

**ПЕРЕХОД К МОДЕЛИ ОТВЕТСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ ДОЛГОМ СУБЪЕКТА
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ****Александр Сергеевич ЧУЛКОВ**

кандидат экономических наук, старший преподаватель кафедры экономического анализа, статистики и финансов,
Кубанский государственный университет, Краснодар, Российская Федерация
achulkov@mail.ru

История статьи:

Принята 17.06.2015

Одобрена 01.07.2015

УДК 336.276

Ключевые слова: бюджетная система, территориальные финансы, эффективность расходов, программно-целевой метод, сбалансированность бюджета

Аннотация

Предмет и тема. В статье отмечается, что квалифицированное управление государственным и муниципальным долгом, профессиональный учет рисков, выстроенная система управления обязательствами бюджетного сектора не только способствуют оптимизации управления бюджетами, но и позволяют строить и реализовывать стратегии развития территорий, а также стабилизируют финансовые рынки. **Предметом исследования является переход к модели ответственного управления долгом в условиях кризисных явлений.**

Цели и задачи. Цели статьи — изучение модели ответственного управления долгом субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, разработка основных направлений ее развития. Для их достижения были решены следующие задачи: изучены основные проблемы, возникающие в субъектах и муниципальных образованиях Российской Федерации при увеличении долговой нагрузки; исследован **зарубежный** опыт государственных (муниципальных) заимствований; проведен обзор действующих в Бюджетном кодексе РФ ограничений, накладываемых на размер обязательств субъекта РФ или муниципального образования.

Методология. Проанализированы основные принципы модели ответственного управления долгом субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, путем группировки выделены дополнительные ограничения размера долга.

Результаты. Определено, что для наиболее эффективного внедрения модели ответственного управления долгом субъектов Российской Федерации и муниципальных образований необходимы: **взвешенное планирование при привлечении заимствований, обслуживании и погашении долга; грамотное управление взятыми обязательствами; продуманная организация управления долгом и взаимодействия с кредиторами.**

Выводы и значимость. Сделан вывод о том, что снижению долговой нагрузки на региональные и местные бюджеты бюджетной системы Российской Федерации путем активного практического внедрения модели ответственного управления долгом **способствует** соблюдение дополнительных ограничений размера заимствований. **Проведенный анализ принципов, влияющих на выбор конкретных долговых инструментов, может быть полезен при практическом планировании, исполнении бюджетов и контроле за их сбалансированностью.**

© Издательский дом ФИНАНСЫ и КРЕДИТ, 2015

Управление государственным (муниципальным) долгом играет вспомогательную роль по отношению к управлению доходами и расходами бюджета субъекта Российской Федерации (муниципального образования). В рамках бюджетного планирования определяется объем доходов и расходов бюджета и, следовательно, объем дефицита бюджета, основным источником покрытия которого являются заемные средства. Таким образом, долговая политика, определяющая объемы и формы привлечения заимствований, является составной частью бюджетной политики.

Какова бы ни была цель заимствований, основной задачей, стоящей перед региональными и местными органами власти, является минимизация стоимости привлечения долгового финансирования при условии соблюдения всех институциональных ограничений и обеспечения приемлемого уровня рискованности долговых операций. Это является главным аргументом в пользу внедрения модели ответственного управления долгом субъекта Российской Федерации (муниципального образования).

Согласно данным Министерства финансов РФ, с 01.04.2014 по 01.04.2015 объем государственного

долга субъектов и муниципалитетов Российской Федерации увеличился на 20% и достиг 2,1 трлн руб.¹, что на 352 млн больше, чем годом ранее. При этом большую часть долга (почти 75%) составляют займы банков и кредитных организаций (около 40%) и бюджетные кредиты Правительства РФ (35%).

Москва стала лидером по общему объему долга — он составил почти 160 млрд руб., на втором месте Краснодарский край с долгом в 136 млрд, на третьем — Московская область — ее долг составляет 103 млрд. Однако по величине отношения уровня долга региона к налоговым и неналоговым доходам на 01.01.2015 (табл. 1) на первом месте оказался Чукотский автономный округ.

Отношение государственного долга регионов на 01.01.2015 к объему налоговых и неналоговых бюджетов регионов за 2014 г. по России в целом составило 35,4%, что выше показателя за 2013 г. (33%).

Недавний аутсайдер по уровню долговой нагрузки — Республика Мордовия снизила долговое бремя с 172,0 до 121,1%. За 2014 г. руководству республики удалось увеличить доходы бюджета на 12%, причем рост налоговых и неналоговых доходов составил 52%. Но при этом объем долга увеличился на 7%.

Число регионов, у которых объем государственного долга превышает налоговые и неналоговые доходы регионального бюджета, увеличивается из года в год: в 2012 г. таких было всего два, в 2013 г. — семь, по итогам 2014 г. — уже десять. В 46 российских регионах объем государственного долга превышает 50% объема налоговых и неналоговых доходов бюджета, в 26 регионах — 70% налоговых и неналоговых доходов.

Низкий уровень долговой нагрузки (менее 10% от объема налоговых и неналоговых доходов) зафиксирован только у шести российских регионов, а Ненецкий автономный округ и Сахалинская область вообще не имеют государственного долга. У Тюменской области, Санкт-Петербурга, Алтайского края и Ханты-Мансийского округа — он минимальный.

