АНАЛИЗ ВЛИЯНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ДОЛГОВЫХ ОБЯЗАТЕЛЬСТВ НА БЮДЖЕТ

Д. С. ЗУЕВ,
заместитель начальника инспекции
Контрольно-счетной палаты г. Москвы
E-mail: zuev_ds@mail.ru

В статье рассмотрен мировой опыт законодательного регулирования государственного долга, проанализировано соблюдение субъектами РФ бюджетных ограничений, предложены показатели группы ликвидности бюджетной системы и алгоритм их расчета на примере бюджета г. Москвы.

Ключевые слова: *бюджет, дефицит, долговые обязательства, законодательные ограничения, ликвидность, критерии эффективности.*

В результате проведения государством активной долговой политики многие экономисты видят в росте государственного долга две главные опасности. Одна из них – это вероятность наступления банкротства государства и вторая – опасность переложения долгового бремени на будущие поколения.

Главная функция государственного кредита – перераспределение денежных ресурсов в соответствии с потребностями экономики и целесообразностью поддержки социально-экономической сферы. Эта функция обеспечивает формирование денежных фондов на уровнях бюджетной системы государства и их использование на принципах срочности, возвратности и платности. Регулирующая функция проявляется, когда государство, вступая в кредитные отношения, воздействует на состояние денежного обращения, уровень процентных ставок на рынке капитала, на производство и занятость. Используя государственный кредит в качестве регулирования экономики, государство проводит финансовую политику. Заместительная функция государственного долга проявляется, когда государством решается проблема взаимозаменяемости налогов и заимствований в период экономического спада, когда имеет место и увеличивается разрыв между налоговыми доходами и государственными расходами. В это время происходит наращивание объемов заимствований в целях финансирования дефицита бюджета.

Практическое значение контрольной функции заключается в обеспечении полноты и своевременности погашения долговых обязательств и эффективного использования заемных средств. Вместе с тем с точки зрения законодательства система регулирования государственных долговых обязательств обусловлена конституционным устройством государства (табл. 1) [5].

В ряде стран установлены законодательные ограничения как на национальные заимствования, так и на субнациональные заимствования. Так, до 1993 г. кредиты Венгерского национального банка не должны были превышать 3 %, а с 1993 г. – 2 % доходов бюджета. В Польше этот лимит составлял в 1991 г. 2 %, с 1994 г. – 4,3 % бюджетных расходов. В Румынии объем предоставленных кредитов для финансирования дефицита не должен превышать 10 % доходов бюджета. В Болгарии это составляет 3 % от суммы доходов за предыдущий год. Таким образом, в странах Центральной и Восточной Европы (ЦВЕ) в ходе эволюционного развития система государственных заимствований перешла от административно-эмиссионных методов покрытия дефицита к рыночным формам. С 1993 г. в Румынии, с 1995 г. в Венгрии, с 1997 г. в Болгарии было запрещено прямое кредитование бюджета со стороны центральных банков. В Японии иностранные инвесторы обязаны хранить государственные ценные бумаги в одном из японских депозитариев. В Германии не допускается покупка нерезидентами большинства выпусков федеральных сберегательных облигаций, а также были введены ограничения на максимальный объем инвестирования на рынке казначейских облигаций – не более 500 тыс. марок на одного участника в день.

Вводимые ограничения на субнациональном уровне имеют постоянный либо временный характер, они были вызваны изменением макроэкономической ситуации в мире и в национальной экономике. Такие ограничения касаются пределов

Таблица 1

Система государственного регулирования долговых обязательств некоторых стран Западной Европы и Латинской Америки

