

УДК 336.27 (470.54)

## ПРОБЛЕМЫ УРЕГУЛИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО ДОЛГА СVERDLOVSKOY OBLASTI

Толмачева О.В.

*ФГАОУ ВПО «Уральский федеральный университет имени первого Президента России Б.Н. Ельцина», Екатеринбург, e-mail: olgatolmacheva@mail.ru*

В условиях финансового кризиса обостряются проблемы бюджетных дефицитов региональных органов власти, вследствие чего отмечается лавинообразный рост государственного долга. В условиях недостаточности доходной базы региональных бюджетов возрастет проблема рефинансирования задолженности. Автором исследуются данные законодательного регулирования величины займов и структуры долга субъектов Федерации РФ. В данной статье рассматриваются проблемы роста и урегулирования государственного долга Свердловской области. Особое внимание уделено анализу структуры государственного долга Свердловской области, его динамики за период 2009–2014 гг., причин его изменения за анализируемый период. Что касается перспектив заемной политики субъектов Федерации РФ, то разрыв между доходной и расходной частью бюджетов приводит к росту в условиях кризиса их государственного долга. Для снижения долгового риска субъектов Федерации РФ (в т.ч. и Свердловской области) выдвигается предложение введения на законодательном уровне показателя, ограничивающего объем долга.

**Ключевые слова:** государственный долг, бюджетный дефицит, государственные займы, финансовый кризис, Свердловская область, субъекты Федерации РФ

## PROBLEMS OF PUBLIC DEBT SETTLEMENT OF THE SVERDLOVSK REGION

Tolmacheva O.V.

*Ural Federal University, Ekaterinburg, e-mail: olgatolmacheva@mail.ru*

In the conditions of financial crisis aggravated the problems of budget deficits of regional authorities, resulting in the observed rapid growth of public debt. In the conditions of insufficiency of the revenue base of the regional budget will increase by the issue of refinancing debt. The author investigates these legislative regulation of the magnitude of the loans and the debt structure of subjects of Federation of the Russian Federation. This article discusses the growth and settlement of public debt of the Sverdlovsk region. Special attention is paid to the analysis of the structure of the public debt of the Sverdlovsk region of its dynamics over the period 2009–2014., the reasons for the change during the period analyzed. As for the future debt policy of subjects of Federation of the Russian Federation, the gap between income and expenditure side of budgets leads to a rise in the crisis public debt. To reduce the debt risk of the subjects of the Federation (Sverdlovsk region) propose the introduction at the legislative level indicator, limit the amount of debt.

**Keywords:** public debt, budget deficit, government borrowing, the financial crisis, Sverdlovsk region, federal subjects of the Russian Federation

В современных условиях острой недостаточности средств в региональных бюджетах, роста их дефицитов и объемов долга большое внимание уделяется проблемам их снижения.

Возникновение бюджетного дефицита обусловлено потребностью расходования средств в большей степени, чем позволяют возможности бюджета. Чаще всего возникновение дефицитов вызвано двумя причинами: нерациональной экономической и финансовой политикой; финансированием крупных инвестиционных программ.

Негативным последствием использования источников финансирования бюджетного дефицита является увеличение государственного долга, который со временем может стать неуправляемым и очень опасным для экономики.

Для финансирования бюджетного дефицита используется привлечение дополнительных денежных средств. К источникам

финансирования бюджетного дефицита субъектов Федерации относят:

- государственные (муниципальные) ценные бумаги, номинальная стоимость которых указана в валюте Российской Федерации;
- кредиты кредитных организаций в валюте Российской Федерации;
- бюджетные кредиты от других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации;
- кредиты международных финансовых организаций в валюте Российской Федерации;
- изменение остатков средств на счетах по учету средств бюджета;
- иные источники внутреннего финансирования дефицитов бюджетов;

Долговая политика субъектов Федерации РФ регулируется следующими законодательными актами:

- Бюджетным кодексом РФ (БК РФ).

• Законом «Об особенностях эмиссии и обращения государственных и муниципальных ценных бумаг».

• Законом «О рынке ценных бумаг».

В соответствии с вышеперечисленными законодательными актами структурно долг субъекта РФ может включать:

1) государственные ценные бумаги субъекта Российской Федерации;

2) бюджетные кредиты, привлеченные в бюджет субъекта Российской Федерации от других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации;

3) кредиты, полученные субъектом Российской Федерации от кредитных организаций, иностранных банков и международных финансовых организаций;

4) государственные гарантии субъекта Российской Федерации.