Показательно, что в 2014 г. отношение государственного долга к налоговым и неналоговым доходам на 10 п.п. и более выросло у 34 регионов. Наиболее заметно долговая нагрузка повысилась в Чукотском автономном округе, Костромской,

Магаданской и Астраханской областях, Республике Карелия: отношение долга к собственным доходам здесь увеличилось более чем на 20 п.п. Причем практически во всех этих регионах, за исключением Магаданской области, объем государственного долга превышает собственные доходы.

Более чем в два раза государственный долг в 2014 г. вырос у трех субъектов РФ. Наиболее существенный рост отмечен в Пермском крае — почти в 23 раза (до 12,5 млрд руб.), в Иркутской области — в 3,7 раза (до 11,8 млрд руб.), в Магаданской области — в 2,5 раза (до 6,4 млрд руб.). Но, несмотря на столь существенный прирост объемов государственного долга, ситуация с уровнем долговой нагрузки в этих регионах не критическая.

Лидерами по снижению объемов государственного долга в 2014 г. стали Сахалинская область (полностью погасила свои долги), Тюменская область и Санкт-Петербург, где объем государственного долга снизился соответственно на 56 и 22%. Еще пять регионов (Чукотский автономный округ, Белгородская область, Республика Тыва, Приморский край, Москва) сократили объем долга на 2–10%.

Если рассмотреть распределение регионов по объему государственного и муниципального долга на душу населения, то наибольший объем задолженности приходится на жителей Чукотского автономного округа — по 266,9 тыс. руб. на каждого. Довольно высокий объем задолженности зафиксирован у Ямало-Ненецкого автономного округа (66,8 тыс. руб. на одного жителя) и у Магаданской области (57,9 тыс. руб. на одного жителя). Самое низкое значение показателя — в Ненецком автономном округе, у которого нет ни государственного, ни муниципального долга, а также у Тюменской области, в Алтайском крае и Санкт-Петербурге, где на каждого жителя приходится меньше 3 тыс. руб. государственного и муниципального долга.

Согласно докладу аналитиков агентства Fitch², кредитоспособность российских регионов испытывает давление из-за структурных дисбалансов в их бюджетах. По мнению экспертов, в 2015 г. субъекты РФ сталкиваются с замедлением экономической активности, которое приведет к сокращению доходов, ускорению инфляции, результатом чего будет увеличение расходов, а также рост стоимости заимствований из-за сокращения внутреннего долгового рынка. В докладе отмечается, что за 2013–2014 гг. доля регионов, формирующих

¹ Объем государственного долга субъектов Российской Федерации и долга муниципальных образований. URL: http://minfin.ru/ru/performance/public_debt/subdbt.

² Russian Subnationals: Structural Fiscal Imbalance the Key Risk for Ratings. Fitch Ratings Moscow. 20 April 2015.

Таблица 1

Рейтинг долговой нагрузки субъектов РФ по итогам 2014 г.

Субъект	Отношение государственного долга субъекта РФ на 01.01.2015 к налоговым и неналоговым доходам бюджета субъекта РФ в 2014 г., %	Объем государственного долга субъекта РФ на 01.01.2015, млн руб.	Объем государственного и муниципального долга субъекта РФ на душу населения на 01.01.2015, руб./чел.	Доля налоговых и неналоговых доходов в суммарном объеме доходов бюджета субъекта РФ в 2014 г., %
Чукотский автономный округ	144,4	13 143,6	266 883	46,2
Республика Мордовия	121,1	28 568,2	37 584	66,4
Костромская область	121,1	15 941,4	28 484	66,4
Республика Карелия	119,3	19 042,7	34 164	57,5
Смоленская область	115,6	25 164,8	30 839	70,1
Республика Северная Осетия — Алания	114,9	8 621,8	13 915	34,3
Республика Ингушетия	113,0	2 663,7	5 784	10,0
Белгородская область	106,1	41 847,3	29 246	63,5
Карачаево-Черкесская Республика	103,6	4 856,6	10 645	27,9
Астраханская область	100,8	24 573,9	26 730	76,9
Российская Федерация	35,4	2 089 037,9	16 444	78,9

Источник: составлено по данным Минфина России и Федерального казначейства РФ.

бюджеты с дефицитом, увеличилась до 90% (по сравнению с 68% в 2012 г.). Эксперты агентства ожидают роста общего объема государственного долга регионов на 16% в 2015 г. (в основном из-за роста краткосрочных банковских и бюджетных кредитов). Зависимость от краткосрочного кредитования создает дополнительную нагрузку на бюджеты регионов, а из-за увеличения средней процентной ставки сделает новые заимствования более дорогостоящими.

Что касается структуры государственного долга, то можно ожидать увеличения доли более дешевых бюджетных кредитов, что снизит расходы на обслуживание государственного долга. Президент Российской Федерации В. Путин дал поручение Правительству РФ выделить регионам из средств федерального бюджета 160 млрд руб. для погашения части коммерческих кредитов, но не на безвозмездной основе, а в виде менее обременительных бюджетных кредитов³. Чуть позже Министерство финансов РФ заявило, что муниципалитетам также будут выделены средства из федерального бюджета на замещение коммерческих кредитов бюджетными.