Страна	Конституционное устройство	Правовое регулирование государственного долга	Экономическое регулирование государственного долга	Источник информации о государственном долге	Контроль за государственным долгом
Германия	16 регионов (федеральных земель), 16 500 местных образований. Регионы наделены полномочиями и автономностью. Местные власти не имеют конституционных гарантий своего существования и являются частями регионов	Ежегодные заимствования регионов ограничены Конституцией и региональными законами о бюджете	1. Верхний предел заимствований соответствует общим капитальным расходам бюджета. Для преодоления верхнего предела заимствований необходимо решение парламента региона. 2. Устанавливаются ограничения на долю долга в объеме ВВП (20 %), объемы привлечения краткосрочных заимствований, использование производных финансовых инструментов	Центральный банк Германии, Федеральный статистический офис, Министерство финансов	Внутренний контроль осуществляется советом по бюджетному планированию, состоящим из представителей Федерального правительства, региональных властей и местных администраций. Внешний контроль на региональном уровне осуществляет земельный парламент (Ландтаг) и образованная им комиссия по долгу, земельная счетная палата; на местном уровне – Министерство внутренних дел федеральной земли
Франция	26 регионов, 100 департаментов, более 36 000 муниципалитетов	Национальное законодательство и частное право	1. Заимствования могут быть направлены исключительно на финансирование капитальных расходов. Привлечение заимствований не требует процедуры утверждения. 2. Устанавливаются ограничения на объемы предоставляемых государственных гарантий. 3. Не допускается рефинансирование долга по которому наступил срок погашения за счет привлечения новых заимствований. Погашение долга осуществляется только за счет текущих доходов бюджета. 4. Допускается досрочное рефинансирование или выкуп долга за счет привлечения новых заимствований на лучших финансовых условиях. 5. Свободный выбор видов долговых обязательств (займы в иностранной валюте, кредиты и др.)	Министерство финансов, Министерство внутренних дел	Внутренний контроль осуществляет центральная администрация страны. Министерство внутренних дел. Казначейство контролируют региональный и муниципальный долг. Внешний контроль осуществляет национальная счетная палата и ее региональные представительства
Испания	17 автономных коммун (включающих 52 провинции) и более 8 000 муниципалитетов	Закон о финансах регионов; закон, регулирующий долг местных властей, пакет законов о бюджетной стабильности	1. Размер расходов на обслуживание и погашение долга не должен превышать 25 % текущих доходов бюджета. 2. Объем краткосрочных заимствований местных образований не должен превышать 30 % текущих годовых доходов бюджета. 3. Сумма гарантии, предоставленной компании не должна превышать стоимостного объема собственности государства в этой компании.	Центральный банк Испании	Внутренний контроль осуществляет Министерство финансов, на местном уровне – отдел аудита администрации. Внешний контроль осуществляет счетная палата и региональные счетные палаты

Продолжение табл. 1

Страна	Конституционное устройство	Правовое регулирование государственного долга	Экономическое регулирование государственного долга	Источник информации о государственном долге	Контроль за государственным долгом
			4. Допускается привлечение заимствований на срок более 1 г. в случае, если долгосрочный долг используется на финансирование капитальных расходов. 5. Привлечение заимствований разрешается только в целях рефинансирования погашенного долга и в объемах, не превышающих погашенную сумму. 6. Установление дополнительных ограничений в случаях осуществления заимствований в иностранной валюте, размещения займов на открытом рынке, роста задолженности, наличия отрицательного текущего баланса муниципалитета, превышения консолидированного долга (110 % текущих доходов бюджета). 7. Для привлечения заимствований требуется разрешение местного законодательного органа в случаях превышения объема долгосрочного долга (10 %), фактических текущих доходов бюджета и превышения краткосрочных заимствований (15 % текущих доходов бюджета). 8. Для привлечения заимствований требуется одобрение Министерства финансов или региональной администрации в случае отрицательного баланса текущих доходов и расходов		
Италия	20 регионов, 103 провинции, около 8 100 муниципалитетов	Конституция и национальные законы	1. Центральному правительству запрещено гарантировать долг регионов и местных властей. 2. Привлечение заимствований осуществляется только на капитальные инвестиции. 3. Привлечение краткосрочных заимствований местными властями допускается в пределах до 25 % текущих доходов бюджета. 4. Привлечение краткосрочных заимствований региональными властями не допускается. . 5. Устанавливается ограничение на стоимость привлечения заимствований для региональных и местных властей (не выше 1 % текущей ставки доходности по казначейским облигациям Италии). 6. Привлечение заимствований региональными и местными властями осуществляется после предварительного одобрения законодательным органом	Центральный банк Италии	Внутренний контроль осуществляет Министерство внутренних дел, на местном уровне – совет местного образования. Внешний контроль осуществляет счетная палата

