

УДК 336.582



**СУБФЕДЕРАЛЬНЫЕ
ДОЛГОВЫЕ
ОБЯЗАТЕЛЬСТВА**

**SUB-FEDERAL
DEBT
OBLIGATIONS**

Матвиенко Карина Вячеславовна

Кандидат экономических наук,
старший преподаватель,
Краснодарский филиал
Финансового университета
при Правительстве РФ, г. Краснодар,
e-mail: kkv_09@mail.ru

Matvienko Karina V.

Candidate of Economic Sciences,
Senior Lecturer, Krasnodar branch
Financial University under the
Government of Russian Federation,
Krasnodar,
e-mail: kkv_09@mail.ru

В данной статье проводятся мониторинг субнациональных заимствований, регулирования и контроля долговых обязательств субъектов РФ, анализ нормативной базы и предложения по стимулированию работы по прогнозированию возникновения и оценке объемов непредвиденного долга, разработка механизмов его минимизации.

In the article, the monitoring of sub-national borrowing is made, regulation and control of debt obligations of RF subjects. The analysis of regulatory framework is conducted and the proposals for advancing of work on the prediction of occurrence and assessing the amount of unexpected debt, mechanisms to minimize it are given.

Ключевые слова: долговая устойчивость, внутренняя задолженность, долговые обязательства, Банк России, государственное регулирование.

Keywords: debt stability, internal debt, debt obligations, Bank of Russia, state regulation.

По причине существования определенных рисков для долговой устойчивости представляется также очень важным уделять серьезное внимание регулированию и контролю обязательств субъектов Российской Федерации.

Определенная работа в сфере мониторинга субнациональных заимствований Минфином России ведется. В настоящее время действует порядок передачи Минфину России информации о долговых обязательствах, отражаемых в государственных долговых книгах субъектов

Российской Федерации и муниципальных долговых книгах, предусматривающий представление, начиная с июля 2005 г., в электронном виде с использованием электронной цифровой подписи информации об указанных долговых обязательствах. В последние годы в области заимствований субъектов Российской Федерации наметились некоторые положительные тенденции. Так, по данным Минфина России, число субъектов Российской Федерации, нарушающих ограничения по объему долга, уменьшилось за три года в пять раз. В совокупном долге субъектов Российской Федерации возросла доля внутреннего долга – до 89,95 % [1, с. 28].

Вместе с тем система централизованного учета долговых обязательств субъектов Российской Федерации и муниципальных образований требует принятия мер по дальнейшему совершенствованию, в том числе направленных на совершенствование законодательства в этой сфере.

Построение систем управления долгом и условными обязательствами на региональном уровне происходило в условиях, когда федеральное законодательство, с одной стороны, предоставляет регионам значительную свободу в построении таких систем, а с другой – существенно сковывает их свободу, жестко определяя понятие долга субъекта Российской Федерации. Согласно Бюджетному кодексу Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ, государственным долгом субъекта Российской Федерации являются обязательства, возникающие из государственных или муниципальных займов (заимствований), принятых на себя Российской Федерацией, субъектом Российской Федерации или муниципальным образованием гарантий (поручительств) по обязательствам третьих лиц, другие обязательства, а также принятые на себя Российской Федерацией, субъектом Российской Федерации или муниципальным образованием обязательства третьих лиц [2].

Это определение заметно противоречит и международной практике, и стандартам, и экономическому смыслу обязательств, включаемому в понятие долга. Речь здесь идет о смешении в одном понятии долговых и условных обязательств, а также о неполноте этого понятия.

Несмотря на достигнутые успехи в построении эффективных систем управления долгом и условными обязательствами, различные в различных регионах, практически все построенные системы обладают рядом общих недостатков:

- 1) как такового управления условными обязательствами не осуществляется. Формально это понятие вообще не определено в системе управления долгом. На практике под условными обязательствами неформально понимаются лишь гарантии. Иных условных обязательств

региональные администрации не выделяют и явно ими как таковыми не управляют;

2) системы управления рисками в сфере долговой политики отсутствуют. В лучшем случае отдельные регионы построили лишь основы управления рисками, которые сводятся к перечислению рисков и качественных показателей, их характеризующих. Никаких регламентированных процедур использования этих показателей, определения их граничных численных значений не имеется. Следует также отметить, что этот набор качественных показателей достаточно далек от стандартных инструментов анализа долговых рисков;

3) информационные системы управления долгом имеют достаточно низкий уровень аналитических возможностей, который сводится в основном к построению графиков обслуживания и погашения долга в текущих рыночных условиях. Фактически такой уровень аналитических возможностей делает невозможным проведение анализа и оценки долговых рисков, а следовательно, и управление ими;

