключевые слова: государственный долг, эффективное управление.

Исследование выполнено в рамках реализации гранта РГНФ № 14-12-12001.

Введение

Актуальным вопросом государственных и муниципальных финансов является проблема несбалансированности консолидированных бюджетов субъектов РФ.

Финансовый и экономический кризис является серьезным испытанием для системы государственных финансов субъектов РФ. Обвал кредитного рынка и спад экономической активности приводят к значительному падению доходов региональных бюджетов. Необходимость финансовой поддержки жизненно важных секторов экономики и проведения стимулирующей экономической политики не позволяет существенно сократить бюджетные расходы. В результате практически все регионы Российской Федерации сталкиваются с проблемой значительного бюджетного дефицита и резкого роста долговой нагрузки.

Материал исследования

Целью эффективной долговой политики на уровне субъекта РФ должен стать прирост бюджетных услуг, предоставляемых населению и хозяйствующим субъектам, с одновременным поддержанием долговой нагрузки на экономически безопасном уровне.

Основной задачей осуществления эффективной долговой политики субъектами РФ является поддержание объема государственного долга в пределах оптимальных размеров на управляемом уровне, т. е. соответствие размера государственного долга источникам его погашения в любой период времени, учитывая совокупность всех возможных рисков. В этом случае можно было

бы говорить об экономически безопасном уровне долговой нагрузки на бюджет.

В документах Всемирного банка применяется следующая трактовка понятия «управление государственным долгом»: «Управление государственным долгом представляет собой процесс разработки и реализации стратегии управления государственным долгом в целях привлечения необходимой суммы финансирования, достижения поставленных целей в отношении затрат и риска и решения любых других задач в области управления государственным долгом, которые может поставить правительство, например развития и поддержания работы эффективного и ликвидного рынка государственных ценных бумаг» [8, с. 11].

В отечественной финансовой литературе различные авторы рассматривают «управление государственным долгом» с разных сторон.

Ю. Я. Вавилов предлагает следующее определение: «управление государственным долгом – совокупность мер по регулированию объема и структуры долга, определению условий и осуществлению новых заимствований, изменению условий уже выпущенных займов, погашению и обслуживанию долга, регулированию рынка государственных заимствований, по определению условий и предоставлению государственных кредитов и государственных гарантий и контролю за их целевым использованием» [1, с. 124].

Профессор Е. Ю. Грачева определяет управление государственным и муниципальным внутренним долгом следующим образом: «совокупность

мероприятий государства и муниципального образования по выплате доходов кредиторам, погашению займов, а также порядок, условия выпуска (выдачи) и размещения долговых обязательств Российской Федерации» [7, с. 309].

Доктор экономических наук, министр экономического развития Российской Федерации А. В. Улюкаев понимает под управлением государственным долгом деятельность органов государственной власти России по обеспечению своевременного и полного обслуживания и погашения государственного долга, минимизации возникающих при этом расходов федерального бюджета, включая деятельность по оптимизации размера, структуры и состава государственного долга [6, с. 45].

Согласно данным Минфина РФ, суммарный объем государственного долга всех субъектов РФ в 2013 г. увеличился на 28,6 %, или на 386,1 млрд руб., и на 1 января 2014 г. составил 1,737 трлн руб., на 1 декабря 2014 г. составил 1,822 трлн руб. Для сравнения: в 2012 г. рост госдолга был менее существенным – 15,6 %, а в 2011 г. – лишь 7 %.

В принципе, опасен не столько абсолютный, сколько относительный рост долга региона, например, по сравнению с доходами бюджета, с размером ВРП.

Долговая нагрузка субъектов ПФО в 2009 и 2014 гг.

Субъект РФ	Отношение объема государственного долга (без учета бюджетных кредитов) субъекта РФ к общему годовому объему доходов бюджета субъекта РФ без учета объема безвозмездных поступлений в отчетном финансовом году		
	2009 г.	2014 г.	изменение
1	2	3	4
Кировская область	0,38	0,64	0,26
Нижегородская область	0,3	0,57	0,27
Оренбургская область	0,04	0,31	0,27
Пензенская область	0,33	0,55	0,22
Республика Башкортостан	0,04	0,16	0,12
Республика Марий Эл	0,34	0,79	0,45
Республика Мордовия	0,52	0,83	0,31
Республика Татарстан	0,28	0,14	-0,14

Продолжение табл.