Окончание табл. 1

Страна	Конституционное устройство	Правовое регулирование государственного долга	Экономическое регулирование государственного долга	Источник информации о государственном долге	Контроль за государственным долгом
Нидерланды	Провинции и более 500 муниципалитетов	Конституция, акт о муниципалитетах, акт о распределении финансов, акт о финансировании местных органов власти	1. Установление предельных лимитов для краткосрочных заимствований муниципалитетов. 2. Не допускается привлечение муниципалитетами заимствований в иностранной валюте и выпуск индексированных долговых обязательств. 3. Разрешается увеличение долга при условии наличия возможностей бюджета по обслуживанию новых обязательств	Центральный банк Нидерландов	Контроль осуществляет центральное правительство
Польша	16 регионов (воеводств), 2 489 местных образований (гмин)	Конституция, акт об общественных финансах	1. Объем государственного долга не должен превышать 60 % ВВП. 2. Объем регионального долга не должен превышать 60 % доходов бюджета региона. 3. Долговая нагрузка на бюджет (погашение долга, процентные платежи и гарантии) не должна превышать 15 % доходов местных образований. 4. Региональные власти обязаны создавать резервы на покрытие условных обязательств (в размере не более 5 % доходов бюджета). 5. В случае достижения долгом уровня 50 % регионального ВВП применяются специальные процедуры восстановления стабильности (ограничения размера дефицита бюджета и привлечения новых заимствований)	Центральный банк Польши	Внутренний контроль осуществляется региональным офисом учета (Министерство финансов). Внешний контроль осуществляется высшей контрольной палатой. На местном уровне – профильными комитетами парламента и муниципальных советов
Мексика	Один федеральный регион, 31 штат	Закон о бюджетной координации, закон о государственном долге штатов	1. Ограничение целей привлечения заимствований инвестициями в производственный капитал. 2. Не допускается привлечение заимствований в иностранной валюте или у иностранных банков	Министерство финансов	Внутренний контроль осуществляется подразделением аудита правительства штата. Внешний контроль осуществляет аудитор штатов
Аргентина	24 автономных образования, 23 провинции и г. Буэнос-Айрес	Федеральный закон «О финансовом управлении и системах контроля национального государственного сектора»	1. Рост текущих расходов не должен превышать темп роста ВРП. 2. Текущие расходы бюджета не могут превышать 50 % всех бюджетных расходов. 3.Использование займов на цели финансирования капитальных расходов. 4. Заимствования должны быть только долгосрочными. 5. Разработка бюджетов на три года	Центральный банк Аргентины	Внутренний контроль осуществляют Министерство экономики и национальный учетный офис. На местном уровне – центральное правительство

на объемы накопленного долга и расходов на его обслуживание, новых заимствований, расходов капитального характера, которые финансируются за счет заемных средств. Устанавливаются пропорции на внутренние и внешние заимствования. В Бразилии в период с 1993 по 1999 г. существовал прямой запрет на эмиссию ценных бумаг провинциями. Новые займы в течение года не могли превышать расходов на обслуживание накопленного долга и 27 % доходов. Более сложная четырехуровневая конструкция ограничений долга, включая долг муниципалитетов, действует в Польше и Колумбии. Она основана на динамике соотношений ВВП, доходов и дефицита бюджета. В Мексике действует запрет на внешние займы для штатов и муниципалитетов. В Индии и Пакистане необходимо получение разрешения на осуществление займов, когда штат или провинция имеют долг перед федеральным правительством. В США, Канаде и Швейцарии в этом случае требуется проведение референдума. Кроме того, в США вводятся ограничения штатами в отношении муниципалитетов в виде предельного объема долга на душу населения или в виде предельного соотношения долга и облагаемой налогом стоимости имущества.

