

УДК 336.3(470.12)
ББК 65.261.62(2Рос-4Вол)

© Пушкова Н.Е.

К ВОПРОСУ ОБ УПРАВЛЕНИИ ГОСУДАРСТВЕННЫМ ДОЛГОМ РЕГИОНА

В статье проведён анализ динамики и структуры государственного долга Вологодской области. Определены недостатки системы управления государственным долгом, предложены меры совершенствования долговой политики Вологодской области.

Государственный долг, расходы по обслуживанию государственного долга, долговая нагрузка, система управления государственным долгом.

В мировой практике для финансирования расходов государственного бюджета широко используются заёмные средства, результатом чего обычно является накопленный государственный долг. Он, в свою очередь, оказывает существенное влияние на социально-экономическое развитие страны в целом, поскольку вызывает нарушение воспроизводственных процессов, снижение экономического роста. Кроме того, наличие долга приводит к необходимости сокращения расходов на социальные, инвестиционные и другие цели, прямо не связанные с его погашением и обслуживанием. Чрезмерный рост государ-

ственного долга несёт в себе угрозу для экономической безопасности страны и устойчивости её бюджетной системы.

В условиях мирового финансово-экономического кризиса и нестабильности экономики проблема государственного долга стала одной из наиболее острых, сдерживающих социально-экономический рост. Данная проблема актуальна и для региональных бюджетов.

Так, экономическое развитие Вологодской области с 2009 года осуществляется в условиях дефицита областного бюджета, который по состоянию на 1 января 2012 года составил порядка 7,6 млрд. рублей, или 19% от собственных доходов бюджета области (табл. 1).

Размер дефицита бюджета Вологодской области с 2009 года превышает критическое значение¹, регламентированное Бюджетным кодексом РФ.

¹ Согласно п. 2. ст. 92.1. Бюджетного кодекса РФ, «дефицит бюджета субъекта Российской Федерации не должен превышать 15 процентов утверждённого общего годового объёма доходов бюджета субъекта Российской Федерации без учёта утверждённого объёма безвозмездных поступлений».



ПУШКОВА Наталья Евгеньевна
младший научный сотрудник
ИСЭРТ РАН
pushkova.nat@yandex.ru

В период с 2007 по 2011 год объём государственного долга вырос в 15,5 раза и составил на начало 2012 года 26,9 млрд. рублей, или 14,8% ВРП (рис. 1).

Также следует отметить, что за этот период существенно изменилась структура государственного долга области. Если в 2007 году долг состоял в основном из заимствований области в форме государственных гарантий, то в 2011 году он включал широкий спектр различных форм обязательств региона (рис. 2).

Так, объём бюджетных кредитов в структуре государственного долга Вологодской области в период с 2007 по 2011 год увеличился с 0,1 млрд. рублей до 7,3 млрд. рублей.

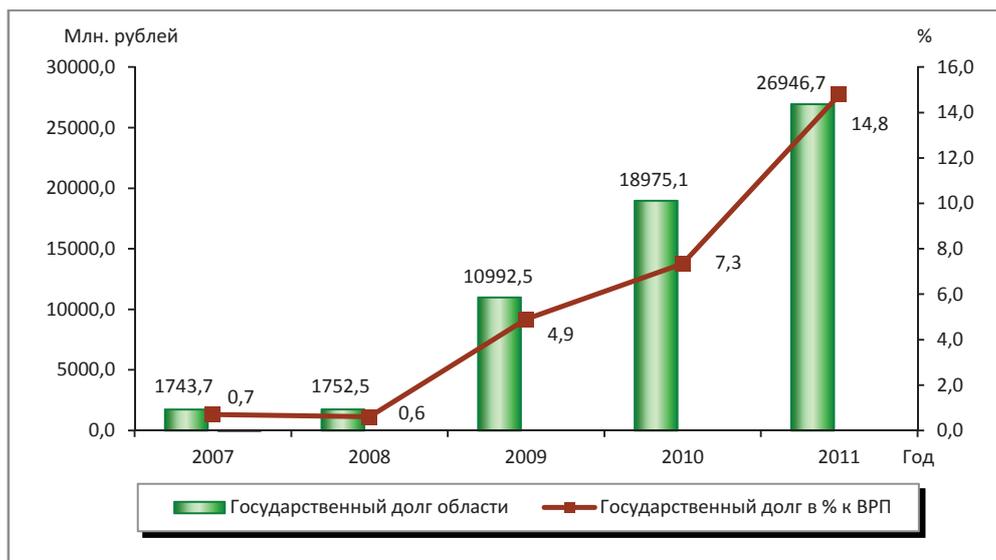
С 2010 года ключевым источником покрытия дефицита бюджета стал банковский кредит, доля которого в 2010 – 2011 годах превысила 34% от общей суммы государственного долга области.

