

УДК 336.27(470.331)

ОЦЕНКА ПОЛИТИКИ ЗАИМСТВОВАНИЙ В ТВЕРСКОЙ ОБЛАСТИ

И.А.Медведева

Тверской государственный университет

Дана оценка состояния государственного долга Тверской области, выявлены причины его возрастания, факторы, влияющие на объем расходов по обслуживанию долговых обязательств. Проанализирована динамика госдолга Тверской области за период с 2008 по 2013 гг. и видовая структура долговых обязательств. Сформулированы проблемы региональной политики заимствований, определены пути их решения.

***Ключевые слова:** государственные заимствования, государственный долг, дефицит бюджета, виды долговых обязательств, расходы на погашение и обслуживание долга, реструктуризация долга, рефинансирование долга.*

В системе действий по управлению государственным долгом важнейшими составляющими являются проведение контроля за показателями величины государственного долга и стоимости его обслуживания, а также прогнозирование и планирование новых заимствований.

Субъекты РФ наделены полномочиями по осуществлению заимствований на внутреннем и внешнем рынках. Совместный долг субъектов РФ на 1 января 2014 года составил более 2 трлн. рублей. Наиболее высокими темпами растут долги регионов перед коммерческими банками: за прошлый год общая задолженность субъектов увеличилась почти в 2 раза, составив 700 млрд. рублей. По данным Счетной палаты РФ у 77 регионов имеется отрицательный баланс (93% всех субъектов РФ).

По абсолютной величине государственного долга в 2013 году (26,0 млрд. руб.) Тверская область находится на 4 месте среди всех регионов Центрального федерального округа. В 2008-2013 гг. объем госдолга ежегодно возрастал на 38 %. Наибольший скачок размера государственного долга произошел в период мирового финансово-экономического кризиса. А именно, за 2009 год прирост составил 104%, что в 2,7 раза выше среднегодового [12].

Очевидной становится необходимость совершенствования управления региональным долгом, поскольку Тверской области в полной мере присущи проблемы, существующие в большинстве субъектов РФ.

Общеизвестно, что появление государственного долга напрямую связано с наличием дефицита бюджета. За период с 2008 по 2013 гг. дефицит областного бюджета вырос в 7 раз – с 550 млн. рублей до 3810 млн. рублей. Между тем, сопоставление показателей динамики объема дефицита областного бюджета и госдолга Тверской области свидетельствует о том, что наращивание долговых обязательств заметно превосходит прирост дефицита.

Т а б л и ц а 1

Динамика показателей государственного долга и дефицита бюджета
Тверской области в 2008-2013 годах, тыс. руб.

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Прирост госдолга	1 634 599,06	5 706 314,60	1 956 883,80	4 674 041,80	3 804 218,50	4 450 000,00
Прирост дефицита	419 091,90	2 155 346,20	185 834,10	2 058 158,80	858 146,20	-1 993 153,04

Обусловлено это следующими причинами. Во-первых, сложившаяся практика предусматривает прогнозирование и планирование объемов заимствований и их видовой структуры в привязке к показателям дефицита бюджета на этот же период. Опыт показывает, что размеры дефицита, определенные законами Тверской области о бюджете на очередной финансовый год и плановый период, в процессе исполнения бюджета неоднократно корректируются. В то же время запланированные объемы займов и кредитов остаются неизменными.

Т а б л и ц а 2

Соотношение плановых объемов дефицита областного бюджета
фактических размеров в 2008-2013 годах (тыс. руб.)

Годы	Планируемый размер дефицита	Фактический размер дефицита	Отклонение (план-факт)
2008	2 770 873,90	545 007,10	2 225 866,80
2009	3 065 057,60	2 700 353,30	364 704,30
2010	3 390 617,10	2 886 187,40	504 429,70
2011	4 096 177,50	4 944 346,20	-848 168,70
2012	4 370 190,40	5 802 492,40	-1 432 302,00
2013	3 189 304,30	3 809 339,36	-620 035,06

Фактическое исполнение бюджета по доходам, расходам, и, соответственно, объему сложившегося дефицита становится известно только в конце года. Между тем, заключение договоров, получение кредитов и размещение облигационных займов осуществляется в течение финансового года. Таким образом, зачастую возникает ситуация, когда сумма обязательств, сформированных для покрытия дефицита, значительно превышает его размер.

Другая причина неоправданного нарастания долговых обязательств состоит в следующем. В результате решений, ежегодно принимаемых на федеральном уровне, субъектам Федерации делегируются дополнительные полномочия. Соответственно, расходы областного бюджета возрастают за счет переданных расходных обязательств. В частности, это расходы на финансирование учреждений здравоохранения, среднего профессионального образования; расходы на реализацию Указов Президента РФ, предусматривающих повышение заработной платы отдельным категориям работников бюджетной сферы; переселение из аварийного жилого фонда; капитальный ремонт жилого фонда; обустройство инфраструктурой земельных участков для предоставления их многодетным семьям; увеличение тарифов страховых взносов по медицинскому страхованию неработающего населения и др.