Например, в Российской Федерации были разработаны Временные методические рекомендации по управлению государственным и муниципальным долгом для субъектов Российской Федерации и муниципальных образований (далее – Временные методические рекомендации) [2, 3], в основу которых легли аналитические и прикладные исследования, разработки экономической экспертной группы и международного рейтингового агентства Fitch Ratings, выполненные в рамках проекта технического содействия реформе бюджетной системы на региональном уровне Международного банка реконструкции и развития. Данные методические рекомендации рассматривают принципы управления долгом, подходы к планированию прямых и условных обязательств, инвестиционных заимствований и заимствований на рефинансирование, финансирование кассовых разрывов, управления рисками, анализ чувствительности обязательств к внешним факторам, расчет долговой емкости бюджета. Временные методические рекомендации призваны оказать содействие администрациям субъектов РФ и муниципальным образованиям в совершенствовании системы управления долгом и условными обязательствами. Они носят временный характер и подлежат пересмотру по мере изменения бюджетного законодательства, а также обобщения практического опыта их применения. Тем не менее единый универсальный подход к управлению долгом регионов, используемый в этих рекомендациях, не учитывает особенностей планирования и исполнения региональных бюджетов, наполнения их доходами и потребностей в финансировании проблемных сфер, не дается оценки и не приводятся критериев, по которым можно проанализировать последствия принятых решений по управлению долговыми обязательствами, совершению отдельных операций, например с государственными ценными бумагами (досрочный выкуп, обмен, сделки РЕПО и пр.).

В составе разработанных Минфином России показателей для мониторинга бюджетов субъектов РФ [4] не приводятся критерии, характеризующие эффективность управления временно свободными бюджетными средствами, резервными фондами, степень обеспечения финансовой ответственности перед кредиторами имуществом и их влияние на своевременное погашение обязательств.

Анализ долговых показателей в статике и в динамике позволяет лишь определить развитие долговой ситуации в неблагоприятных экономических условиях, влияющих на возможности погашения и обслуживания долга. Однако эти показатели не учитывают в полной мере всех особенностей экономики государства-заемщика, а дают достаточно обобщенное представление о реальном состоянии долговой устойчивости и поэтому не могут рассматриваться как информирующие о глубокой всесторонней характеристике заемщика. Анализируемые экономические показатели – это, как правило, бюджетные критерии Договора о Европейском Союзе от 07.02.1992 (Маастрихтский договор), установленные для стран, желающих войти в еврозону, предельные значения которых носят ориентировочный характер. Их превышение не означает обязательного возникновения долговых проблем, и они должны рассматриваться в совокупности, поскольку приближение к предельным значениям или превышение этих значений по одним показателям может сопровождаться удовлетворительными значениями по другим показателям. В зависимости от влияния на экономику государства макроэкономических параметров, значения показателей долговой устойчивости, признаваемых как опасно высокие, могут варьироваться в достаточно широком диапазоне (табл. 2). Примером тому может служить показатель соотношения долга к ВВП за последние 10 лет в таких странах, как Бельгия (94,5 %), Италия (99,3 %), Греция (107,4 %), Япония (124,9 %).

Таблица 2

Динамика соотношения государственного долга и валового внутреннего продукта за 1999–2008 гг. по некоторым странам мира, %