4) автоматизированные системы учета долговых обязательств ориентированы на учет долга в определении федерального законодательства и удовлетворяют всем потребности учета именно этих обязательств. При расширении понятия долга до консолидированного долга информации, хранящейся в этих системах, оказывается недостаточно для корректного определения консолидированного долга. Отчасти это обусловлено нижеследующей проблемой;

5) имеется неопределенность нормативных документов в отношении процедуры консолидации обязательств при учете консолидированного долга субъекта Российской Федерации. Нерешенность этой методической проблемы приводит к тому, что вместо консолидации обязательств в долг государственного сектора, что и представляет собой консолидированный долг, производится простое суммирование, которое ведет к двойному счету и завышению значения консолидированного долга;

6) процедуры принятия решений о привлечении заимствований не формализованы на нормативном или регламентном уровне;

7) при планировании привлечения заимствований стоимостные оценки различных вариантов проводятся по текущей номинальной стоимости обслуживания и погашения. Концепция реальной стоимости долга, учитывающей массу скрытых факторов, не используется. В лучшем случае регионы периодически рассчитывают лишь реальную стоимость уже накопленного долга, да и то лишь при дисконтировании на текущую ставку Банка России;

8) отсутствует связь информационных систем управления долгом с другими системами управления государственными финансами на региональном уровне, такими как, например, системы бюджетного учета и бюджетного планирования. Анализ чувствительности бюджета к долговой нагрузке при различных сценариях развития рынка заимствований не производится;

9) несмотря на то что в неформальной практике регионы выделяют гарантии в качестве условных обязательств, фактического управления ими не осуществляется, что выражается в отсутствии оценки риска наступления гарантийного случая по региональным гарантиям. В результате регионы зачастую практикуют стопроцентное резервирование средств по гарантированным обязательствам к оплате в текущем году, что явно не увеличивает эффективность их бюджетной политики;

10) отсутствие четко регламентированных процедур управления долгом и принятия решений в сфере долговой политики приводит к большому количеству разнообразных нерегламентированных форм внутренней (оперативной) отчетности о состоянии долга.

Кроме этого, имеется ряд недостатков, которые присущи системам управления долгом отдельных групп регионов. Наиболее типичными из этих недостатков можно назвать следующие:

1. Неполнота реестра операций по долговым обязательствам. Отдельные операции, например по обслуживанию долговых обязательств, учитываются в других информационных системах, построенных зачастую с применением других технических средств. Это приводит к тому, что для построения графика обслуживания и погашения требуются дополнительные операции по сведению информации, а это затрудняет его оперативное использование.

2. Для ведения реестра долговых операций используются программные продукты с настолько низкой степенью автоматизации, что это, во-первых, принципиально ограничивает их аналитические возможности; во-вторых, делает невозможной автоматизированную связь системы учета долговых обязательств с другими системами управления государственными финансами, например с системой исполнения бюджета.

3. Раскрываемый общественности объем информации о долговых обязательствах региональных администраций весьма незначителен.

Существенно более серьезные проблемы порождает действующее федеральное законодательство в части определения понятия долга, о котором уже упоминалось.

Бюджетный кодекс Российской Федерации включает в понятие долга гарантии субъектов Российской Федерации по обязательствам перед третьими лицами. Такие обязательства представляют собой типичные условные обязательства, и их смешение с долговыми обязательствами приводит к искажению значения долга региона. Кроме этого, федеральное законодательство вводит численные ограничения на величину полного долга субъекта Российской Федерации вместе с гарантиями, что ведет к искажению долговой политики субъекта.

Гораздо более существенные искажения долговой политики региональных администраций влечет неполнота определения долга в Бюджетном кодексе. В понятие долга не включается кредиторская задолженность.

При кассовом методе бюджетного учета кредиторская задолженность позволяет сбалансировать расходы и доходы и создать иллюзию бездефицитного бюджета, которая, в свою очередь, создает иллюзию отсутствия потребностей в заимствованиях. Администрация субъекта Российской Федерации может принять политику отказа от заимствований и иметь одновременно бездефицитный бюджет. Однако если она в то же время будет наращивать кредиторскую задолженность, то отказ от заимствований не более чем иллюзия, причем опасная, поскольку реальная несбалансированность бюджета скрывается, а заимствования реально осуществляются, при этом краткосрочные.

Именно такая экономическая логика стоит за определением долга в соответствии с международными стандартами, например СГФ (2001 г.). Определение долга любого уровня власти в стандарте СГФ включает в себя кредиторскую задолженность [3, с. 6].