Таблица 1. Динамика государственного долга Вологодской области

Показатель	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2011 г. к 2007 г., раз	Бюджетное ограничение
Дефицит бюджета, млн. рублей	-34,5	профицит 261	-6 456,6	-6857,4	-7 661,6	222,1	< -5 954,6*
Дефицит, в % к собственным доходам	0,1	-	23,2	19,1	19,3	193,0	15%
Долг областного бюджета, млн. рублей	1 743,7	1 752,5	10 992,5	18 975,1	26 946,7	15,5	< 40 219,0**
Долг в % к собственным доходам	4,9	5,1	39,4	52,8	67,0	13,7	100%

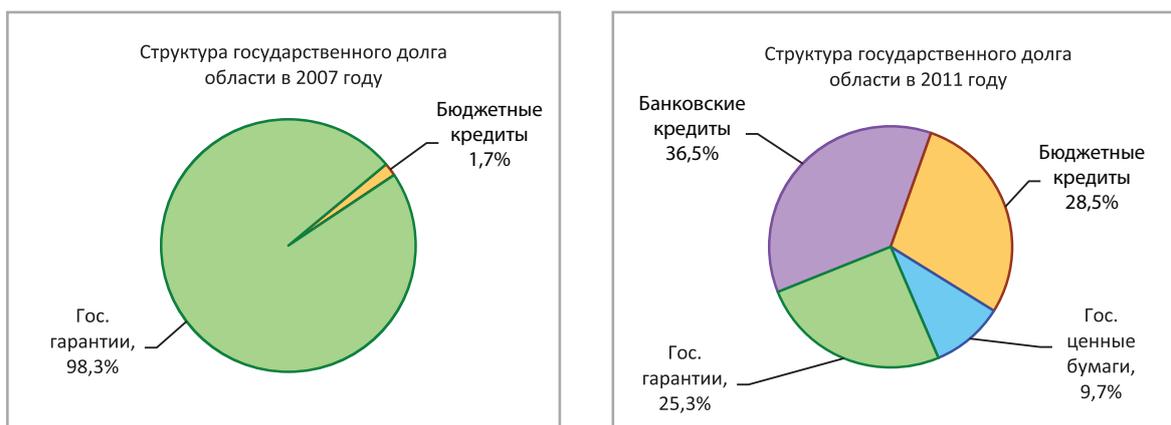
* Критическое значение дефицита бюджета в % к собственным доходам бюджета Вологодской области; рассчитано автором.
 ** Критическое значение государственного долга в % к собственным доходам бюджета Вологодской области; рассчитано автором.
 Составлено по: Официальный сайт Департамента финансов Вологодской области [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.df35.ru>

Рисунок 1. Динамика государственного долга Вологодской области



Источник: Официальный сайт Департамента финансов Вологодской области [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.df35.ru>

Рисунок 2. Структура государственного долга Вологодской области



Источник: Официальный сайт Департамента финансов Вологодской области [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.df35.ru>

Предоставление государственных гарантий выросло в 3,8 раза – с 1,71 млрд. рублей в 2007 году до 6,51 млрд. рублей в 2011 году (25,3% долговых обязательств Вологодской области). Увеличение сумм государственных гарантий произошло в результате реализации антикризисных мер Правительством Вологодской области по поддержке организаций, обеспечивающих устойчивое функционирование экономики и социальной сферы и реализующих социально значимые проекты (в 2009 году – 20 организаций, 2010 году – 18 организаций, 2011 году – 12 организаций).

С увеличением объёма государственного долга области возросли расходы на его обслуживание (рис. 3). За период с 2007 по 2011 год расходы на погашение государственного долга увеличились в 18 раз и составили 1,9% от расходов областного бюджета (в 2007 году – 0,1%).

За исследуемый период предельный объём расходов на обслуживание государственного долга Вологодской области не превысил критической отметки (15% объёма расходов соответствующего бюджета²).