Страна	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	1999–2008
США	**39,4**	**34,4**	**33,0**	**33,8**	**35,4**	**36,6**	**36,7**	**36,6**	**36,2**	**40,4**	**36,2**
Евросоюз (ЕС-12)	**58,1**	**56,7**	**56,4**	**56,3**	**56,5**	**57,0**	**57,2**	**55,9**	**54,5**	**56,8**	**56,5**
Германия	34,1	34,1	34,6	36,1	37,7	39,2	40,4	40,9	39,5	38,9	37,5
Франция	47,8	47,4	48,3	49,9	51,9	52,6	53,3	52,1	52,2	54,2	51,0
Италия	106,7	103,6	102,7	99,5	96,8	96,2	97,5	96,7	95,3	97,7	99,3
Испания	52,3	49,9	46,3	43,9	40,7	39,2	36,4	33,0	30,1	33,4	40,5
Нидерланды	49,2	44,1	41,3	41,5	43,0	43,8	43,0	39,2	37,9	50,2	43,3
Бельгия	103,6	99,7	99,3	98,2	95,7	93,1	92,0	87,5	85,3	90,2	94,5
Австрия	62,0	61,2	60,7	60,4	60,9	62,2	61,9	60,4	58,1	59,5	60,7
Греция	103,6	108,9	109,7	109,2	106,4	108,3	109,0	106,1	105,0	107,9	107,4
Финляндия	55,5	48,0	44,2	41,2	43,4	41,9	38,2	35,3	31,2	29,2	40,8
Ирландия	44,1	34,8	30,9	27,9	27,0	25,4	23,5	20,3	19,7	27,1	28,1
Португалия	55,1	54,1	56,0	58,7	60,2	63,0	68,2	69,8	69,1	71,3	62,6
Люксембург	3,5	3,2	3,1	2,7	1,7	1,4	0,8	1,5	1,5	8,8	2,8
Прочие крупнейшие страны мира (по объему ВВП)	**66,9**	**70,5**	**77,3**	**80,6**	**80,1**	**85,2**	**85,3**	**79,1**	**75,1**	**76,2**	**77,6**
Япония	97,1	106,2	123,6	137,6	140,8	156,5	163,8	160,7	162,9	...	124,9
Великобритания	44,1	42,2	38,8	39,1	38,8	40,0	43,6	43,5	42,9	60,6	43,4
Канада	46,7	40,9	39,7	38,1	35,9	32,1	30,3	27,9	25,1	28,6	34,5
Мексика	23,3	21,2	20,5	21,9	22,1	20,7	20,2	20,5	21,0	24,5	21,6
Австралия	14,1	11,7	9,8	8,9	7,8	6,9	6,5	6,0	5,4	5,1	8,2
Корея	16,3	16,7	17,4	17,6	20,7	23,7	27,6	30,1	29,7	29,1	22,9
Турция	39,8	38,2	74,1	69,2	62,2	56,6	51,1	45,5	39,6	40,0	51,6
Страны ЦВЕ	**32,2**	**29,8**	**30,8**	**33,3**	**35,8**	**35,7**	**35,8**	**35,6**	**33,7**	**35,8**	**33,9**
Польша	39,7	35,8	36,4	40,6	44,9	43,6	44,8	45,1	42,7	45,0	41,9
Чехия	11,0	13,2	14,7	16,1	19,1	21,1	23,2	25,0	25,3	27,0	19,6
Венгрия	58,8	53,4	50,5	53,8	56,0	56,0	58,0	61,8	61,3	68,4	57,8
Словакия	22,7	23,9	36,1	35,0	35,1	38,4	33,1	29,2	28,1	26,2	30,8

Источник: ежегодные статистические данные Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР).

Однако, чем «дальше» фактические значения этих показателей от рекомендуемых предельных значений, тем меньше риск возникновения долгового кризиса и больше потенциальных экономических возможностей выполнять обязательства по погашению и обслуживанию накопленного объема государственного долга перед кредиторами. Поэтому международные финансовые институты применяют долговые показатели для классификации государств-заемщиков с высоким, умеренным и низким уровнем задолженности, расчета стоимости предоставляемых им кредитов, присвоения кредитных рейтингов. В свою очередь кредитный рейтинг влияет на долговую емкость региона, доступность к заимствованиям.