Основной проблемой во всех регионах Российской Федерации является отсутствие раздельного управления условными и долговыми обязательствами на законодательно-нормативном уровне. Гарантии учитываются в составе регионального долга. Выделение гарантий в качестве условного обязательства имеет место в основном в нерегулируемой практике управления долгом.

Анализ нормативно-правовой базы регионов и муниципалитетов, участвующих в проекте, показал, что эти регионы и муниципалитеты определяют долговые обязательства в полном соответствии с федеральным законодательством. Более того, положения региональных законов и местных актов в части, касающейся регионального и муниципального долга, полностью совпадают с соответствующими положениями Бюджетного кодекса Российской Федерации.

Проблема определения долговых обязательств является общей для всех без исключения регионов и муниципалитетов на территории России. Связано это с тем, что Бюджетный кодекс Российской Федерации дает четкое и однозначное определение долговых обязательств для всех уровней бюджетной системы России. Он содержит закрытый и исчерпывающий список видов долговых обязательств. Государственные и муниципальные гарантии по обязательствам третьих лиц относятся Бюджетным кодексом к долговым обязательствам и учитываются в составе долга соответствующего уровня власти.

В современной практике управления государственными и муниципальными финансами имеется один вид долговых обязательств, который, бесспорно, может быть отнесен к условным обязательствам. Это гарантии субъектов Российской Федерации и муниципалитетов по обязательствам третьих лиц. Другим, хотя и не столь бесспорным, примером условных обязательств может служить просроченная кредиторская задолженность унитарных предприятий.

Еще одной проблемой определения долговых обязательств является неопределенный статус просроченной кредиторской задолженности бюджетов (в которую естественно включать и задолженность бюджетных организаций). С одной стороны, в рамках нормального бюджетного процесса просроченной кредиторской задолженности вообще нет места. С другой стороны, наличие такой задолженности у бюджетов всех уровней в Российской Федерации – явление более чем распространенное.

Бюджетный кодекс Российской Федерации устанавливает требование учета долговых обязательств субъекта Российской Федерации и муниципального образования в долговых книгах субъекта или муниципального образования. При этом долговые обязательства, как уже говорилось выше, четко определены. Федеральное законодательство в очень общих чертах определяет содержание информации, вносимой в долговые книги субъектов и муниципалитетов, устанавливая лишь короткий перечень необходимой информации о долговых обязательствах и ограничение на максимальный срок, в течение которого вносится информация. В рамках этих ограничений государственные органы субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления самостоятельно устанавливают формат ведения своих долговых книг и содержание вносимой информации. Единственным существенным федеральным ограничением на учет долговых обязательств субъектов Российской Федерации и муниципалитетов в их долговых книгах яв-

ляется перечень видов долговых обязательств, по которым информация вносится в эти книги.

Анализ нормативно-правовой базы в регионах и муниципалитетах, участвующих в проекте, показал, что нормативно-правовые акты, определяющие форматы и порядки ведения долговых книг как на региональном, так и на муниципальном уровнях, полностью соответствуют федеральному законодательству, за единственным исключением г. Челябинска. Список видов долговых обязательств, учитываемых в муниципальной долговой книге г. Челябинска, расширен на одну позицию по сравнению с тем, как это определено в Бюджетном кодексе Российской Федерации. Администрация города учитывает в долговой книге признанную кредиторскую задолженность городского бюджета, что является нарушением Бюджетного кодекса Российской Федерации.

Бюджетный кодекс Российской Федерации устанавливает определенные ограничения на проведение долговой политики регионами. Наиболее существенными из них являются ограничения на цели и предельные объемы заимствований в пределах финансового года, а также на величину накопленного долга [4, с. 17].

Цели заимствований ограничиваются исключительно покрытием дефицита бюджета и рефинансированием текущих платежей по уже имеющемуся долгу. Если закон о бюджете принят без дефицита, то заимствования возможны только на рефинансирование. Кроме этого, имеется ограничение на то, что бюджет текущих расходов не может быть дефицитным. Это означает, что дефицит бюджета не может превышать объема капитальных расходов.

Предельные объемы заимствований в течение года ограничиваются только в части покрытия дефицита бюджета. Для субъектов Российской Федерации объем дефицита не может превышать 15 % доходов их бюджета без учета финансовой помощи из федерального бюджета, а для органов местного самоуправления – 10 % доходов бюджета без учета финансовой помощи из федерального и регионального бюджетов. В случае если в бюджете планируются поступления от продажи имущества, приведенные выше ограничения могут быть нарушены, но не более чем на объем этих поступлений. Для субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, получающих финансовую помощь из соответствующего вышестоящего бюджета на выравнивание уровня минимальной бюджетной обеспеченности, имеется дополнительное ограничение на объем предоставляемых гарантий, который не может превышать 5 % расходов бюджета субъекта или муниципального образования соответственно [4, с. 23].