² Ст. 111 Бюджетного кодекса Российской Федерации [Электронный ресурс]: Федеральный закон от 31.07.1998 № 145-ФЗ. – Режим доступа: Справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

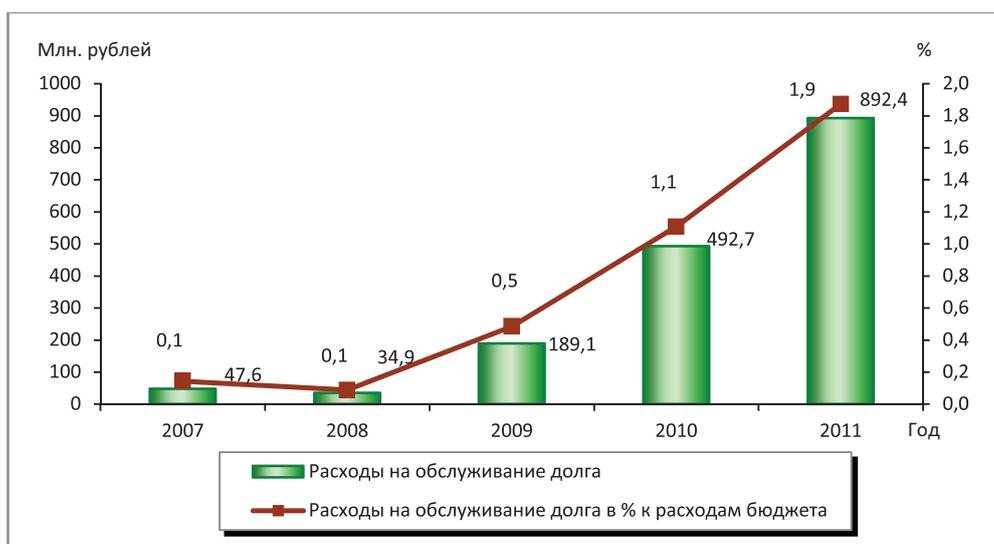
В законах о бюджете на очередной финансовый год и каждый год планового периода Законодательным собранием Вологодской области устанавливались предельные объёмы государственного долга области, которые не могли быть превышены при исполнении соответствующих бюджетов. Однако в 2009 и 2011 годах данное условие было нарушено (рис. 4).

Стоит отметить, что в результате стремительного роста объёма долговых обязательств области возникла необходимость повышения верхнего предела государственного долга. Так, например, в 2011 году при формировании нового трёхлетнего бюджета объём верхнего предела был повышен на 9,4 млрд. рублей, или на 54%.

В результате бюджет области находится в условиях высокой долговой нагрузки: по состоянию на 1 января 2012 года по уровню долговой нагрузки Вологодская область занимает 79 место из 83 субъектов Российской Федерации [15]. На наш взгляд, данную ситуацию способна усугубить несовершенная долговая политика региона.

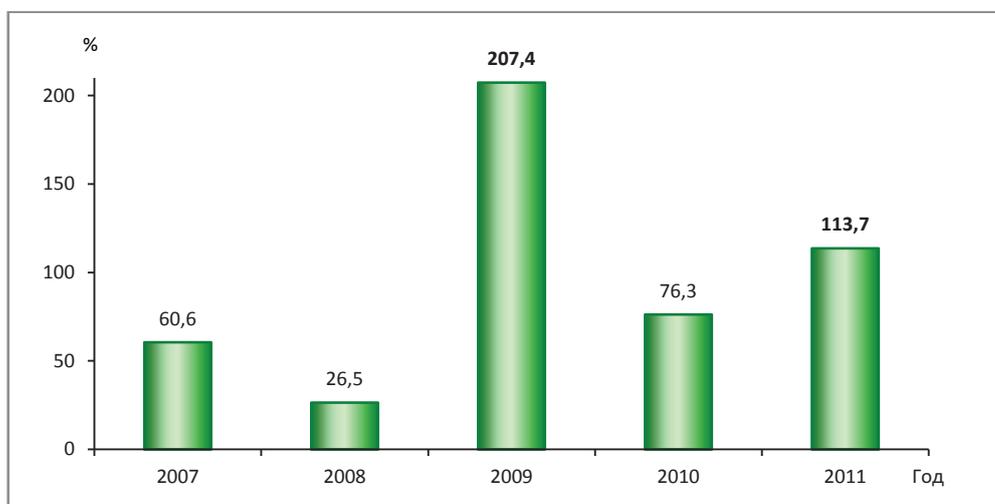
Долговая политика любого субъекта Федерации включает, как правило, систему управления государственными

Рисунок 3. Расходы на обслуживание государственного долга Вологодской области



Источник: Законы области «Об областном бюджете на 2007 год», «Об областном бюджете на 2008 год», «Об областном бюджете на 2009 год», «Об областном бюджете на 2010 год», «Об областном бюджете на 2011 год и плановый период 2012 и 2013 годов».