³ Постановление Правительства Российской Федерации от 30.03.2015 № 292 «О дополнительных условиях и порядке проведения в 2015 году реструктуризации обязательств (задолженности) субъектов Российской Федерации перед Российской Федерацией по бюджетным кредитам».

Реструктуризация задолженности по бюджетным кредитам будет производиться путем предоставления должнику отсрочки по ее погашению с переносом погашения задолженности по основному долгу и начисленным процентам на 2025–2034 гг., ежегодно равными долями, с возможностью досрочного погашения. При этом за пользование средствами федерального бюджета будет взиматься плата в размере 0,1% годовых, начисляемых на остаток реструктурированной задолженности по основному долгу и процентам.

Безусловно, помощь федерального центра поможет снять долговую напряженность субъектов Российской Федерации и муниципальных образований на текущем этапе развития отечественных публичных финансов. Однако наиболее актуальным и рациональным, как представляется автору, является постепенный переход к модели ответственного управления государственным (муниципальным) долгом.

Прежде чем определить отличительные черты модели ответственного управления долгом, целесообразно проанализировать зарубежный опыт государственных (муниципальных) заимствований.

В большинстве стран долг региональных и местных органов власти состоит исключительно

из самостоятельно привлеченных заимствований (в том числе бюджетных ссуд и коммерческих кредитов, размещенных облигаций). Условные обязательства, под которыми обычно понимаются гарантии и поручительства, как правило, не относятся к долгу, но так или иначе подлежат учету и регулированию, и информация по этому виду обязательств должна раскрываться параллельно с информацией по долгу.

Во многих государствах действует общее правило: заемные средства могут использоваться только для финансирования инвестиций и рефинансирования существующей задолженности. Использование заемных средств для финансирования текущих расходов возможно только в целях управления ликвидностью в краткосрочном периоде.

Во Франции заимствования привлекаются для финансирования исключительно капитальных расходов или добровольного рефинансирования существующего долга (в той его части, у которой еще не наступил срок погашения) на более выгодных условиях. На практике большие по размеру административно-территориальные образования Франции часто осуществляют активное управление своим долгом. Предварительный выкуп обязательств проводится для рефинансирования кредитов на условиях более низкого процента, реструктуризации графика погашения или объединения нескольких небольших кредитов в один заем.

Испанские регионы могут привлекать долгосрочные заимствования на срок более одного года исключительно для финансирования капитальных расходов. При этом они имеют возможность заимствовать на краткосрочной основе (до 12 мес.) без ограничения объема этого заимствования. Местные власти и компании, на 100% принадлежащие муниципалитетам, могут привлекать долгосрочные заимствования, а также размещать производные инструменты, чтобы застраховать риски процентных ставок и обменных курсов. Они также вправе заимствовать на краткосрочной основе в целях управления ликвидностью.

В Италии заимствования разрешается привлекать также только для финансирования капитальных расходов. После изменения конституции в 2001 г. муниципальные образования имеют право привлекать заимствования только для финансирования выкупа недвижимости. Привлечение заимствований для покрытия забалансовых операций по текущим расходам больше не разрешается. Некоторые местные органы власти Италии законодательно

закрепили требование о том, что заимствования могут быть привлечены только в том случае, если инвестиции позволят получить определенный доход, который частично или полностью компенсирует заимствования.

В ЮАР заимствования муниципальных образований должны использоваться только на инвестиции в недвижимость, предприятия и оборудование. При этом муниципальному совету необходимо представить обоснование того, что заимствования не становятся источником финансирования текущего дефицита бюджета.

Конституция Мексики предусматривает, что регионы и муниципалитеты могут привлекать заимствования только на финансирование капитальных вложений, в том числе осуществляемых предприятиями, находящимися в собственности региональных и местных органов власти, в целях и объемах, определенных в соответствующих бюджетах.

В Германии федеральные земли привлекают заемные средства для финансирования как капитальных, так и текущих расходов. Что касается местных властей, то заимствования должны быть использованы только для капитальных расходов или рефинансирования (финансирование текущего дефицита запрещено).

Таким образом, как правило, в большинстве стран долгосрочные заимствования привлекаются исключительно для финансирования капитальных расходов. Вместе с тем в некоторых государствах (в Германии и Аргентине) с помощью заимствований финансируются также текущие расходы. Если в Германии рискованность такой политики снижается благодаря институциональным ограничениям, то в Аргентине подобная практика стала одной из причин долгового кризиса в ряде регионов и муниципалитетов.

Квалифицированное управление долгом, профессиональный учет рисков, выстроенная система управления обязательствами бюджетного сектора в свою очередь способствуют не только оптимизации управления бюджетами различных уровней, но и позволяют строить и реализовывать стратегии развития территорий, а также стабилизируют финансовые рынки. Эти цели вполне достижимы в рамках модели ответственного управления долгом на уровне субъектов РФ и муниципальных образований. В основе указанной модели лежит ряд принципов.

Принцип 1. Краткосрочные заемные средства (на срок менее 1 года) привлекаются только для

поддержания необходимого уровня ликвидности. Если в результате несоответствия между динамикой поступления доходов и исполнения расходов бюджета территории возникают так называемые кассовые разрывы, допустимо привлечение краткосрочных заимствований (несколько недель, месяцев) для сглаживания возникающих диспропорций. Тем не менее объем таких заимствований минимизируется за счет повышения эффективности процесса управления доходами и расходами бюджета. Краткосрочные заимствования не могут использоваться для финансирования долгосрочных инвестиционных проектов.