В соответствии с законодательством РФ установлены следующие ограничения по привлечению заемных денежных средств субъектами Федерации РФ (табл. 1).

Кредиты коммерческих банков. Основными кредиторами региональных органов власти являются коммерческие банки с государственным участием – Сбербанк, Внешторгбанк, Газпромбанк, Россельхозбанк. Основным недостатком кредитов коммерческих банков являются краткосрочный характер, высокие процентные ставки и необходимость предоставления залога.

Привлеченные кредиты органами власти в основном использовались для финансирования бюджетного дефицита и рефинансирования долга. Следует отметить, что коммерческие банки кредиты на развитие инвестиционных проектов субфедеральным органам не предоставляли.

За последние 5 лет объем государственного долга субъектов Российской Федерации последовательно увеличивался, превысив к началу 2011 года 1 трлн рублей. При этом максимальный рост – более 48% пришелся на кризисный 2009 год, а минимальный – менее 7% – на 2011 год. По состоянию

**Таблица 1**

Ограничения, установленные Бюджетным кодексом РФ по величине бюджетного дефицита и государственного долга субъекта федерации РФ [2]

Показатель	Величина
Величина дефицита бюджета субъекта федерации	Не более 15% доходов без учета безвозмездных поступлений
Предельный объем государственного долга субъекта федерации	Не должен превышать объем доходов бюджета без учета безвозмездных поступлений

Таким образом, возможно использование трех форм привлечения денежных средств региональными органами власти:

1. Бюджетные кредиты.
2. Кредиты коммерческих банков.
3. Выпуск ценных бумаг.

Бюджетные кредиты (кредиты вышестоящего бюджета) являются наиболее дешевым источником финансирования. В 2009 году были расширены возможности регионов по привлечению бюджетных кредитов и увеличен их срок до 3 лет. Бюджетные кредиты предоставляются на льготных условиях. Часть бюджетных кредитов направлялась для поддержки муниципальных образований. Однако сложности в процедуре предоставления средств и высокие трудозатраты по подготовке документов вынудили ряд субъектов Федерации обратиться к банковским кредитам и облигационным займам. Бюджетные кредиты уступали по критерию цена – срок – трудозатраты. Преимуществами банковского кредитования были быстрота получения и возможность досрочного погашения займа [3, с. 44].

на 1 января 2012 года государственный долг субъектов Российской Федерации составил 1,2 трлн рублей или 2,2% ВВП, в том числе государственный внешний долг – 17,8 млрд рублей или 0,03% ВВП.

По состоянию на 1 сентября 2012 года доля бюджетных кредитов в структуре долга субъектов превышала 37%, доля ценных бумаг составила почти 30%, на долю банковских и других кредитов пришлось около 24%, на долю государственных гарантий субъектов – почти 10% [3, с. 44].

Анализируя динамику бюджетного дефицита и государственного долга Свердловской области, следует отметить, что в целом она коррелирует с общероссийской. Резкое увеличение объема государственного долга, (как и во многих регионах России), отмечается в 2011 году. В 2010–2014 гг. происходит значительный рост объема бюджетного дефицита и государственного долга, что связано с повышением расходов областного бюджета и сокращением его доходов.

Основными источниками финансирования дефицита областного бюджета Свердловской области являлись: остатки средств

областного бюджета на счетах в банках, бюджетные ссуды (кредиты), кредитные соглашения и договоры. За исследуемый период наблюдалось привлечение средств за счет выпуска ценных бумаг Свердловской областью только в 2011 и 2012 гг., в отдельные периоды наблюдалось повышение доли использования бюджетных кредитов и кредитных соглашений.

Проведенный анализ бюджетного дефицита и государственного долга Свердловской области за период 2009–2014 гг. показывает, что наиболее благоприятная ситуация складывалась в 2009 году, на самом пике кризиса, и в 2010 г., послекризисном году, что отличало Свердловскую область от других регионов России. Бюджетный дефицит фиксировался за исследуемый период дважды: в 2011 и 2013 году.

Рассмотрим ситуацию подробнее. В 2009 и 2010 годах ситуация с бюджетным дефицитом оставалась стабильной по двум причинам:

1. Большой объем безвозмездных перечислений из федерального бюджета – 33,33 и 21,97% соответственно.

2. Высокая доля налоговых доходов в доходной базе регионального бюджета (64,75 и 76,46%), что говорит о промышленно развитом регионе (табл. 2).