Рисунок 4. Отношение государственного долга Вологодской области к его верхним пределам в 2007 – 2011 гг.



Составлено по: Официальный сайт Департамента финансов Вологодской области [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.df35.ru>

заимствованиями, стратегию управления государственным долгом и основные направления по её реализации. Однако в Вологодской области дело обстоит иначе.

Что касается системы управления государственным долгом Вологодской

области, то её построение было приоритетным направлением Концепции реформирования системы управления государственным долгом и условными обязательствами [4] в рамках реализации Программы реформирования региональных финансов [5].

Реализация данного направления базировалась на модернизации структурных элементов системы управления долгом:

✓ *системы учёта обязательств* путём построения реестра долговых обязательств государственного сектора экономики области, учитывающего информацию об объёме и структуре каждого обязательства;

✓ *системы анализа информации и поддержки принятия решений во взаимосвязи с бюджетным планированием* с целью обеспечения органов исполнительной государственной власти области, принимающих решения в сфере долговой политики, информацией, которая позволяет максимально оценить влияние тех или иных решений на состояние государственных финансов;

✓ *системы раскрытия информации об обязательствах субъекта с целью формирования положительной кредитной истории областного бюджета на рынке заимствований* для снижения стоимости заимствований и улучшения структуры государственного долга;

✓ *институциональной структуры системы управления долгом* как совокупности административно-организационной структуры управления, нормативно-правовой и методической базы;

✓ *системы управления рисками.*

В Концепции реформирования системы управления государственным долгом и условными обязательствами представлено понятие, классификация рисков в сфере долговой политики и основные подходы к их минимизации (табл. 2), но о направлениях модернизации данного элемента системы управления государственным долгом области речи не идёт.

Кроме того, классификация рисков долговой политики не затрагивает риски, связанные с сезонной несбалансированностью бюджета области.

Она обусловлена тем, что в процессе исполнения областного бюджета имеет место неравномерность поступления доходов (наибольшее поступление отмечается в первые месяцы после завершения очередного квартала и в конце года) и финансирования расходов бюджета в пределах года (наибольшие объёмы финансирования расходов приходятся на конец кварталов). Следствием является то, что вплоть до последних месяцев года исполнение бюджета может осуществляться с преобладанием текущего профицита. В результате основная нагрузка на заёмные источники финансирования дефицита приходится на конец года, когда на рынке возможны неблагоприятные условия для заимствований.

Из-за проблем несбалансированности бюджета Вологодской области ухудшаются условия заимствований, снижается интерес инвесторов к рынку заимствований региона.

Важным элементом долговой политики любого субъекта Федерации служит стратегия управления государственным долгом. В Бюджетном послании Президента РФ на 2011 – 2013 года указывалось: «основная задача долгосрочного бюджетного планирования состоит в формировании стратегии управления долговыми обязательствами для формирования обоснованной бюджетной политики и нормального функционирования бюджетного процесса» [3].

К сожалению, в кризисный период задача формирования стратегии управления долговыми обязательствами отошла на второй план – разработку стратегии провели лишь единицы субъектов Федерации [11]. В 2009 году, например, такая стратегия была принята в Камчатском крае. В 2010 году при участии специалистов Института реформирования общественных финансов был разработан проект Бюджетной стратегии г. Хабаровска [17].