Субвенции, предоставляемые из федерального бюджета для их финансового обеспечения, не в полной мере покрывают указанные затраты. Часть этих расходов осуществляется за счет доходов областного бюджета, часть – обеспечивается за счет привлечения заемных средств. При этом объемы межбюджетных трансфертов, предоставляемых из федерального бюджета, ежегодно сокращаются. Так, размер дотаций и субсидий, которые учитываются в составе собственных доходов бюджета Тверской области, сократился с 7,5 млрд. руб. в 2011 году до 6,8 млрд. руб. в 2013 году.

Значительный размер государственного долга приводит к отвлечению бюджетных средств на его обслуживание. В общем объеме расходов областного бюджета удельный вес средств, используемых на обслуживание регионального государственного долга, возрос с 0,23% в 2008 г. до 3,34% в 2013 г., т.е. в 14,5 раз. Дополнительным фактором роста указанных расходов выступает сложившаяся в Тверской области структура обязательств по государственному долгу, соотношение между объемами межбюджетных кредитов, кредитов коммерческих банков и займов, полученных путем размещения на фондовом рынке долговых ценных бумаг. По сравнению с 2008 годом в 2013 году значительно выросла доля кредитов коммерческих банков, они составляют 57,6% в общем объеме региональных долговых обязательств (в 2008 г. – 42,1%). С 45,8% до 36,8% снизился удельный вес долговых ценных бумаг. Из состава долговых обязательств Тверской области исключены государственные гарантии, занимавшие в 2008 году 9% общего объема долга. Доля кредитов, предоставленных их федерального бюджета, возросла с 2,9% до 5,6%.

Очевидно, что заимствование средств на кредитном рынке обходится бюджету значительно дороже, чем из других источников. С целью снижения расходов на обслуживание государственного долга привлечение кредитных ресурсов осуществляется на конкурсной

основе. При оформлении кредитных договоров с коммерческими банками предусматривается открытие кредитной линии, что дает возможность использовать заемные средства по мере возникновения потребности в них, т.е. гибко реагировать на изменение складывающейся ситуации с государственным долгом.

Первоочередной проблемой региональной долговой политики является определение оптимального размера дефицита областного бюджета и государственного долга по двум критериям – объем кредитных ресурсов, необходимых области; ограничения, накладываемые Бюджетным кодексом.

Непременным условием снижения размеров государственного долга является сокращение и ликвидация дефицита бюджета. В соответствии со ст.92 БК РФ дефицит бюджета субъекта Российской Федерации не должен превышать 15 процентов утвержденного общего годового объема доходов бюджета субъекта Российской Федерации без учета утвержденного объема безвозмездных поступлений, т.е. 15% от суммы налоговых и неналоговых доходов[1, с. 76]. В 2012 году указанное соотношение составляло в Тверской области 19,9%, в 2013 году показатель снизился до 11,36%, следовательно, в настоящее время он не превышает предельного значения.

Очевидно, для сокращения дефицита областного бюджета должны предприниматься меры, направленные на увеличение его доходной базы и сокращение расходов. Это приведет к соответствующему снижению объемов новых заимствований и непроизводительных расходов по обслуживанию долговых обязательств. Но одновременно это и ограничит возможность привлечения возвратных средств для целевого финансирования инвестиционных проектов и региональных программ экономического и социального развития. Дело в том, что в соответствии с Бюджетным кодексом РФ, кредиты и выпуск долговых ценных бумаг могут рассматриваться только как источники покрытия дефицита бюджета, либо рефинансирования долга. Вывод – для привлечения кредитных ресурсов в бюджет региона необходим дефицит бюджета.

Использование большей части заемных средств на инвестиционные цели может создать основу для роста доходной базы регионального бюджета и снижения долговой нагрузки. Согласно Закону Тверской области от 06.06.2008 N 67-ЗО (ред. от 07.12.2011) "О государственной поддержке инвестиционной деятельности в Тверской области" в Тверской области действует адресная инвестиционная программа. В ней содержится перечень инвестиционных проектов, финансируемых полностью или частично за счет средств областного бюджета Тверской области. Анализ показывает, что финансирование этой программы из областного бюджета сократилось с 682,9 млн.

рублей в 2012 году (1,5% от общего объема расходов бюджета) до 671,1 млн. рублей в 2013 году (1,3%).