Рассматривая государственные заимствования Свердловской области, то необходимо отметить, что займы начали использоваться в 2011 и 2012 годах, в остальные периоды активность по заимствованию денежных средств была низкой.

В 2011 году Правительством Свердловской области было принято решение о выпуске внутреннего облигационного займа на сумму 3 млрд руб. для финансирования дефицита областного бюджета. Выпуск облигаций был осуществлен в документарной форме на предъявителя сроком от 1 года до 5 лет с фиксированным купонным доходом. В 2012 году выпускается облигаций на сумму 3,0 млрд руб. Данными займами была продолжена история выпуска облигаций Свердловской областью, эмиссия которых осуществлялась с 1993 по 1998 год и была прекращена в 1999 году в связи с дефолтом.

Таблица 2

Динамика дефицита областного бюджета Свердловской области, млн руб. [4]

№ п/п	Показатель	2009	2010	2011	2012	2013	2014
1	Доходы всего, в т.ч., тыс. руб.	109 976, 57	123 610, 84	139 782, 06	174 086, 51	172 834, 34	186 616, 46
2	Расходы, в т.ч., тыс. руб.	103 731, 62	117 370, 47	145 873, 02	155 914, 79	180 427, 33	184 438, 78
3	Дефицит (профицит), тыс. руб.	-6 244, 94	6 240, 37	-6 090, 96	18 171, 71	-7 592, 99	2 177, 68
4	Дефицит к объему доходов (без учета финансовой помощи из федерального бюджета), %	–	–	5,1	–	5,6	–

Таблица 3

Источники финансирования дефицита областного бюджета Свердловской области, млн руб. [4]

	Показатель	2011 г.		2012 г.		2013 г.		2014 г.	
		Сумма	%	Сумма	%	Сумма	%	Сумма	%
1	Бюджетные кредиты, полученные от бюджетов других уровней	900, 0	7,1212	-1 112, 81	–	1 326, 21	5,05	-1013,75	–
2	Кредиты от кредитных организаций	4 200, 0	33,23	0,00	0	15 100, 0	57,55	19 604,0	–
3	Изменение остатков средств на счетах по учету средств бюджетов	4 337,42	34,32	4 012,1	–	7 871,58	30	1 867,46	–
4	Государственные ценные бумаги	3 000,0	23,74	3 000,0	–	900,0	3,43	-1 650,0	X
5	Иные источники	200,8	1,59	-4 660,7	X	2 842,12	10,83	1 047,19	–
	Сумма	12 638,23	100	1 238,58	100	26 239,92	100	19 854,9	100

Не всегда использование источников финансирования дефицита коррелировалось с необходимостью финансирования самого дефицита. Это объясняется необходимостью финансирования расходов бюджета и погашения ранее привлеченных займов. В качестве источников финансирования дефицита областного бюджета использовались бюджетные ссуды и кредитные соглашения (табл. 3).

В структуре государственного долга Свердловской области преобладают государственные гарантии и кредитные соглашения (табл. 4).

вания дефицита: средства Министерства финансов РФ, кредитный рынок и рынок облигаций. Однако соотношение этих источников изменится – произойдет снижение объема финансовой помощи Министерством финансов РФ в части дотаций на сбалансированность бюджетов и, скорее всего, бюджетных кредитов. Таким образом, роль рынка субфедеральных займов возрастет.

Бюджетный кодекс РФ в должной мере не снижает уровень кредитного риска эмитента. Во-первых, он не содержит каких-либо требований к структуре задолженности по срокам, по суммам, по формам выплаты

**Таблица 4**

Структура государственного долга Свердловской области, млн руб. [4]

	Показатель	2009 г.		2010 г.		2011 г.		2012 г.		2013 г.		2014 г.	
		Сумма	%	Сумма	%	Сумма	%	Сумма	%	Сумма	%	Сумма	%
1	Бюджетные кредиты	4 262,80	51,72	6 432,24	65,18	7 032,24	35,81	5 919,43	28,53	7 245,64	21,38	623,89	12,50
2	Кредиты от кредитных организаций	0	0	0	0	3 600,0	18,33	3 600,0	17,35	18 700,0	55,18	38 304,0	77,13
3	Государственные гарантии	3 979,03	48,27	3 435,84	34,81	6 002,69	30,57	5 222,58	25,17	2 843,40	8,39	1 674,77	3,37
4	Ценные бумаги	0	0	0	0	3 000,0	15,27	6 000,0	28,92	5 100,0	15,04	3 450,0	6,94
	Сумма	8 241,84	100	9 868,08	100	19 634,93	100	20 742,01	100	33 889,05	100	49 660,66	100

Что касается перспектив заемной политики субъектов федерации РФ, то разрыв между доходной и расходной частью бюджетов приводит к росту в условиях кризиса их государственного долга. В условиях недостаточности доходной базы региональных бюджетов возрастет проблема рефинансирования задолженности.