В связи с проникновением в Российскую Федерацию мирового финансового кризиса, охватившего реальный сектор экономики, налоговые доходы бюджетов субъектов РФ по объективным причинам стали сокращаться, следствием чего стало увеличение количества субъектов РФ с просроченной долговой задолженностью и ее размеров. По состоянию на 01.01.2009 их число составило 13 с суммарной просроченной задолженностью в размере 5 261 841,8 тыс. руб., что в 2,9 раза выше уровня 2004 г.[1] Поэтому все большее внимание должно уделяться регулированию государственной задолженности.

Для этого был проведен анализ долговой устойчивости региональной бюджетной системы 20 субъектов РФ, отобранных по критерию валового регионального продукта на душу населения. Экономическая обоснованность данного критерия для последующего сравнительного анализа долговой устойчивости объясняется следующим.

В XX в. представления о развитости государства были основаны, главным образом, на сравнении показателя валового внутреннего продукта (ВВП), категория которого была разработана в

[1] По данным финансового мониторинга Минфина России.

зарубежной экономической науке начиная с Великой депрессии в США и характеризующего совокупную стоимость товаров, работ и услуг, созданных внутри страны за определенный период времени, включая бюджетные ассигнования, потребительские закупки, частные и внутренние инвестиции, нетто-экспорт товаров и услуг. Однако кризисы пенсионного и социального обеспечения в различных развитых странах (США, Западная Европа, Япония), с которыми они столкнулись в конце уходящего века, продемонстрировали, что показатель ВВП в качестве универсальной и объективной оценки степени развитости страны с точки зрения благосостояния ее населения, имеет ряд недостатков. Постепенно пришло понимание того, что показатель ВВП недостаточно прозрачно и объективно характеризует распределение благ (доходов) внутри стран, например стран с высокими доходами от экспорта энергетических ресурсов и социальным неравенством, оказывающим влияние на продолжительность жизни[2].

Поэтому уже на рубеже XXI в. в научном профессиональном сообществе стали ставиться вопросы об очевидности разработки программы устойчивого развития[3] на основе социально-экономических стратегий развития, которые обеспечивают не только увеличение численности населения, но и качество жизни[4] [6]. При этом рассматривались различные комбинированные индексы, агрегированные на основе разрозненных социальных индикаторов, которые применялись для оценки прогресса в развитии отдельных стран. Если сравнить межстрановые (включая как развитые страны, так и страны группы БРИК) показатели ВВП, ВВП на душу населения и комбинированные индексы экономического и социального благополучия за 2006 г. (в частности, индекс развития человеческого потенциала HDI, состоящего из стандарта уровня жизни, ожидаемой продолжительности жизни, индикатора знаний), то следует отметить, что данный индекс имеет наибольшую корреляцию с показателем ВВП на душу населения (табл. 3).

Возвращаясь к вопросу о долговой устойчивости региональной бюджетной системы субъектов РФ, следует сказать, что, учитывая протекающие процессы мирового финансового кризиса, которые влияют на замедление темпов развития экономики страны и, соответственно, регионов, в ближайшие годы, как уже говорилось, ожидается снижение поступления доходов в региональные бюджеты. При этом, как справедливо отмечается в материалах Счетной палаты Российской Федерации, доходные полномочия субъектов РФ и муниципалитетов по-прежнему не соответствуют их расходным обязательствам, причем введение института добровольных полномочий на региональном и муниципальном уровнях решает данный вопрос за счет нарушения социального баланса в отношениях государства и общества [1].

При этом отказ от финансирования принятых в последнее время бюджетных обязательств вследствие принятия регионами программ, нацеленных на инновационное развитие и повышение уровня жизни, грозит обернуться затягиванием периода выхода из кризисного состояния экономики. Поэтому в качестве инструмента замещения снижающихся поступлений доходов бюджетов может стать кредитный метод финансирования дефицитов, что, например, показал г. Москва, когда Московской городской Думе был предложен проект закона с дефицитным бюдже-

Таблица 3

Классификация стран по критериям оценки развития экономики

Страна	Номер места по критериям оценки		
	ВВП (брутто)	ВВП на душу населения	Индекс развития человеческого потенциала, HDI
США	1	4	10
Китай	2	97	84
Япония	3	13	11
Индия	4	119	125
Германия	5	14	20
Великобритания	6	18	15
Франция	7	15	16
Италия	8	19	18
Бразилия	9	66	62
Россия	10	61	61
Канада	11	7	4

Источник: Marks N., Abdallah S., Simms A., Thompson S. The Happy Planet Index. An index of human well-being and environmental impact. London: New economics foundation, 2006, P. 27.