Таблица 2. Риски долговой политики и подходы к их минимизации

Риск	Основной подход к минимизации риска
<i>Риск рефинансирования</i> – риск потерь областного бюджета вследствие невыгодных условий привлечения заимствований на вынужденное рефинансирование уже имеющихся обязательств.	Исключение из практики управления обязательствами случаев вынужденного рефинансирования.
<i>Риск процентной ставки</i> – риск, связанный с ростом процентных ставок на рынке заимствований.	Отказ от использования заимствований, которым присущ высокий риск процентной ставки.
<i>Риск пролонгации</i> – риск, связанный с тем, что условия пролонгации обязательства окажутся невыгодными или пролонгация будет невозможна.	Полный отказ от практики привлечения заимствований на условиях, не оговорённых в договоре.
<i>Риск цены выкупа</i> – риск того, что цена, по которой возможно выкупить свои обязательства на рынке, окажется существенно выше запланированной.	Полный отказ от привлечения заимствований, условия размещения которых отличаются от фактических планов.
<i>Риск платежа</i> – риск, связанный с тем, что уполномоченный агент по осуществлению платежей по обслуживанию и погашению обязательств области не произвёл расчёта по обязательствам.	– тщательный выбор надёжных обслуживающих банков на основе анализа их финансовой устойчивости; – постоянный мониторинг финансового состояния обслуживающих банков и агентов для принятия превентивных действий при ухудшении их устойчивости.
<i>Риск соинвестора</i> – риск, связанный с отказом соинвесторов от осуществления финансирования проекта.	– анализ финансовой устойчивости соинвесторов на стадии разработки и принятия инвестиционного проекта; – недопущение ситуации, когда имеется единственный соинвестор по всей инвестиционной программе; – ужесточение соглашений о совместном финансировании инвестиционных проектов, направленное на увеличение для сторон цены выхода из соглашения.
<i>Риск ликвидности</i> – риск, связанный с отсутствием у областного бюджета средств для полного исполнения своих обязательств в срок.	Повышение точности бюджетных прогнозов путём оценки долговой ёмкости бюджета на основе консервативных или пессимистичных прогнозов экономического развития и финансового состояния области.
<i>Кредитный риск</i> – риск невыплаты организацией по обязательствам, которые были гарантированы правительством области.	– требование залога при выдаче государственной гарантии или бюджетного кредита; – анализ кредитоспособности получателя кредита или гарантии; – постоянный контроль кредитоспособности организации на протяжении всего срока кредита или гарантии; – недопущение чрезмерной концентрации кредитных ресурсов и предоставления гарантий одной организации или в одной отрасли экономики.

Роль стратегии управления государственным долгом в формировании долговой политики области велика, поскольку она призвана формировать условия минимизации издержек использования заёмных средств при наличии долга и дефиците бюджета региона.

Одним из важнейших вопросов Концепции создания эффективной системы управления государственным долгом является модернизация системы управления рисками путём разработки подходов к их минимизации.

В мировой практике для решения данной проблемы формируются модели оценки рисков по долговым обязательствам.

Они позволяют оценить риск дефолта по долговым обязательствам, выявить дополнительную потребность в заёмном финансировании расходов бюджета либо в средствах из альтернативных источников. Оценка рисков осуществляется по нескольким сценариям социально-экономического развития в разрезе факторов, влияющих на потребность региона в средствах из источников финансирования дефицита бюджета и объёма расходов по погашению, выплате процентов и прочих денежных трат, связанных с обслуживанием государственных долговых обязательств региона.

Примером такого подхода может служить система управления долгом Санкт-Петербурга, модель оценки рисков которой признана уникальной и одной из лучших не только среди субъектов Российской Федерации, но и в Центральной и Восточной Европе [2]. В целях автоматизации процесса оценки и выбора стратегий управления заимствованиями властями города была разработана автоматизированная информационно-аналитическая система оценки рисков при управлении государственным долгом «РИСК-1». Система оценки рисков позволяет не только сформировать несколько вариантов управления портфелем государственного долга, но и рассчитать их чувствительность на основе заданных прогнозов факторов риска. Сравнение результатов расчёта позволяет ранжировать варианты управления по любому из критериев и выбрать оптимальный с позиции «риск – финансовый результат».

В дальнейшем комитет финансов Санкт-Петербурга осуществляет постоянный мониторинг и контроль за результатами реализации избранного варианта управления государственным долгом и в случае необходимости производит его оперативную корректировку.

Итогом внедрения системы стало уменьшение вероятности возникновения кризисных явлений и финансовых рисков, а также поддержание общей долговой нагрузки на бюджет Санкт-Петербурга на экономически эффективном уровне.

В настоящее время долговая политика Правительства Вологодской области направлена на сокращение расходов по обслуживанию долга и диверсификацию портфеля заимствований (табл. 3). Общий размер экономии от снижения ставок кредитования за три года составил 350 млн. рублей. Кроме того, областью был выпущен облигационный займ, преимуществами которого по сравнению с банковскими кредитами является более длительный срок заимствования и конкурентная стоимость обслуживания. Экономия от замещения облигационными займами банковских кредитов составила 136 млн. рублей.