Принцип 2. Долгосрочные заемные средства привлекаются для финансирования инвестиций в общественную инфраструктуру (строительство и реконструкция объектов социальной инфраструктуры, систем пассажирского транспорта, канализации и водоснабжения, утилизации твердых бытовых отходов) и в отдельных случаях могут использоваться для рефинансирования имеющегося долга в целях оптимизации структуры портфеля заимствований.

Принцип 3. Структура долгового портфеля обеспечивает равномерный график совокупных ежегодных выплат по обслуживанию и погашению долговых обязательств. Наличие «пиков» выплат по долговым обязательствам негативно сказывается на текущей ликвидности и требует заблаговременного создания крупных резервов, что в свою очередь снижает эффективность использования финансовых ресурсов. Равномерный график погашения и обслуживания долговых обязательств позволяет повысить финансовую стабильность и эффективность использования финансовых ресурсов при неизменном уровне долговой нагрузки.

Принцип 4. Составляется план (прогноз) обслуживания и погашения долга. Он отражает:

- текущую структуру долга;
- потребность в заимствованиях;
- предполагаемые параметры новых заимствований;
- динамику процентных ставок и курсов валют;
- долговые параметры среднесрочного финансового плана субъекта Российской Федерации или муниципального образования.

Указанные принципы ответственного управления долгом охватывают планирование и привлечение

заимствований, обслуживание и погашение долга, управление условными обязательствами, организацию управления долгом и взаимодействия с кредиторами. В своих взаимоотношениях с кредиторами заемщик должен:

- создавать положительную кредитную историю;
- проводить политику информационной открытости.

Переходя к основам ответственного управления долгом, необходимо ввести следующие определения. Долговая емкость бюджета определяется как превышение суммы бюджетных поступлений над его текущими расходами без учета расходов на обслуживание существующих прямых и условных долговых обязательств. Долговая емкость является прогнозной величиной и определяется в процессе бюджетного планирования, исходя из консервативного сценария социально-экономического развития территории.

Доступная долговая емкость определяется как разница между долговой емкостью и суммой погашения и обслуживания прямых долговых обязательств и ожидаемых платежей по исполнению государственных гарантий региона или муниципального образования.

Федеральное законодательство регулирует основы управления долгом, оставляя субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям определенную свободу выбора процедур управления. Это позволяет им проводить значительную работу по совершенствованию системы управления долгом в рамках применения модели ответственного управления государственным (муниципальным) долгом.

Планирование и привлечение заимствований осуществляются на основе прогнозирования долговой емкости бюджета и учета установленных в Бюджетном кодексе РФ прямых и косвенных ограничений на объем долга, дефицита, выплат по обслуживанию долга. Привлечение заимствований должно осуществляться на основе решений, выработанных на стадии планирования заимствований и охватывающих:

- требуемые цели заимствований;
- объемы заимствований;
- условия привлечения, погашения и обслуживания обязательств.

Анализ доступных на долговом рынке обязательств включает процедуры по сбору информации обо всех

обязательствах, привлечение которых возможно. В отношении каждого обязательства собирается информация:

- о процентной ставке и правиле ее изменения (в случае плавающих ставок);
- о возможном объеме привлечения заимствований;
- об условиях погашения и обслуживания долга.

Конкретные долговые инструменты выбираются на основе трех следующих критериев, приведенных автором в порядке их приоритетности.

1. *Величина рисков.* Анализ предполагает количественную оценку рисков. Основным риском, который оценивается на этапе выбора инструментов заимствования, является риск процентной ставки. Величина рисков может быть оценена с помощью проведения анализа чувствительности обязательств по отношению к различным внешним факторам (стресс-тестов). Возможность проведения стресс-тестов должна быть предусмотрена в автоматизированной системе учета и анализа прямых и условных обязательств. По результатам сравнения рисков доступные для привлечения обязательства ранжируются в порядке увеличения риска.

2. *Сроки погашения (срочность).* Основное требование к выбору долгового инструмента — это соответствие его срочности и условий привлечения, погашения и обслуживания расчетному графику привлечения и погашения обязательств, разработанному на этапе планирования. При выборе сроков погашения необходимо минимизировать риск пролонгации и риск цены выкупа.

3. *Стоимость заимствований.* Если на рынке имеется несколько инструментов с приемлемыми уровнями риска и срочностью, определяющим критерием становится стоимость заимствования. Под стоимостью в зависимости от срочности обязательств понимаются расходы по их обслуживанию в выбранном интервале времени (для обязательств с погашением менее чем через год) или чистая дисконтированная (приведенная) стоимость обязательств (для обязательств, срок погашения которых более года).

Процедура принятия долговых обязательств должна состоять из ряда шагов:

1. Вступление в силу документов, являющихся основанием для возникновения обязательств. В перечень таких документов входят кредитные

договоры и соглашения, договоры о реструктуризации и пролонгации обязательств, документы о регистрации ценных бумаг.