1	2	3	4
Самарская область	0,41	0,31	-0,10
Саратовская область	0,49	0,53	0,04
Удмуртская Республика	0,3	0,63	0,33
Ульяновская область	0,06	0,45	0,39
Чувашская Республика	0,58	0,36	-0,22

Источник: Минфин России.

Как свидетельствуют данные Министерства финансов РФ, по 80 % субъектов РФ за рассматриваемый период долговая нагрузка возросла.

По данным Счетной палаты Республики Марий Эл по состоянию на 01.01.2015 г. в общем объеме государственного долга Республики Марий Эл удельный вес кредитов коммерческих банков составляет 54,2 %, государственных займов – 28,7 %, бюджетных кредитов – 10,3 %, кредитов международных финансовых организаций – 4,3 %, государственных гарантий – 2,5 процента. Столь высокая доля (по сравнению со среднероссийскими показателями) кредитов коммерческих банков определяет большие затраты на обслуживание государственных заимствований.

В условиях чрезвычайной закредитованности регионов и долговой зависимости необходима новая модель управления государственным долгом. На заседаниях экспертно-консультативной группы Счетной палаты, начиная с 2011 года, не раз отмечалось, что Правительству РФ нужно выработать реальные действенные инструменты контроля за растущим государственным долгом субъектов РФ [2]. В этой ситуации вопрос об эффективности управления государственным и муниципальным долгом, под которой понимается степень достижения основных параметров долга (его величина, структура, стоимость обслуживания и другие) и способность органов власти удерживать их на уровне, максимально благоприятном для формирования макроэкономических условий, стимулирующих ускорение развития страны и рост благосостояния ее граждан стоит очень остро.

Среди критериев оценки эффективности долговой политики субъекта РФ можно выделить количественные и качественные критерии. К количественным критериям относятся критерии оценки

долговой нагрузки и устойчивости субъекта РФ, критерии обслуживания государственного долга субъекта, критерии структурной оценки государственного долга субъекта. К качественным критериям можно отнести следующие: соблюдение субъектом требований бюджетного законодательства, проведение мониторинга государственного долга субъекта, наличие методики расчета долговой нагрузки на бюджет субъекта, введение субъектом собственных ограничений на размер долга, открытость и доступность сведений о состоянии государственного долга субъекта, наличие кредитного рейтинга субъекта РФ.

К критериям качественной оценки эффективности долговой политики субъекта РФ, в первую очередь, относятся установленные Бюджетным кодексом РФ ограничения на размер обязательств субъекта:

1. Статьей 106 Бюджетного кодекса РФ «Предельный объем заимствований субъектов Российской Федерации, муниципальных заимствований» установлено, что предельный объем заимствований субъектов Российской Федерации не должен превышать сумму, направляемую в текущем финансовом году на финансирование дефицита соответствующего бюджета и (или) погашение долговых обязательств соответствующего бюджета.

2. Статья 107 Бюджетного кодекса РФ гласит: предельный объем государственного долга субъекта Российской Федерации не должен превышать утвержденный общий годовой объем доходов бюджета субъекта Российской Федерации без учета утвержденного объема безвозмездных поступлений.

3. Статья 111 Бюджетного кодекса РФ устанавливает предельные объемы расходов на обслуживание государственного долга субъекта в очередном финансовом году не более 15 процентов объема расходов соответствующего бюджета, за исключением объема расходов, которые осуществляются за счет субвенций, предоставляемых из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации. Минимизация стоимости обслуживания госдолга или тенденция к такой минимизации на определенном временном отрезке служат критерием степени управляемости региональным долгом.

Как показывает анализ соблюдения субъектами РФ требований Бюджетного кодекса РФ (в соответствии с приказом Минфина России от 3 декабря 2010 г. № 552 «О порядке осуществления мониторинга и оценки качества управления региональными финансами») данные ограничения параметров государственного долга, расходов на

его обслуживание соблюдаются субъектами РФ. Однако соблюдение этих индикаторов не гарантирует регионам бюджетной безопасности и не обеспечивает эффективного контроля за уровнем кредитного риска, так как они не содержат требований к временной структуре задолженности, а также не учитывают неоднородность расходов бюджетов, содержащих как статьи, исполнение которых можно перенести на более поздний период, так и обязательные неотложные расходы. Данные критерии нельзя назвать в достаточной мере полными и обеспечивающими эффективный контроль за уровнем кредитного риска субъекта РФ, что было фактически подтверждено в период кризиса 2008 года, когда только благодаря вмешательству федерального центра ряд регионов РФ избежали дефолта.