В перспективе Правительством Вологодской области в целях сокращения значительной долговой нагрузки планируется проведение следующих мероприятий [18]:

1. Сокращение объёмов привлечения банковских и бюджетных кредитов в плановом периоде 2013 – 2014 годов.

Предусмотренные законом об областном бюджете суммы привлечения банковских кредитов снижаются с 9,4 млрд. рублей в 2011 году до 1,6 млрд. рублей в плановом периоде. Бюджетные кредиты в 2013 и 2014 годах привлекать не планируется.

2. Сокращение объёмов предоставленных государственных гарантий.

Предполагается не только сократить объём действующих областных государственных гарантий посредством их

Таблица 3. Мероприятия по сокращению расходов на обслуживание государственного долга Вологодской области, млн. руб.

Мероприятие	2009 г.	2010 г.	2011 г.
Экономия расходов по обслуживанию банковских кредитов в результате заключения дополнительных соглашений о снижении процентных ставок и уменьшения периода пользования заёмными средствами	19,2	179,4	150,3
Экономия расходов на обслуживание государственного долга от замещения банковских кредитов облигационными займами	8,5	72,4	55,3
Составлено по: Тугарин, С.С. Доклад по исполнению областного бюджета в 2011 году и задачам по исполнению бюджета в 2012 году [Текст] / С.С. Тугарин. – Вологда. – 2012. – С. 31-32.			

замены залогом областного имущества из залогового фонда области, но и повысить ликвидность обеспечения государственных гарантий, изменив режим пользования имуществом (безвозмездное пользование вместо оперативного управления) и ограничив предоставление новых государственных областных гарантий путём введения платности их предоставления.

3. Проведение реструктуризации областного долга в пользу «длинных» заимствований в целях снижения ежегодных сумм платежей по возврату основного долга.

Приоритетом работы по снижению государственного областного долга в 2012 – 2014 году будет изменение структуры заимствований путём выпуска государственных облигационных займов. В декабре 2011 года был размещён облигационный займ в сумме 2,5 млрд. рублей, в 2012 году на финансирование дефицита областного бюджета выпуск предусмотрен в объёме 4,6 млрд. рублей. Планируемая экономия от замещения облигационными займами банковских кредитов за 2012 – 2014 годы составит порядка 140 млн. рублей.

4. Проведение систематической работы с Министерством финансов Российской Федерации по выделению кредитов из федерального бюджета на обеспечение сбалансированности областного бюджета.

Кроме того, для обеспечения долгосрочной сбалансированности и устойчивости бюджета правительство области в декабре 2011 года приняло программу «Повышение эффективности бюджетных расходов в Вологодской области на 2012 – 2013 годы».

Программа предполагает приспособление существующих долгосрочных и ведомственных целевых программ к приоритетам, целям и задачам Стратегии социально-экономического развития области на период до 2020 года.

К основным ожидаемым результатам реализации программы относятся:

✓ снижение дефицита областного бюджета в процентном отношении к доходам областного бюджета (без учёта объёма безвозмездных поступлений) до 0%;

✓ снижение государственного долга области (за вычетом выданных государственных областных гарантий) в процентном отношении к доходам областного бюджета (без учёта объёма безвозмездных поступлений) до 49%;

✓ снижение объёма просроченной кредиторской задолженности области в процентном отношении к расходам областного бюджета до 0,25% и т. д. [14].

Для достижения запланированных результатов правительство области по поручению губернатора разработало программу преодоления бюджетного кризиса Вологодской области, содержащую меры по оптимизации бюджета.

Программа предусматривает направления по укреплению доходной базы бюджета (повышение ответственности бизнеса, оптимизация налогообложения и т. д.) и масштабный план оптимизации расходов бюджета. Общий объём сокращения расходной части бюджета Вологодской области составит 3,7 млрд. рублей.

Однако анализ законодательных документов, регламентирующих функционирование системы управления государственным долгом Вологодской области, позволяет говорить о её несовершенстве, поскольку она:

✓ недостаточно обеспечивает осуществление централизованной и долгосрочной политики в области управления государственным долгом и государственных заимствований;

✓ неполностью обеспечивает предупреждение возможных финансовых и долговых кризисов, а также принятие оперативных мер по их преодолению.

