

УДК 336.27

О МЕТОДАХ УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫМ ДОЛГОМ СУБЪЕКТОВ РФ

И.А. Медведева

Тверской государственной университет, г. Тверь

Раскрыто содержание управления региональным госдолгом; дана характеристика методов, применяемых на стадии погашения и обслуживания долговых обязательств при ухудшении показателей платежеспособности субъекта федерации. Показаны достоинства и недостатки применения методов реструктуризации и рефинансирования госдолга на практике. Отмечена необходимость совершенствования методов управления региональным госдолгом в процессе прогнозирования и планирования новых заимствований, анализа состояния госдолга и контроля за ним.

Ключевые слова: *государственный долг, бюджетный кредит, дефицит бюджета, долговые обязательства, займы, заимствования, платежеспособность региона, реструктуризация, рефинансирование.*

Дефицит региональных бюджетов обуславливает необходимость осуществления ежегодных заимствований не только с целью обеспечения сбалансированности бюджета текущего года, но также для погашения и обслуживания существующих долговых обязательств. Долговая нагрузка на бюджеты существенно возрастает. Для снижения риска возникновения неплатежеспособности региона необходимо применение современных методов управления региональным госдолгом.

Управление государственным долгом – это совокупность мероприятий, связанных с погашением и обслуживанием существующих долговых обязательств, прогнозированием и планированием новых заимствований, выпуском и размещением займов, регулированием рынка государственного кредита.

В условиях стабильной экономической ситуации управление государственным и муниципальным долгом предусматривает:

1) своевременное и полное погашение номинальной суммы долга по отношению к каждому кредитору, уплату процентов, комиссионных вознаграждений и осуществление других выплат, предусмотренных условиями заключенных договоров и размещения займов;

2) прогнозирование и планирование объемов новых заимствований в зависимости от прогнозируемого соотношения доходов и расходов соответствующего бюджета, объема и структуры капитального долга после осуществления заимствований. При этом

необходимо правильно оценить возможные последствия увеличения долговых обязательств для дальнейшего развития экономики региона или муниципального образования. Уже на этой стадии важно осуществлять прогнозирование показателей, характеризующих государственный долг, и поиск вариантов для сокращения объемов долга и расходов по его обслуживанию;

3) анализ государственного долга. Его проведение предполагает использование различных индикаторов состояния долга. Чаще всего рассчитываются общепринятые долговые коэффициенты, характеризующие уровень долговой нагрузки на бюджет: соотношение суммы долга и объема доходов бюджета без учета безвозмездных поступлений (не должно превышать 100%); отношение дефицита бюджета к объему собственных доходов (не более 15%); доля расходов на обслуживание госдолга в общем объеме расходов, без учета расходов, осуществляемых за счет субвенций из федерального бюджета (не более 15%) и другие. Помимо них, в отдельных субъектах федерации применяется метод анализа нагрузки на региональный бюджет в долгосрочном периоде [6, с. 62];

4) регулирование государственного долга. Может осуществляться на институциональном, техническом и собственно экономическом уровнях. Институциональный аспект регулирования долга заключается в законодательном регулировании, т.е. в разработке новых законодательных актов в этой области, пересмотре старых и т.п. Техническое регулирование связано с изменениями таких параметров, как срок погашения, доходность и другие существенные условия размещенных ценных бумаг или позаимствованных иным способом средств. Проявлением экономического регулирования долга является изменение объема долга при проведении той или иной макроэкономической политики, т.е. воздействие различных макроэкономических показателей на величину государственной задолженности [5, с. 142];

б) контроль состояния госдолга. Предполагает учет долговых обязательств и операций с долгом, а также проверку соответствия его количественных параметров тем критериям и ограничениям, которые определены БК РФ и региональными правовыми актами. В соответствии со ст. 120 Бюджетного кодекса РФ учет и регистрация государственных долговых обязательств субъекта РФ осуществляются в государственной долговой книге субъекта РФ. Согласно ст. 121 Бюджетного кодекса РФ в государственную долговую книгу субъекта РФ вносятся сведения об объеме долговых обязательств субъекта РФ по видам этих обязательств, о дате их возникновения и исполнения полностью или частично, формах обеспечения обязательств. В государственной долговой книге субъекта РФ также учитывается

информация о просроченной задолженности по исполнению долговых обязательств субъекта РФ [1, с. 117 – 118].

Следует отметить, что большинство авторов, исследующих проблематику государственной долговой политики, рассматривают методы управления государственным долгом, применяемые только на стадии погашения и обслуживания долговых обязательств. Более того, описываются только те методы, которые целесообразно использовать при возникновении форс-мажорных обстоятельств. А именно, в ситуации, когда накопленная задолженность органа исполнительной власти не может быть погашена своевременно и в полном объеме с соблюдением первоначальных условий заимствования. В данной ситуации исполнительная власть вынуждена применять особые методы управления государственным долгом, которые можно выделить в две группы:

- 1) административные методы управления долгом;
- 2) экономические (рыночные) методы управления долгом.