2. Возникновение долговых обязательств. Конкретные обязательства возникают:

- в случае кредитных соглашений и договоров, а также договоров о получении бюджетных кредитов — при зачислении заемных средств на бюджетные счета субъекта Российской Федерации (муниципального образования) в объеме зачисленных средств;
- по ценным бумагам субъекта Российской Федерации (муниципального образования) — в момент их размещения. Объем обязательства определяется по итогам размещения бумаг;
- в случае реструктуризации и (или) пролонгации — в момент заключения соответствующих соглашений.

В настоящее время Бюджетный кодекс РФ накладывает следующие ограничения на размер обязательств субъекта РФ или муниципального образования:

- отношение объема долга к доходам бюджета за вычетом безвозмездных поступлений < 100%;
- отношение объема расходов на обслуживание долга к расходам бюджета < 15%;
- отношение дефицита бюджета (без учета поступлений от продажи акций и снижения остатков средств на счетах) к доходам за вычетом безвозмездных поступлений < 15%⁴.

Названные нормы нельзя назвать в достаточной мере полными и обеспечивающими эффективный контроль за уровнем кредитного риска эмитента, что было фактически подтверждено в период прошлого экономического кризиса. Некоторые регионы РФ избежали дефолта только благодаря вмешательству федерального центра. Необходимо понимать следующее.

Во-первых, указанные ограничения не содержат каких-либо требований к временной структуре задолженности. Наличие «пиковых» платежей по погашению долга делает бюджет в значительной степени зависимым от конъюнктуры долговых рынков, особенно в периоды прохождения «пиков».

Во-вторых, следует учитывать, что расходы бюджета неоднородны и содержат как статьи,

⁴ Статьи 92.1, 107 и 111 Бюджетного кодекса Российской Федерации соответственно.

исполнение которых можно перенести на более поздний период, так и обязательные неотложных расходы (это, в первую очередь, социальные обязательства, а также расходы на поддержание и развитие объектов инфраструктуры). Высокая доля последних в бюджете делает его менее гибким и подверженным более высоким рыночным рискам.

С учетом всего этого при переходе к модели ответственного управления государственным (муниципальным) долгом и формировании безопасного уровня государственного долга субъекта РФ (муниципального образования) необходимо использовать дополнительные критерии разработки и реализации заемной политики, определяющие предельные уровни долговой нагрузки на бюджет заемщика.

Предлагаемые в табл. 2 критерии формулируются для каждого финансового года как на горизонте планирования городского бюджета (вплоть до окончания планового периода), так и за его пределами (вплоть до года погашения наиболее долгосрочного заимствования).

Ограничения показателей долговой устойчивости могут носить как жесткий (строгое ограничение), так и мягкий (рекомендуемое ограничение) характер. Нарушение критериев, имеющих жесткий характер, связано с риском дефолта по обязательствам и требует принятия безотлагательных мер, направленных на приведение показателей в соответствие с установленными нормами (рефинансирование или досрочное погашение части долга, сокращение расходов соответствующего периода). Нарушение критериев, носящих мягкий характер, требует обоснования и выработки мер по приведению

показателей в соответствие с установленными ограничениями в краткосрочной перспективе.

Таким образом, поддержание показателя «Отношение доступной долговой емкости бюджета i -го года к доходам бюджета соответствующего (i -го) года» в области положительных значений обеспечивает защиту части расходов бюджета, необходимой для выполнения социальных обязательств бюджета заемщика того или иного уровня, от рисков, связанных с погашением и обслуживанием долга.

Планирование доступной долговой емкости на уровне не ниже 5% от поступлений в бюджет в каждом году планового периода обеспечивает компенсацию риска ликвидности бюджета, связанного с возможными неточностями планирования поступлений в бюджет.

Использование показателя «Отношение суммарной доступной долговой емкости очередного и планового периодов ($i = 2, 3, 4$) к доходам очередного финансового года ($i = 2$)» обеспечивает защиту бюджета от кризисных явлений, связанных с падением доходов ниже уровня консервативного прогноза и (или) необходимостью проведения дополнительных по отношению к плану заимствований в антикризисных целях.

Наличие запаса суммарной доступной долговой емкости в плановом периоде позволяет покрыть недостаток в объеме источников финансирования расходов бюджета кратко- и среднесрочными заимствованиями (со сроком погашения до 3 лет) и путем сокращения объема капитальных расходов бюджета в объеме до 20% от размера бюджетных поступлений без необходимости рефинансирования долга. В случае развития

Таблица 2

Перечень дополнительных ограничений к существующим в Бюджетном кодексе РФ, %

Показатель	Мягкое ограничение	Жесткое ограничение
<i>Ограничения, распространяющиеся на текущий и очередной финансовые годы, а также плановый период ($i = 1, 2, 3, 4$)</i>		
Отношение доступной долговой емкости бюджета i -го года к доходам бюджета соответствующего (i -го) года	> 5	> 0
Отношение суммарной доступной долговой емкости очередного и планового периодов ($i = 2, 3, 4$) к доходам очередного финансового года ($i = 2$)	> 20	–
Отношение выплат по обслуживанию и погашению долга i -го года к доходам бюджета соответствующего (i -го) года	< 20	< 15
<i>Ограничения, действительные за пределами планового периода ($i = 5, \dots, N$, где N — срок до погашения самого долгосрочного займа)</i>		
Отношение объема рефинансирования долговых обязательств i -го года к доходам бюджета последнего года планового периода ($i = 4$)	< 5	–

Источник: составлено автором.