Доктор экономических наук, профессор Е. А. Ермакова в своих работах предлагает в связи с этим дополнительные критерии качественной оценки долговой политики субъекта РФ [2]:

1. Введение региональными органами власти собственных ограничений величины государственного долга. Отдельные субъекты своими законодательными актами ограничивают объем государственного долга в размере 40–70 % доходов бюджета без учета безвозмездных поступлений. Однако подобная практика не является повсеместной. Председатель Правительства РФ В. В. Путин на селекторном совещании с главами регионов, проведенном 10.01.2012 г., оценил критический уровень государственного долга субъекта РФ в 60 % [5].

2. Проведение мониторинга государственного долга субъекта РФ. Данная процедура мониторинга должна стать обязательным элементом бюджетного планирования на уровне субъектов РФ.

3. Методологическое обеспечение реализации и контроля долговой политики и расчета долговой нагрузки на бюджет субъекта РФ. Системный подход к решению вопросов управления долгом позволит регионам не только обеспечить соблюдение требований бюджетного законодательства и параметров оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти, но и достигнуть других экономических целей региона.

4. Транспарентность долговой политики субъекта РФ. Недостаточная открытость сведений о состоянии государственного долга, его структуре, сроках погашения, процентных ставках, стоимости обслуживания повышает риск нецелевого использования заимствований и снижает доверие потенциальных инвесторов к региональным займам.

5. Наличие кредитного рейтинга субъекта РФ и его значение. Получение кредитного рейтинга от международных (Moody's, Standard&Poor's, Fitch) или российских (Эксперт РА – АК&М) рейтинговых агентств способствует большей информационной прозрачности государственного долга субъекта и является своего рода рекламой инвестиционных возможностей конкретного региона. Рост кредитного рейтинга является результатом эффективно-долговой политики субъекта РФ.

Определение оптимальной срочной структуры заимствований принадлежит к числу важнейших задач, стоящих перед эмитентами государственных и муниципальных облигаций. Известно, что краткосрочные инструменты предпочтительней с точки зрения стоимости обслуживания, поскольку их доходность на рынке в среднем ниже доходности долгосрочных бумаг. С другой стороны, использование коротких инструментов связано с рядом рисков. Во-первых, это риск рефинансирования долга. Выпуск долгосрочных облигаций позволяет заемщику распределить будущие обязательства по погашению долга на более длительном временном интервале, снизив тем самым пиковые значения нагрузки на заемную систему. Во-вторых, риск изменения процентной ставки. Для эмитента стоимость обслуживания портфеля краткосрочных бумаг более чувствительна к изменению процентной ставки в силу более высокого объема долга, подлежащего рефинансированию в период дестабилизации рынка.

Таким образом, уменьшение срочности долга, с одной стороны, снижает стоимость его обслуживания, но, с другой стороны, увеличивает риски рефинансирования и изменения процентной ставки. Под оптимальной долговой стратегией понимается такая стратегия, которая позволяет обеспечить снижение стоимости обслуживания долга в рамках приемлемого для заемщика профиля риска [3].

С целью эффективного управления государственным долгом целесообразно осуществление региональными органами власти следующих бюджетно-программных мероприятий [4, с. 108]:

1) проведение инвентаризации действующих долговых обязательств, в том числе на предмет соответствия нормам Бюджетного кодекса РФ;

2) гибкое реагирование на изменяющиеся условия внутреннего финансового рынка и использование наиболее благоприятных источников и форм заимствований;

3) контроль за состоянием дебиторской и кредиторской задолженности;

4) мобилизация новых кредитных ресурсов только для финансирования приоритетных проектов и программ при условии их эффективного использования;

5) улучшение качества долга за счет снижения стоимости по его обслуживанию;

6) мониторинг хода исполнения обязательств принципалом по предоставленной государственной гарантии;

7) обеспечение опережающего снижения темпов роста государственного долга по отношению к темпам роста налоговых и неналоговых доходов бюджета;

8) формирование пропорций долгового портфеля региона в пользу нерыночных кредитов;

9) поддержание присвоенного кредитного рейтинга с перспективой его повышения.