С другой стороны, объемы заимствований и предельные размеры госдолга жестко ограничиваются БК РФ. В соответствии со ст. 107 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 [1, с. 104]. Величина государственного долга Тверской области не превышает размер налоговых и неналоговых доходов бюджета, в 2013 г. она составила 77,7% по отношению к общему их объему.

На среднесрочный период 2014-2016 гг. в Тверской области планируется снижение темпов роста государственного долга по сравнению с периодом 2008-2013 гг.

Кардинальное сокращение долговой нагрузки на областной бюджет возможно при условии значительного роста валового регионального продукта, и как следствие – увеличения налоговых и неналоговых доходов. Между тем, показатели текущего года не подтверждают положительной динамики. Согласно данным Тверьстата, индекс физического объема промышленного производства в Тверской области за 4 месяца 2014 года составляет 100% по сравнению с аналогичным периодом прошлого года.

Второй вариант решения проблемы заимствований связан с возможностью оптимизации видовой структуры государственного долга, в частности, замены долговых обязательств перед кредитными организациями на кредиты из федерального бюджета.

Экономическая целесообразность такой замены очевидна. Законом об областном бюджете Тверской области на 2014 год и плановый период 2015-2016 годов предполагается, что верхний предел государственного долга в 2016 году достигнет 36 310,0 млн. рублей при величине обслуживания долга, равной 3 400,0 млн. При условии привлечения заемных средств из федерального бюджета на действующих в настоящее время условиях – по ставке, равной половине ставки рефинансирования ЦБ РФ (4,125%), обслуживание государственного долга обошлось бы в 1497,8 млн. руб., что в 2,3 раза меньше запланированных сумм.

В настоящее время Правительством РФ разрабатываются меры, предусматривающие полное или частичное замещение долговых обязательств субъектов Российской Федерации по кредитам, ранее предоставленным коммерческими банками, бюджетными кредитами.

Целесообразно, на наш взгляд, предусмотреть расширение практики бюджетного кредитования по отношению субъектам РФ, имеющим на сегодняшний день существенную долговую нагрузку (отношение объема государственного долга к собственным доходам

бюджета на уровне 75 % и выше), с целью рефинансирования кредитов коммерческих банков. Следовало бы также провести реструктуризацию действующих бюджетных кредитов, выданных ранее из федерального бюджета субъектам РФ.

Предоставление бюджетных кредитов с соблюдением условий заключенных соглашений – мера вынужденная, но экономически более оправданная, нежели те финансовые схемы, которые применяются в настоящее время. «Публично-правовому образованию предоставляется из вышестоящего бюджета дополнительная дотация, которую он, в свою очередь, направляет на погашение задолженности по кредиту, ранее полученному из него. В результате встречного перечисления денежных средств между бюджетом-кредитором и бюджетом-заемщиком снижается общая сумма долговых обязательств последнего, и создаются условия для осуществления им новых заимствований. Вместе с тем, экономическая база и финансовое состояние территории остаются неизменными, возможностей для пополнения доходной базы бюджета в перспективе такая схема не создает» [11, с. 140].

Список литературы

1. Бюджетный кодекс РФ: офиц. текст действующей ред. - М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2014. – 272 с.
2. Закон Тверской области от 09.03.2011 N 13-30 "Об управлении государственным долгом Тверской области" // Консультант Плюс: Версия Проф.: Справочно-правовая система.
3. Закон Тверской области от 09.06.2009 N 53-30 "О порядке предоставления государственных гарантий Тверской области" // Консультант Плюс: Версия Проф.: Справочно-правовая система.
4. Закон Тверской области от 27.12.2013 N 142-30 "Об областном бюджете Тверской области на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов" // Консультант Плюс: Версия Проф.: Справочно-правовая система.
5. Закон Тверской области от 27.12.2012 N 132-30 "Об областном бюджете Тверской области на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов" // Консультант Плюс: Версия Проф.: Справочно-правовая система.
6. Закон Тверской области от 28.12.2011 N 92-30 "Об областном бюджете Тверской области на 2012 год и на плановый период 2013 и 2014 годов" // Консультант Плюс: Версия Проф.: Справочно-правовая система.
7. Закон Тверской области от 27.12.2010 N 126-30 "Об областном бюджете Тверской области на 2011 год и на плановый период 2012 и