Административные методы связаны с односторонним (без получения предварительного согласия кредиторов) принятием решений органами власти, ответственными за выпуск и размещение долговых обязательств. К таким методам управления долгом относятся конверсия, консолидация, унификация, отсрочка погашения, списание долга, аннулирование и другие.

Экономические (рыночные) методы управления долгом характеризуются переговорным процессом, предшествующим принятию управленческого решения, удовлетворяющего и должника и кредитора. Эмитент может в одностороннем порядке воздействовать на рынок долговых обязательств, а кредиторы, руководствуясь собственными интересами, добровольно решают, принимать им условия, предложенные эмитентом, или нет. К таким методам управления долгом относят реструктуризацию, рефинансирование долга, доразмещение облигаций и другие [5, с. 151 – 152]. Именно они чаще всего используются в долговой политике субъектов РФ. Так, согласно закону Тверской области №80-ЗО от 07.12.2011 г. «Об управлении государственным долгом Тверской области» методами управления государственным долгом Тверской области являются:

- 1) рефинансирование существующих долговых обязательств Тверской области;
- 2) реструктуризация государственного долга Тверской области;
- 3) иные предусмотренные бюджетным законодательством методы управления государственным долгом Тверской области [2, с. 3].

Использование этих методов на практике предусматривает существенное изменение условий ранее заключенных соглашений, как правило, не в интересах кредиторов, и направлено на создание возможности погашения долговых обязательств заемщиком.

Самым распространенным рыночным методом управления долгом является реструктуризация. Механизм его применения четко определен действующим законодательством. Согласно ст. 105 Бюджетного кодекса РФ реструктуризация долга – это основанное на соглашении прекращение долговых обязательств, составляющих государственный или муниципальный долг, с заменой указанных долговых обязательств иными долговыми обязательствами, предусматривающими другие условия обслуживания и погашения обязательств. По соглашению сторон реструктуризация долга может быть осуществлена с частичным списанием (сокращением) суммы основного долга. Сумма расходов на обслуживание реструктурируемого долга не включается в объем расходов на обслуживание долгового обязательства в текущем финансовом году, если указанная сумма включается в общий объем реструктурируемых обязательств [1, с. 110]. Достоинствами этого метода для заемщика являются снижение долговой нагрузки на бюджет текущего года и последующих периодов вследствие частичного списания долга; создания более льготных условий обслуживания новых обязательств по сравнению с прекращенными; в целом - создание возможности для их выполнения.

Рефинансирование долга означает выпуск новых облигационных займов или привлечение кредитов в целях погашения и обслуживания действующих долговых обязательств. При построении графика новых займов исходят из необходимости увязки сроков их размещения с датами погашения облигаций предыдущих выпусков. В результате превращения краткосрочной задолженности в задолженность долгосрочную формально достигается улучшение структуры заимствований. Изменение рыночных условий, прежде всего процентных ставок и возможного горизонта заимствований с позиций краткосрочной финансовой политики делают выгодным проведение рефинансирования долга. Между тем, практика показывает, что рефинансирование может привести к накоплению долга, образованию пиковых долговых платежей и росту долговой нагрузки на бюджет. Необходимость применения этого метода иногда связана с невозможностью полного или частичного погашения долговых обязательств только за счет текущих налоговых и неналоговых доходов бюджета. На практике существует три способа рефинансирования:

- 1) замена с согласия держателей обязательств с истекшими сроками погашения на новые, по сумме эквивалентные погашаемым;
- 2) осуществление досрочных операций по замене одних обязательств на другие с более длительными сроками погашения;
- 3) размещение (продажа) новых облигаций и погашение с помощью вырученных средств облигаций с истекающими сроками погашения [5, с. 154 – 155].

Очевидно, что использование рефинансирования как метода управления региональным госдолгом в долгосрочной перспективе является экономически неоправданным, т.к. зачастую приводит к нарастанию необеспеченной задолженности и, как следствие, неплатежеспособности заемщиков. В текущем году рефинансирование позволяет органам власти своевременно погасить задолженность, не покрываемую собственными доходами регионального бюджета, не допустить начисления штрафных санкций и утраты доверия со стороны кредитора. Но в долгосрочной перспективе использование этого метода может привести к «закредитованности» региона и повысит риск введения временной финансовой администрации [4, с. 139].

Для недопущения и преодоления кризисной ситуации в субъектах РФ используется финансовая схема, которая не противоречит действующему законодательству, но в то же время имеет дестимулирующий характер. Она применяется в практике межбюджетных отношений как на федеральном, так и на региональном уровнях. Субъекту Федерации предоставляется из федерального 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 региона и создаются условия для осуществления им новых заимствований. Вместе с тем, экономическая база и финансовое состояние территории остаются неизменными, возможностей для пополнения доходной базы регионального бюджета в перспективе такая схема не создает [4, с. 139].