В перспективе, после 2015 года, кризисные явления в экономике регионов будут ослабевать, произойдет медленный рост доходной базы бюджетов. Но основные проблемы останутся: это нестабильность поступлений налоговых платежей, высокие объемы бюджетного дефицита и государственного долга, зависимость от финансовой помощи из вышестоящего бюджета, невозможность долгосрочного финансирования, высокая стоимость обслуживания долга и необходимость реструктуризации ранее накопленной задолженности.

В 2015–2016 гг. объемы выпуска региональных облигаций возрастут, т.к. произойдет увеличение дефицитности бюджетов. Субъекты федерации будут использовать те же, что и ранее, источники финанси-

рования. Во-вторых, отсутствуют требования к структуре расходов. Высокая доля неотложных расходов (социальные обязательства и расходы на неотложное восстановление объектов инфраструктуры) в бюджете делает его менее гибким и подверженным более высоким рыночным рискам. Следовательно, возрастут и возможные риски возникновения дефолтов.

Таким образом, для снижения риска обслуживания долга и формирования оптимального уровня его величины и структуры региональных облигаций необходимо установление дополнительных критериев в области заемной политики.

При определении кредитных рейтингов региональных органов власти РФ используется показатель отношения дефицита бюджета к доходам бюджета (без учета финансовой помощи). Однако, на наш взгляд, необходимо введение ограничения величины расходов бюджета субъекта федерации на обслуживание долга (к общей величине расходов бюджета без межбюджетных трансфертов) от 15 до 30%. Величина расходов должна зависеть от финансовой

ситуации в регионе. Использование данного показателя в качестве ограничения роста долговой нагрузки возможно добиться значительного снижения риска невозможности обслуживания долга региональными органами власти и предотвращения дефолтов (в т.ч. и в Свердловской области).

#### Список литературы

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.98 № 145-ФЗ (с изменениями и дополнениями).
2. Федеральный закон «Об особенностях эмиссии государственных и муниципальных ценных бумаг» от 29.07.98 № 136-ФЗ (с изменениями и дополнениями).
3. Основные направления долговой политики Российской Федерации на 2013–2015 гг.
4. Законы Свердловской области «Об исполнении областного бюджета Свердловской области» 2009–2014 гг.»
5. Толмачева О.В. Государственные займы как форма финансирования государственных потребностей. – Екатеринбург: АМБ, 2010.
6. Финансовый кризис в России и в мире / научн. ред. Е.Т. Гайдар. – М.: Проспект, 2010.

#### References

1. Bjudzhetnyj kodeks Rossijskoj Federacii ot 31.07.98 no. 145-FZ (s izmenenijami i dopolnenijami).

2. Federal'nyj zakon «Ob osobennostjah jemissii gosudarstvennyh i municipalnyh cennyh bumag» ot 29.07.98 no. 136-FZ (s izmenenijami i dopolnenijami).

3. Osnovnye napravlenija dolgovoju politiki Rossijskoj federacii na 2013–2015 gg.

4. Zakony Sverdlovskoj oblasti «Ob ispolnenii oblastnogo bjudzheta Sverdlovskoj oblasti» 2009–2014 gg.»

5. Tolmacheva O.V. Gosudarstvennye zajmy kak forma finansirovanija gosudarstvennyh potrebnostej. Ekaterinburg: AMB, 2010.

6. Finansovyj krizis v Rossii i v mire / nauchn. red. E.T. Gajdar. M.: Prospekt, 2010.

#### Рецензенты:

Князева Е.Г., д.э.н., зав. кафедрой финансовых рынков и страхования, Институт «Высшая школа экономики и менеджмента», Уральский федеральный университет имени первого Президента России Б.Н. Ельцина, г. Екатеринбург;

Юзвович Л.И., д.э.н., профессор кафедры финансовых рынков и страхования, Институт «Высшая школа экономики и менеджмента», Уральский федеральный университет имени первого Президента России Б.Н. Ельцина, г. Екатеринбург.