[2] Согласно данным Программы ПРООН в Экваториальной Гвинее ожидаемая продолжительность жизни составляет 46 лет, в то время как в Греции – более 78 лет.

[3] Впервые концепция устойчивого развития в качестве альтернативы к подходу, основанному только на экономическом росте, прозвучала в 1987 г. в докладе Всемирной комиссии ООН по окружающей среде и развитию.

[4] Идея индекса развития человеческого потенциала как комбинации индикаторов уровня социальной и экономической жизни была разработана в 1990 г. пакистанским экономистом Махбубом уль Хаком, который стал основателем и главным архитектором построения регулярных докладов о развитии человека в рамках Программы развития ООН. В процессе работы им были созданы и другие показатели развития (например, индекс нищеты населения, индекс развития с учетом гендерного фактора).

Таблица 4

Структура государственных заимствований субъектов РФ за 2004–2008 гг.

Год	Привлечение заемных средств в бюджеты субъектов РФ				Погашение долговых обязательств субъектов РФ			
	Ценные бумаги		Кредиты		Ценные бумаги		Кредиты	
	Сумма, млн руб.	Удельный вес, %	Сумма, млн руб.	Удельный вес, %	Сумма, млн руб.	Удельный вес, %	Сумма, млн руб.	Удельный вес, %
2004	62 496,4	63,1	36 319,8	36,6	27 991,7	40,7	39 847,6	57,9
2005	58 861,6	51,2	55 156,0	48,0	55 736,2	50,2	53 310,6	47,9
2006	47 872,1	46,5	54 862,2	53,2	22 325,5	31,9	47 316,0	67,7
2007	56 311,2	53,4	49 145,6	46,5	45 468,2	59,1	31 419,2	40,9
2008	167 192,2	75,6	53 936,7	24,4	88 550,5	64,1	49 692,8	35,9

Таблица 5

Динамика государственных заимствований субъектов РФ за 2004–2008 гг.

Год	Привлечение заемных средств в бюджеты субъектов РФ				Погашение долговых обязательств субъектами РФ			
	Ценные бумаги		Кредиты		Ценные бумаги		Кредиты	
	Сумма, млн руб.	Темп роста, %	Сумма, млн руб.	Темп роста, %	Сумма, млн руб.	Темп роста, %	Сумма, млн руб.	Темп роста, %
2004	62 496,4	–	36 319,8	–	27 991,7	–	39 847,6	–
2005	58 861,6	94,2	55 156,0	151,8	55 736,2	199,1	53 310,6	133,8
2006	47 872,1	81,3	54 862,2	99,5	22 325,5	40,1	47 316,0	88,7
2007	56 311,2	117,6	49 145,6	89,6	45 468,2	203,7	31 419,2	66,4
2008	167 192,2	296,9	53 936,7	109,7	88 550,5	194,7	49 692,8	158,2

том на 2010 г. в размере 125,7 млрд руб., который на 96,5 % будет профинансирован за счет заемных источников в виде разницы от размещения и погашения городских внутренних облигационных займов, что говорит о высокой зависимости бюджета от заимствований. Соответственно, долговая нагрузка на бюджет увеличится, и к 01.01.2011 долг прогнозируется уже на уровне 383,4 млрд руб., что в 1,5 раза будет выше прогнозируемого долга на 01.01.2010 (255,0 млрд руб.) и составит 38,6 % собственных доходов бюджета[5]. Поэтому в целях контроля за долговой нагрузкой на бюджет и в качестве принятия мер постепенного ее снижения целесообразно на законодательном уровне установить предельное (оптимальное) соотношение долга и собственных доходов бюджета, которое не может быть превышено при исполнении бюджета.