Дополнительное дотирование федеральным Правительством регионов, которые соответствуют критериям неплатежеспособности, может рассматриваться как внешний метод управления региональным госдолгом, допустимый только в кризисной ситуации.

На практике рефинансирование с использованием заемных средств из федерального бюджета осуществляется как инструмент госрегулирувания по отношению к тем регионам, которые являются платежеспособными, но с ухудшающимися показателями долговой нагрузки. Так, в Тверской области рефинансирование регионального госдолга в 2014 году производилось по следующей схеме: на основании соглашения, заключенного между Министерством финансов РФ и Правительством Тверской области, был предоставлен бюджетный кредит из федерального бюджета для частичного погашения дефицита областного бюджета. Фактически эти средства были направлены на досрочное погашение долговых обязательств региона перед кредитными организациями, в результате чего существенно изменилась структура госдолга: доля бюджетных кредитов в общем его объеме

возросла за три года на 24 пункта и составила к концу 2014 года 31%. Одновременно снизилась средневзвешенная стоимость региональных заимствований – с 8,22% в 2013 году до 6,53% в 2014 г., а также сократились расходы на обслуживание госдолга на 4051 тыс. рублей по сравнению с предыдущим годом. Очевидно, что замещение банковских кредитов бюджетными в структуре регионального госдолга позитивно сказывается на показателях, характеризующих его состояние. Однако применение этого метода ограничено возможностями федерального бюджета, дефицитность которого с годами также возрастает. Именно поэтому в региональном законодательстве должны предусматриваться такие способы погашения долговых обязательств, которые могут быть самостоятельно задействованы органами власти, без расчета на какую-либо финансовую поддержку «сверху».

Очевидна также необходимость дальнейшей разработки методов управления госдолгом на разных его стадиях, прежде всего, позволяющих повысить обоснованность планирования и прогнозирования новых государственных заимствований, анализа состояния госдолга и контроля за ним.

Список литературы

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации. Москва: Проспект, КноРус, 2014. 288 с.
2. Закон Тверской области «Об управлении государственным долгом Тверской области» №80-ЗО от 7 декабря 2011 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/648200304>.
3. Зуев Д.С. Развитие системы управления долговыми обязательствами региона: Монография. М.: Магистр: ИНФРА-М, 2011. 160 с.
4. Медведева И.А. Оценка соблюдения принципов бюджетного кредитования // Вестник Тверского государственного университета. Серия «Экономика и управление», 2014. Выпуск 10. № 2. С. 136-141.
5. Солдаткин С. Н. Государственный и муниципальный долг: теория, методология, практика: учебное пособие. М.: КНОРУС, 2013. 256 с.
6. Цвирко С. А. Проблемы системы управления государственным долгом // Эффективное антикризисное управление. 2013. № 6. С. 56 – 63.

NATIONAL DEBT MANAGEMENT IN RUSSIAN REGIONS

I.A. Medvedeva

Tver State University, Tver

The research considers national debt management, methods applied during debt service and extinction of obligation under the conditions of paying capacity deterioration. The author discloses advantages and disadvantages of

restructuring and refinancing methods in practice. The article emphasizes the necessity of regional debt management improvement, debt analysis and control.

Keywords: public debt, budgetary credit, budget deficit, debt obligations, loans, solvency of the region, restructuring, 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 university, e-mail: eco_fic@mail.ru

References

1. Bjudzhetnyj kodeks Rossijskoj Federacii. Moskva: Prospekt, KnoRus, 2014. 288 s.
2. Zakon Tverskoj oblasti «Ob upravlenii gosudarstvennym dolgom Tverskoj oblasti» №80-ZO ot 7 dekabnja 2011 g. [Jelektronnyj resurs]. – Rezhim dostupa: <http://docs.cntd.ru/document/648200304>.
3. Zuev D. S. Razvitie sistemy upravlenija dolgovymi objazatel'stvami regiona: Monografija. M.: Magistr: INFRA-M, 2011. 160 s.
4. Medvedeva I.A. Ocenka sobljudenie principov bjudzhetnogo kreditovanija // Vestnik Tverskogo gosudarstvennogo universiteta. Serija «Jekonomika i upravlenie», 2014, vypusk 10. № 2. S.136-141.
5. Soldatkin S.N. Gosudarstvennyj i municipal'nyj dolg: teorija, metodologija, praktika: uchebnoe posobie. M.: KNORUS, 2013. 256 s.
6. Cvirko S.A. Problemy sistemy upravlenija gosudarstvennym dolgom // Jefferktivnoe antikrizisnoe upravlenie. 2013. № 6. S. 56 – 63.
- 7.