Суммируя сказанное выше, можно выделить следующие проблемы и ограничения, накладываемые федеральным законодательством на управление долгом на региональном и муниципальном уровнях:

1. Неопределенность понятия условных обязательств на федеральном уровне существенно ограничивает возможности раздельного управления условными и долговыми обязательствами на региональном и муниципальном уровнях.

2. Определение в Бюджетном кодексе Российской Федерации государственного долга субъектов Российской Федерации и муниципального долга, а также закрытого списка видов долговых обязательств вынуждает регионы и муниципалитеты смешивать в учете долга долговые обязательства и часть условных обязательств, а именно гарантии по обязательствам третьих лиц [5].

3. Неопределенный статус просроченной кредиторской задолженности бюджетов не позволяет включать эти обязательства в долг регионов и муниципалитетов.

4. Отсутствие у субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления прав внешних заимствований.

На первой стадии анализа международного опыта создания и работы систем управления долгом и условными обязательствами необходимо определить, что именно в разных странах понимается под терминами долга и условных обязательств [6].

Функциональные модели систем управления долгом могут быть классифицированы по нескольким признакам. Прежде всего, это структура иерархии субнациональных образований по отношению к федеральному центру – осуществляется ли управление местными образованиями исключительно через вышестоящие регионы или местные власти напрямую подчиняются центральному правительству. Примером первого типа может являться система Германии, где местные образования даже не имеют конституционных гарантий своего существования, а во втором случае необходимо отобразить опыт Франции, где все четыре уровня субнациональной власти не имеют субординационных связей между собой, а управляются непосредственно центральной администрацией. Промежуточным вариантом является устройство Южно-Африканской Республики, где три уровня государственной власти разделены, взаимозависимы и взаимосвязаны, а отношения между ними подчиняются системе сдержек и противовесов.

Также системы управления долгом можно классифицировать по уровню контроля центра за долговой политикой субнациональных образований. Среди развивающихся стран Латинской Америки на одной

стороне спектра находится Мексика, в которой традиционно кредитование субнационального уровня осуществлялось централизованным путем, а на другой – Аргентина, в которой федеральный контроль за долговой политикой регионов и местных образований минимален [7, с. 93]. Европейские субнациональные образования обычно институционально менее зависимы от федерального центра, при этом они вынуждены подчиняться более жестким законодательным ограничениям – с точки зрения как самих требований, так и обеспечения выполнения законов.

Также представляет интерес изучение опыта таких стран, где центральное правительство, несмотря на выполнение субнациональными образованиями всех законодательных норм, имеет право ограничивать их размер долга своим решением. Такими полномочиями наделены национальные правительства Испании и Германии, и они могут ими воспользоваться в целях стабилизации экономики всей страны. При этом в Испании уже существует довольно жесткое законодательно утвержденное требование, согласно которому от субнациональных образований требуется принятие полностью сбалансированного бюджета, вследствие чего они не могут увеличивать свой объем долга с течением времени.

В некоторых странах (Франция, Италия) обязанность выплачивать долговые обязательства законодательно является безусловной, т.е. субнациональные образования либо обязаны включать все долговые платежи в бюджеты (Франция), либо их гарантировать (Италия). Одновременно с таким требованием в системе обычно определяется и механизм урегулирования состояния финансового бедствия субнациональных образований. Отсутствие требования отражения в бюджете всех долговых платежей в некоторых регионах в Аргентине явилось одной из причин кризисных последствий.

При этом все страны управляют долгом в условиях различных его определений. Здесь особенно примечателен опыт Польши, которая представляет собой не только переходную экономику, но и страну, где определение долга является максимально широким.

В Российской Федерации в настоящее время производится расчет отдельных категорий явных непредвиденных долговых обязательств. В первую очередь это касается обязательств Российской Федерации по предоставленным ею государственным гарантиям, которые в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации включены в понятие «государственный долг Российской Федерации». Поэтому при составлении проекта бюджета на следующий год рассчитываются за-

траты по правительственным гарантиям. Кроме того, прогнозируются возможные расходы, связанные с изменениями валютных курсов. Соответствующая информация содержится в пояснительных записках к проекту бюджета и приложениях к законопроекту о федеральном бюджете на очередной финансовый год. Таким образом, ожидаемые расходы по явным категориям непредвиденного долга могут быть выявлены в федеральном бюджете.