- 2013 годов" // Консультант Плюс: Версия Проф.: Справочно-правовая система.
8. Закон Тверской области от 29.12.2009 N 116-ЗО "Об областном бюджете Тверской области на 2010 год и на плановый период 2011 и 2012 годов" // Консультант Плюс: Версия Проф.: Справочно-правовая система.
 9. Закон Тверской области от 30.12.2008 N 156-ЗО "Об областном бюджете Тверской области на 2009 год и на плановый период 2010 и 2011 годов" // Консультант Плюс: Версия Проф.: Справочно-правовая система.
 10. Закон Тверской области от 29.12.2007 N 164-ЗО "Об областном бюджете Тверской области на 2008 год и на плановый период 2009 и 2010 годов" // Консультант Плюс: Версия Проф.: Справочно-правовая система.
 11. Медведева И.А. Оценка соблюдения принципов бюджетного кредитования // Вестник Тверского государственного университета, № 2, 2014 Серия «Экономика и управление». Выпуск 10, 2014 . – С.136-141.
 12. Министерство финансов Тверской области [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://tverstat.gks.ru> (дата обращения – 8.05.2014)

TVER REGION BORROWING POLICY RATING

I.A. Medvedeva

Tver State University, Tver

The author rates Tver region's debt, describes the reasons of its increasing and factors influencing the expenditure volume in payment debts. The article analyses the dynamics of Tver region's government debt during the period of 2008-2013 and type structure of debts. The research specifies some problems in regional borrowing policy and ways of their solvation.

Keywords: *government borrowing, government debt, budget deficit, types of debts, expenditure for payment debts, debt restructuring, debt refinancing*

Об авторе

МЕДВЕДЕВА Ирина Александровна – кандидат экономических наук, доцент кафедры финансов Тверского государственного университета, e-mail: eco_fic@mail.ru

About the author

MEDVEDEVA Irina Aleksandrovna – Philosophy Doctor in Economics, Associate Professor, Department of Finance, Tver State

References

1. Bjudzhetnyj kodeks RF: ofic. tekst dejstvujushhej red. - M.: TK Velbi, Izd-vo Prospekt, 2014. – 272 s.
2. Zakon Tverskoj oblasti ot 09.03.2011 N 13-ZO "Ob upravlenii gosudarstvennym dolgom Tverskoj oblasti" // Konsul'tant Pljus: Versija Prof.: Spravochno-pravovaja sistema.
3. Zakon Tverskoj oblasti ot 09.06.2009 N 53-ZO "O porjadke predostavlenija gosudarstvennyh garantij Tverskoj oblasti" // Konsul'tant Pljus: Versija Prof.: Spravochno-pravovaja sistema.
4. Zakon Tverskoj oblasti ot 27.12.2013 N 142-ZO "Ob oblastnom bjudzhete Tverskoj oblasti na 2014 god i na planovyj period 2015 i 2016 godov" // Konsul'tant Pljus: Versija Prof.: Spravochno-pravovaja sistema.
5. Zakon Tverskoj oblasti ot 27.12.2012 N 132-ZO "Ob oblastnom bjudzhete Tverskoj oblasti na 2013 god i na planovyj period 2014 i 2015 godov" // Konsul'tant Pljus: Versija Prof.: Spravochno-pravovaja sistema.
6. Zakon Tverskoj oblasti ot 28.12.2011 N 92-ZO "Ob oblastnom bjudzhete Tverskoj oblasti na 2012 god i na planovyj period 2013 i 2014 godov" // Konsul'tant Pljus: Versija Prof.: Spravochno-pravovaja sistema.
7. Zakon Tverskoj oblasti ot 27.12.2010 N 126-ZO "Ob oblastnom bjudzhete Tverskoj oblasti na 2011 god i na planovyj period 2012 i 2013 godov" // Konsul'tant Pljus: Versija Prof.: Spravochno-pravovaja sistema.
8. Zakon Tverskoj oblasti ot 29.12.2009 N 116-ZO "Ob oblastnom bjudzhete Tverskoj oblasti na 2010 god i na planovyj period 2011 i 2012 godov" // Konsul'tant Pljus: Versija Prof.: Spravochno-pravovaja sistema.
9. Zakon Tverskoj oblasti ot 30.12.2008 N 156-ZO "Ob oblastnom bjudzhete Tverskoj oblasti na 2009 god i na planovyj period 2010 i 2011 godov" // Konsul'tant Pljus: Versija Prof.: Spravochno-pravovaja sistema.
10. Zakon Tverskoj oblasti ot 29.12.2007 N 164-ZO "Ob oblastnom bjudzhete Tverskoj oblasti na 2008 god i na planovyj period 2009 i 2010 godov" // Konsul'tant Pljus: Versija Prof.: Spravochno-pravovaja sistema.
11. Medvedeva I.A. Ocenka sobljudenija principov bjudzhetnogo kreditovanija //Vestnik Tverskogo gosudarstvennogo universiteta, № 2, 2014 Serija «Jekonomika i upravlenie». Vypusk 10, 2014 . – S.136-141.
12. Ministerstvo finansov Tverskoj oblasti [Jelektronnyj resurs]. – Rezhim dostupa: <http://tverstat.gks.ru> (data obrashhenija – 8.05.2014).
- 13.