Выводы

Решение этих вопросов, в том числе и на законодательном уровне, на наш взгляд, повысит прозрачность и результативность осуществления долговой политики на региональном уровне.



1. Вавилов Ю. Я. Государственный долг: учеб. пособ. 3-е изд. М.: Перспектива, 2007. 256 с.

2. Ермакова Е. А. Эффективность долговой политики субъекта РФ: качественные критерии оценки. URL: <http://budget4me.ru/ob/faces/newportal/view/20140818006654> (дата обращения: 09.06.2015).

3. К вопросу оптимизации долговой стратегии региона. URL: http://moscowdebt.mos.ru/research/files/K_вопросу_оптимизации_долговой_стратегии_региона.pdf (дата обращения: 09.06.2015).

4. Кадникова Т. Г. Отдельные аспекты долговой политики Республики Карелия // Studia Humanitatis Borealis. 2014. № 1. С. 102–109.

5. Стенограмма селекторного совещания «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации». 10 января 2012 года, 15:35, Москва, Кремль. URL: http://www.inesp.ru/directions/general/news/news_detail.php?ID=2072 (дата обращения: 08.06.2015).

6. Улюкаев А. В. О действующей концепции управления государственным долгом // Эффективность управления государственным долгом: материалы науч.-практ. конф. М.: Финансовый контроль, 2004. 45 с.

7. Финансовое право: учебник / О. Н. Горбунова, Е. Ю. Грачева и др. М.: Велби; Проспект, 2004. 536 с.

8. Guidelines for Public Debt Management: Accompanying Document / prepared by the staffs of the International Monetary Fund and the World Bank – Washington, D. C.: International Monetary Fund: World Bank Group, с. 2002. <http://www.imf.org/external/np/mae/pdeb/2002/eng/pdf/112102.pdf>

1. Vavilov Yu. Ya. Gosudarstvennyi dolg: ucheb. posob. 3-e izd, M.: Perspektiva, 2007, 256 p.
2. Ermakova E. A. Effektivnost' dolgovoï politiki sub'ekta RF: kachestvennye kriterii otsenkip URL: <http://budget4me.ru/ob/faces/newportal/view/20140818006654> (data obrashcheniya: 09.06.2015).
3. K voprosu optimizatsii dolgovoï strategii regiona. URL: http://moscowdebt.mos.ru/research/files/K_voprosu_optimizatsii_dolgovoï_strategii_regiona.pdf (data obrashcheniya: 09.06.2015).
4. Kadnikova T. G. Otdel'nye aspekty dolgovoï politiki Respubliki Kareliya, *Studia Humanitatis Borealis*, 2014, No. 1, pp. 102–109.
5. Stenogramma selektornogo soveshchaniya «Ob otsenke effektivnosti deyatel'nosti organov ispolnitel'noi vlasti sub"ektov Rossiiskoi Federatsii». 10 yanvarya 2012 goda, 15:35, Moskva, Krem', URL: http://www.inesp.ru/directions/general/news/news_detail.php?ID=2072 (data obrashcheniya: 08.06.2015).
6. Ulyukaev A. V. O deistvuyushchei kontseptsii upravleniya gosudarstvennym dolgom, *Effektivnost' upravleniya gosudarstvennym dolgom: materialy nauch.-prakt. konf.* M.: Finansovyi kontrol', 2004, 45 p.
7. Finansovoe pravo: uchebnik, O. N. Gorbunova, E. Yu. Gracheva i dr., M.: Velbi; Prospekt, 2004, 536 p.
8. Guidelines for Public Debt Management: Accompanying Document / prepared by the staffs of the International Monetary Fund and the World Bank – Washington, D. C.: International Monetary Fund: World Bank Group, c. 2002. <http://www.imf.org/external/np/mae/pdebt/2002/eng/pdf/112102.pdf>

УДК 336.1

M. V. Kazakovtseva

Mari State University, Yoshkar-Ola

EFFECTIVE MANAGEMENT OF THE PUBLIC DEBT OF THE SUBJECT OF THE RUSSIAN FEDERATION

This article discusses the theoretical basis of public debt management. The necessity of developing a new model of effective public debt management. The main and additional criteria of quality standard of debt policy of the subject are considered in detail, a number of budget and program actions is offered.

Keywords: public debt, effective management.