В связи с этим для эффективной реализации долговой политики необходимо:

1. Совершенствовать концепцию управления государственным долгом путём включения в её структуру рисков, связанных с несбалансированностью бюджета Вологодской области, и основных подходов по их минимизации.

2. Разработать стратегию долговой политики Вологодской области с целью анализа существующей практики управления государственным долгом и корректировки проводимой долговой политики государственных заимствований области в условиях изменений финансово-экономической ситуации в регионе.

3. Совершенствовать систему управления рисками государственных заимствований Вологодской области путём разработки модели оценки и контроля за рисками по долговым обязательствам.

Поскольку управление государственным долгом является составной частью бюджетной политики, совершенствование системы управления государственным долгом позволит не только снизить долговую нагрузку на бюджет области, но и создать необходимые условия для формирования обоснованной бюджетной политики и нормального функционирования бюджетного процесса.

ЛИТЕРАТУРА

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации [Электронный ресурс]: Федеральный закон от 31.07.1998 № 145-ФЗ. – Режим доступа: Справочно-правовая система «КонсультантПлюс».
2. Интервью заместителя председателя комитета финансов Санкт-Петербурга Ильгиза Хафизова [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://bujet.ru/>
3. О бюджетной политике в 2011 – 2013 годах [Электронный ресурс]: Бюджетное послание Президента РФ Федеральному собранию от 29.06.2010. – Режим доступа: Справочно-правовая система «КонсультантПлюс».
4. О концепции реформирования системы управления государственным долгом и условными обязательствами Вологодской области [Электронный ресурс]: Постановление Правительства Вологодской области от 4 октября 2004 г. № 927. – Режим доступа: Справочно-правовая система «КонсультантПлюс».
5. О Программе реформирования системы управления региональными финансами Вологодской области на период до 2005 года [Электронный ресурс]: Постановление Законодательного Собрания Вологодской области от 22 января 2002 года № 37. – Режим доступа: Справочно-правовая система «КонсультантПлюс».
6. Об областном бюджете на 2007 год [Электронный ресурс]: Закон области от 8 декабря 2006 года №1537-ОЗ. – Режим доступа: Справочно-правовая система «КонсультантПлюс».
7. Об областном бюджете на 2008 год [Электронный ресурс]: Закон области от 17 декабря 2007 года №1722-ОЗ. – Режим доступа: Справочно-правовая система «КонсультантПлюс».
8. Об областном бюджете на 2009 год [Электронный ресурс]: Закон области от 13 декабря 2008 года №1931-ОЗ. – Режим доступа: Справочно-правовая система «КонсультантПлюс».
9. Об областном бюджете на 2010 год [Электронный ресурс]: Закон области от 17 декабря 2009 года №2187-ОЗ. – Режим доступа: Справочно-правовая система «КонсультантПлюс».
10. Об областном бюджете на 2011 год и плановый период 2012 и 2013 годов [Электронный ресурс]: Закон области от 14 декабря 2010 года №2433-ОЗ. – Режим доступа: Справочно-правовая система «КонсультантПлюс».
11. Об утверждении Программы Правительства РФ по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года [Электронный ресурс]: Распоряжение Правительства РФ от 30.06.2010 № 1101-р (ред. от 07.12.2011). – Режим доступа: Справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

12. Основные направления государственной долговой политики Российской Федерации на 2012 – 2014 гг. [Текст] / Министерство финансов Российской Федерации. – М., 2011. – 48 с.
13. Официальный сайт Департамента финансов Вологодской области [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.df35.ru>
14. Повышение эффективности бюджетных расходов в Вологодской области на 2012 – 2013 гг. [Электронный ресурс]: Постановление Правительства Вологодской области от 20 декабря 2011 г. № 1625. – Режим доступа: Справочно-правовая система «КонсультантПлюс».
15. Программа преодоления бюджетного кризиса в Вологодской области [Электронный ресурс]: презентация. – 17 сл.
16. Рейтинговое заключение: Вологодская область [Электронный ресурс] / Moody's Investors Service. – М., 2011. – 13 с.
17. Титова, Т.В. Долгосрочное бюджетное прогнозирование в городе Хабаровске [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://bujet.ru/article/103378.php>
18. Тугарин, С.С. Доклад по исполнению областного бюджета в 2011 году и задачам по исполнению бюджета в 2012 году [Текст] / С.С. Тугарин. – Вологда. – 2012. – 65 с.