Что касается скрытого непредвиденного долга, то он в федеральном бюджете не прослеживается и практически не просчитывается.

Следует отметить, что по международной методологии, принятой в ряде стран и используемой МВФ, в состав государственного внешнего долга наряду с долгами Правительства Российской Федерации и региональными долгами включается и внешняя корпоративная задолженность. Значительная корпоративная задолженность может в определенных условиях явиться дестабилизирующим фактором, способным вызвать экономические кризисы.

Таким образом, очевидно, что необходимо стимулировать работу по прогнозированию возникновения и оценке объемов непредвиденного долга, разработке механизмов его минимизации.

В целях решения задачи создания единой системы мониторинга внешних заимствований всех субъектов хозяйствования необходимо на федеральном уровне создать соответствующую специализированную информационную систему и наладить информационное взаимодействие с источниками данных о внешних заимствованиях корпоративного сектора, объем которых значительно возрос за последнее время.

Для этого должен быть организован мониторинг внешних заимствований субъектов хозяйствования, в первую очередь в отношении субъектов с высокой долей государственного участия в их капитале. К числу факторов, затрудняющих проведение такого рода мониторинга, в первую очередь можно отнести отсутствие необходимой нормативной базы и, как следствие, отсутствие на сегодняшний день информационного взаимодействия с источниками данных о внешних заимствованиях корпоративного сектора. Система централизованного учета долговых обязательств субъектов Российской Федерации и муниципальных образований также требует совершенствования, в первую очередь в области законодательного регулирования.

Литература

1. Основные направления государственной долговой политики РФ на 2013–

References

1. Osnovnye napravleniya gosudarstvennoy dolgovoy politiki RF na 2013–2015

2015 г. 59 с. [Электронный ресурс]. URL: http://minfin.ru/common/img/uploaded/library/2012/12/dolgovaya_politika_rossiyskoy_federatsii_na_2013-1015.pdf (дата обращения: 21.09.2013).

2. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 года № 145-ФЗ [Электронный ресурс] // Российская газета. 1998. 12 авг. URL: <https://rg.ru/2008/05/20/budgetny-kodeks-dok.htm> (дата обращения: 21.09.2013).

3. Региональные финансы: материалы к Всероссийскому семинару – совещанию руководителей финансовых органов субъектов РФ (июнь 2004 г.). М., 2004. Вып. 6. 84 с.

4. Рекомендации по проведению субъектами Российской Федерации ответственной заемной/долговой политики. М., 2015. 28 с.

5. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.98 г. № 145-ФЗ (в ред. 03.07.2016 г.).

6. Международный стандарт финансовой отчетности (IAS) 37 «Резервы, условные обязательства и условные активы» [Электронный ресурс]. URL: <http://minfin.ru/common/upload/library/2015/02/main/IAS37.pdf> (дата обращения: 13.05.2015).

7. Романова З. Латинская Америка: региональная интеграция на новом витке развития // МЭиМО. 2005. № 10. С. 88–98.

gg. 59 s. [Elektronniy resurs]. URL: http://minfin.ru/common/img/uploaded/library/2012/12/dolgovaya_politika_rossiyskoy_federatsii_na_2013-1015.pdf (data obrashcheniya: 21.09.2013).

2. Biudzhetniy kodeks Rossiyskoy Federatsii ot 31 iyulya 1998 goda N 145-FZ [Elektronniy resurs] // Rossiyskaia gazeta. 1998. 12 avg. URL: <https://rg.ru/2008/05/20/budgetny-kodeks-dok.htm> (data obrashcheniya: 21.09.2013).

3. Regional'nye finansy: materialy k Vserossiyskomu seminaru – soveshchaniyu rukovoditeley finansovykh organov sub'ektov RF (iyun' 2004g.) M., 2004. Vyp. 6. 84 s.

4. Rekomendatsii po provedeniyu sub'ektami Rossiiskoy Federatsii otvetstvennoi zaemnoy/dolgovoy politiki. M., 2015. 28 s.

5. Byudzhetniy kodeks Rossiyskoi Federatsii ot 31.07.98 g. № 145-FZ (v red. 03.07.2016 g.).

6. Mezhdunarodniy standart finansovoy otchetnosti (IAS) 37 «Rezervy, uslovnye obyazatel'stva i uslovnye aktivy» [Elektronniy resurs]. URL: <http://minfin.ru/common/upload/library/2015/02/main/IAS37.pdf> (data obrashcheniya: 13.05.2015).

7. Romanova Z. Latinskaia Amerika: regional'naya integratsiya na novom vitke razvitiya // MEiMO. 2005. № 10. С. 88-98.