ситуации в рамках прогнозируемого сценария суммарная доступная долговая емкость наряду с запланированным объемом займов представляет собой «капитальный ресурс» бюджета или резерв средств, направляемых на капитальные вложения (либо досрочное погашение основного долга).

Как представляется автору, использование показателя «Отношение доступной долговой емкости бюджета i -го года к доходам бюджета соответствующего (i -го) года» наиболее эффективно при реализации социально ориентированной бюджетной политики и высокой доли текущих расходов бюджета (более 80%). В свою очередь ограничение показателя «Отношение суммарной доступной долговой емкости очередного и планового периодов ($i = 2, 3, 4$) к доходам очередного финансового года ($i = 2$)» выходит на передний план при реализации бюджетной политики, ориентированной на поддержание высокой доли инвестиций в бюджетных расходах (более 20%).

Широко используемый в международной практике показатель «Отношение выплат по обслуживанию и погашению долга i -го года к доходам бюджета соответствующего (i -го) года», ограничивающий долю средств, отвлекаемых для реализации долговой политики, в общем объеме располагаемых бюджетных средств в диапазоне от 15 до 20% позволяет уменьшить риск утраты платежеспособности.

Чтобы избежать формирования завышенной фактической долговой нагрузки в будущих периодах, вводится ограничение на размер ежегодно погашаемого долга на временных интервалах, выходящих за пределы планового периода в виде показателя «Отношение объема рефинансирования долговых обязательств i -го года к доходам бюджета последнего года планового периода ($i = 4$)». Ограничение накладывается на доходы бюджета (5% от бюджетных поступлений последнего года планового периода). Таким образом, подход обеспечивает должную защищенность бюджета, не требуя при этом точного планирования бюджетных показателей за пределами трехлетнего планового периода.

Для каждого временного интервала внутри горизонта планирования составляется сводный график обслуживания и погашения обязательств. При этом следует учесть два случая:

— если доступная долговая емкость отрицательна по итогам какого-либо года внутри интервала планирования, то необходимо провести

рефинансирование или частичное досрочное погашение имеющихся обязательств для соответствия их пределам долговой емкости бюджета. В этом случае, если не предусмотрено рефинансирование или досрочное погашение долга, нельзя привлекать новые заимствования, поскольку они увеличивают расходы на погашение и обслуживание обязательств в выбранном году;

— если доступная долговая емкость положительна для каждого планируемого года в целом, но отрицательна для какого-либо более короткого периода внутри какого-то года, то это означает кассовый разрыв бюджета. В этом случае целесообразно рефинансировать обязательства или привлечь в соответствующем году краткосрочные заимствования на его финансирование.

Таким образом, категория доступной долговой емкости бюджета для новых заимствований оценивается для каждого периода внутри интервала планирования и представляет собой средства бюджета, остающиеся после осуществления расходов на исполнение уже принятых прямых долговых обязательств и резервирования средств на ожидаемые платежи по принятым условным обязательствам в соответствующем периоде.

Первый год внутри горизонта планирования играет особую роль. Доступная долговая емкость бюджета для новых заимствований в этом году представляет собой превышение доходов над текущими расходами бюджета и необходимым объемом средств на обслуживание и погашение уже имеющихся прямых и условных обязательств, т.е. является свободными средствами бюджета. Эти средства целесообразно использовать, прежде всего, на досрочное погашение обязательств, выходящих за пределы долговой емкости в будущие периоды, а затем на финансирование первоочередных инвестиционных проектов в финансовом году.

Положительные значения доступной долговой емкости в последующие годы внутри горизонта планирования являются ограничениями по объему при планировании новых долговых обязательств.

В условиях финансового кризиса субфедеральные органы власти вынуждены использовать собственные возможности привлечения дополнительных источников финансирования расходов в регионах и на уровне местного самоуправления, привлекая дополнительные ресурсы и укрепляя доверие инвесторов путем ответственного управления долгом.

Кроме того, в чрезвычайных условиях нехватки ресурсов одним из важнейших инструментов стабилизации субфедеральных финансов служит системный подход в организации управления бюджетными организациями. Он предполагает необходимость тесной увязки всех ключевых элементов:

- управления бюджетным процессом;
- управления доходами, расходами, инвестициями, ликвидностью, бюджетными закупками, долгом и заимствованиями;
- управления межбюджетными трансфертами и активами.

Все они должны функционировать как единая система.

Только все механизмы в совокупности способны сохранить достигнутый уровень вертикальной сбалансированности в российской бюджетной системе даже в условиях финансовой нестабильности. Кроме того, в период кризисного развития бюджетной системы целесообразно проводить жесткий мониторинг циклических изменений в состоянии экономики, оценивать соответствие налогово-бюджетной политики кратко- и среднесрочным целям и разрабатывать рекомендации антикризисного и антиинфляционного порядка на региональном и муниципальном уровнях.

Список литературы

1. *Бабенко Е., Михайлов В.* Совершенствование методов контроля за кредитным риском регионального заемщика // *Бюджет.* 2012. № 12. С. 28–32.
2. *Брюйне Х.* Управление по результатам в государственном секторе. М.: Институт комплексных стратегических исследований, 2005. 246 с.
3. *Донская С.Л.* Ограничения и возможности бюджетной политики: взгляд из региона // *Финансовый журнал.* 2014. № 3. С. 134–140.
4. *Дерюгин А.* Региональные финансы: трансферты заменят бюджетными кредитами // *Экономическое развитие России.* 2015. Т. 22. № 4. С. 90–92.
5. *Ермакова Е.А.* Принципы формирования долговой политики региона // *Региональная экономика.* Юг России. 2013. № 2. С. 48–53.
6. *Ильин В.А., Поварова А.И.* Проблемы регионального развития как отражение эффективности государственного управления // *Экономика региона.* 2014. № 3. С. 48–63.
7. *Минин Д.А., Кузьмин К.О.* Анализ мировой практики заимствований на региональном уровне и возможности применения зарубежного опыта субъектами РФ // *Экономика и социум.* 2014. № 2–3. С. 483–489. URL: http://iupr.ru/domains_data/files/sborniki_jurnal/Zhurnal%20_2%2811%29%20-%203.pdf.
8. *Пушкова Н.Е.* К вопросу об управлении государственным долгом региона // *Проблемы развития территории.* 2012. № 5. С. 53–62.
9. *Перонко И.А.* Долговая политика на субфедеральном уровне: риски и преимущества // *Бюджет.* 2015. № 2. С. 8–12.
10. *Печенская М.А.* Бюджетная перспектива региона 2014–2016: исполнение социальных указов Президента или избежание риска дефолта? // *Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз.* 2014. № 1. С. 145–160.
11. *Поварова А.И.* Региональные бюджеты — 2014: проблемы формирования и реализации // *Проблемы развития территории.* 2015. № 1. С. 24–36.
12. *Рукавишникова А.С.* Сокращение расходов на обслуживание муниципального долга как оптимизация его стоимости // *Проблемы учета и финансов.* 2014. № 1. С. 46–48.
13. *Скурихина Т.Г., Жданова Н.С.* Мониторинг в системе управления качеством муниципального долга // *Управленческое консультирование.* 2012. № 3. С. 7–13.

14. *Солдаткин С.Н.* Оценка долговой устойчивости субъекта Российской Федерации как элемент региональной долговой политики // Проблемы социально-экономического развития Сибири. 2014. № 1. С. 26–30.
15. *Тюлюндиева Н.Р.* Бюджет государства как политическая категория (концептуальные подходы) // Общество и экономика. 2012. № 6. С. 17–24.
16. *Федоровых О.П.* Тенденции развития рынка субфедерального государственного долга и динамика показателей состояния бюджетов сельских муниципальных районов: взаимосвязь и опасные последствия // Экономика и предпринимательство. 2015. № 4. С. 351–357.
17. *Чулков А.С.* Программно-целевое бюджетирование на региональном и местном уровнях // Финансы. 2014. № 3. С. 17–24.
18. *Чулков А.С.* Оказание государственных и муниципальных услуг в условиях конкурентной борьбы // Финансы. 2014. № 11. С. 3–11.
19. *Чернышева Т.Ю.* Модель системы поддержки принятия решения выбора стратегии управления долгом муниципального образования // Современные проблемы науки и образования. 2013. № 2. С. 201–202. URL: <http://www.science-education.ru/en/108-8961>.

TRANSITION TO THE MODEL OF RESPONSIBLE DEBT MANAGEMENT OF THE RF CONSTITUENT ENTITY AND MUNICIPALITY**Aleksandr S. CHULKOV**

Kuban State University, Krasnodar, Russian Federation
achulkov@mail.ru

Article history:

Received 17 June 2015

Approved 1 July 2015

Keywords: budget system, territorial finance, expenditure efficiency, management by results, budget balance

Abstract

Subject Competent management of State and municipal debt, professional risk-management, properly arranged system of the public sector liabilities management contribute to budget management optimization, enable to devise and implement strategies for territories development, and stabilize financial markets. The study addresses the transition to the model of responsible debt management under crisis.

Objectives The aims of the article are to study the model of responsible debt management of the entities of the Russian Federation and municipalities, and to work out guidelines for its development.

Methods I analyze the basic principles of the responsible debt management model, and use the grouping technique to identify additional limitations of the debt size.

Results To achieve the most efficient implementation of the responsible debt management model, it is required to ensure balanced planning when borrowing funds and debt servicing, competent management of assumed liabilities and commitments, sophisticated debt management and organization of interactions with creditors.

Conclusions and Relevance The reduction of debt burden on State and local budgets of the Russian budget system through practical implementation of the responsible debt management model depends on observing the additional restrictions on the amount of borrowings. The performed analysis of the principles that influence the choice of specific debt instruments may be useful in practical budget planning and execution, and control over budget balance.

© Publishing house FINANCE and CREDIT, 2015

References

1. Babenko E., Mikhailov V. Sovershenstvovanie metodov kontrolya za kreditnym riskom regional'nogo zaemshchika [Improving the methods of control over credit risk of regional borrowers]. *Byudzhets = Budget*, 2012, no. 12, pp. 28–32.
2. De Bruijn H. *Upravlenie po rezul'tatam v gosudarstvennom sektore* [Managing Performance in the Public Sector]. Moscow, Institute for Complex Strategic Studies Publ., 2005, 246 p.
3. Donskaya S.L. Ogranicheniya i vozmozhnosti byudzhethoi politiki: vzglyad iz regiona [Restrictions and possibilities of the budgetary policy: a glance from the region]. *Finansovyy zhurnal = Financial Journal*, 2014, no. 3, pp. 134–140.
4. Deryugin A. Regional'nye finansy: transferty zamenyat byudzhethnymi kreditami [Regional finance: public budget loans will replace transfers]. *Ekonomicheskoe razvitie Rossii = Russian Economic Development*, 2015, vol. 22, no. 4, pp. 90–92.
5. Ermakova E.A. Printsipy formirovaniya dolgovoi politiki regiona [Principles of region's debt policy formation]. *Regional'naya ekonomika. Yug Rossii = Regional Economy. South of Russia*, 2013, no. 2, pp. 48–53.
6. Il'in V.A., Povarova A.I. Problemy regional'nogo razvitiya kak otrazhenie effektivnosti gosudarstvennogo upravleniya [Problems of regional development as a reflection of public administration efficiency]. *Ekonomika regiona = The Region's Economy*, 2014, no. 3, pp. 48–63.

7. Minin D.A., Kuz'min K.O. [Analysis of the world borrowing practice at the regional level and applicability of foreign experience by the constituent entities of the Russian Federation]. *Ekonomika i Sotsium*, 2014, no. 2-3, pp. 483–489. (In Russ.) Available at: http://iupr.ru/domains_data/files/sborniki_jurnal/Zhurnal%20_2%2811%29%20-%203.pdf.
8. Pushkova N.E. K voprosu ob upravlenii gosudarstvennym dolgom regiona [On managing the public debt of the region]. *Problemy razvitiya territorii = Problems of Territory's Development*, 2012, no. 5, pp. 53–62.
9. Peronko I.A. Dolgovaya politika na subfederal'nom urovne: riski i preimushchestva [Debt policy at the sub-federal level: risks and advantages]. *Byudzhety = Budget*, 2015, no. 2, pp. 8–12.
10. Pechenskaya M.A. Byudzhethnaya perspektiva regiona 2014–2016: ispolnenie sotsial'nykh ukazov Prezidenta ili izbezhanie riska defolta? [Budget-related perspective of the region for 2014–2016: implementing of social decrees of the President or avoiding the default risk?]. *Ekonomicheskie i sotsial'nye peremeny: fakty, tendentsii, prognoz = Economic and Social Changes: Facts, Trends, Forecast*, 2014, no. 1, pp. 145–160.
11. Povarova A.I. Regional'nye byudzhety — 2014: problemy formirovaniya i realizatsii [Regional budgets — 2014: problems of formation and realization]. *Problemy razvitiya territorii = Problems of Territory's Development*, 2015, no. 1, pp. 24–36.
12. Rukavishnikova A.S. Sokrashchenie raskhodov na obsluzhivanie munitsipal'nogo dolga kak optimizatsiya ego stoimosti [Curtailing municipal debt service expenditures as its cost optimization]. *Problemy ucheta i finansov = Problems of Accounting and Finance*, 2014, no. 1, pp. 46–48.
13. Skurikhina T.G., Zhdanova N.S. Monitoring v sisteme upravleniya kachestvom munitsipal'nogo dolga [Monitoring in the system of control over municipal debt quality]. *Upravlencheskoe konsul'tirovanie = Administrative Consulting*, 2012, no. 3, pp. 7–13.
14. Soldatkin S.N. Otsenka dolgovoï ustoichivosti sub'ekta Rossiiskoi Federatsii kak element regional'noi dolgovoï politiki [Assessing the debt stability of the subject of the Russian Federation as an element of the regional debt policy]. *Problemy sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiya Sibiri = Issues of Social-Economic Development of Siberia*, 2014, no. 1, pp. 26–30.
15. Tyulyundieva N.R. Byudzhety gosudarstva kak politicheskaya kategoriya (kontseptual'nye podkhody) [The budget of the State as a political category (conceptual approaches)]. *Obshchestvo i ekonomika = Society and Economics*, 2012, no. 6, pp. 17–24.
16. Fedorovykh O.P. Tendentsii razvitiya rynka subfederal'nogo gosudarstvennogo dolga i dinamika pokazatelei sostoyaniya byudzhetrov sel'skikh munitsipal'nykh raionov: vzaimosvyaz' i opasnye posledstviya [Development trends in the sub-federal public debt market and change in the indicators of fiscal position of rural municipal areas: interrelation and dangerous consequences]. *Ekonomika i predprinimatel'stvo = Economy and Entrepreneurship*, 2015, no. 4, pp. 351–357.
17. Chulkov A.S. Programmno-tselevoye byudzhetrovanie na regional'nom i mestnom urovnyakh [Performance budgeting at the regional and local level]. *Finansy = Finance*, 2014, no. 3, pp. 17–24.
18. Chulkov A.S. Okazanie gosudarstvennykh i munitsipal'nykh uslug v usloviyakh konkurentnoi bor'by [Providing State and municipal services under a competitive environment]. *Finansy = Finance*, 2014, no. 11, pp. 3–11.
19. Chernysheva T.Yu. [A model of decision support to debt management strategy selection of the municipality]. *Modern Problems of Science and Education*, 2013, no. 2, pp. 201–202. (In Russ.) Available at: <http://www.science-education.ru/en/108-8961>.