Рассматривая динамику региональных показателей анализируемых субъектов РФ, следует сказать, что в 2004–2008 гг. структура заимствований состояла в основном из размещенных государственных ценных бумаг и привлеченных кредитов. На рыночные заимствования (государственные ценные бумаги) в разные годы приходилось от 46,5 до 75,6 %, на кредиты – от 24,4 до 53,2 % (табл. 4).

Тем не менее это не снижает актуальности проблемы дальнейшей оптимизации структуры государственного долга субъектов РФ путем постепенного замещения нерыночных заимствований, что позволит повысить уровень управляемости долговыми обязательствами и снизить риски. Например, в 2005 и в 2007 гг. были зарегистрированы проспекты эмиссии облигационных займов 53 субъектов РФ и 29 муниципальных образований. Большинство регионов выпускают долговые ценные бумаги на регулярной основе (с 1999 г.: г. Санкт-Петербург, Чувашская Республика, Волгоградская область; с 2000 г.: Томская область, Екатеринбург; с 2001 г. Иркутская область) [7]. Наибольший удельный вес заимствований в виде государственных ценных бумаг приходился на Москву и Московскую область (2004 г. – 67,1 %; 2005 г. – 66,9 %; 2006 г. – 73,5 %; 2007 г. – 78,4 %; 2008 г. – 89,3 %), что объясняется большей развитостью финансового рынка московского региона и, соответственно, концентрацией заемщиков и кредиторов. С учетом этих же причин более высокими темпами роста по сравнению с кредитами отмечались объемы заимствований в государственных ценных бумагах в 2007 и 2008 гг. (табл. 5).

В 2008 г. Москва в рамках управления долгом приступила к активному заключению сделок РЕПО с облигационными займами, предусматривающими выкуп и последующую продажу ценных бумаг, которые дали экономию расходов бюджета на обслуживание долга. Несмотря на то, что в 2009 г. в связи с нестабильностью финансовых рынков от этих сделок решили отказаться, уже в 2010 г. сделки РЕПО проектируются в объеме до 90,0 млрд руб.

[5] По данным проекта среднесрочного финансового плана г. Москвы на 2010–2012 гг.

В отличие от Москвы в других субъектах РФ уделялось недостаточно внимания финансовому обеспечению долговых обязательств, что привело к нарушению предельных значений государственного долга (Камчатская область, Магаданская область, Чукотский автономный округ). Ежегодное увеличение темпов роста государственного долга наблюдается в Московской области, который к 2009 г. достиг уровня 85,0 % собственных доходов бюджета. К тому же в некоторых субъектах РФ были превышены допустимые российским бюджетным законодательством предельные значения дефицитов бюджетов (Липецкая область, Тюменская область, Камчатская область, Магаданская область). В Республике Саха (Якутия) в 2005 г. дефицит бюджета по отношению к ВРП составил 6,8 %, в Чукотском АО в 2004 г. отношение государственного долга к ВРП составило 67,5 %, что превысило рекомендуемые Договором о Европейском Союзе от 07.02.1992 (Маастрихтский договор) бюджетные критерии. Все эти факторы в конечном итоге оказывают влияние на изменение долговой устойчивости бюджетов.

В условиях финансового кризиса являются актуальными показатели так называемой группы ликвидности, характеризующие способность региона мобилизовать финансовые ресурсы для своевременного погашения долговых обязательств. Например, у Москвы эти показатели находятся в пределах допустимых значений, что обеспечивает необходимый уровень долговой ликвидности бюджета (табл. 6). Вместе с тем рассчитать долю

Таблица 6

Показатели группы ликвидности бюджетной системы г. Москвы за 2007–2010 гг.

Показатели долговой устойчивости бюджета	Порядок расчета	Рекомендуемые предельные значения	Расчетные значения				Примечание
			2007	2008	2009 (план)	2010 (проект)	
Долговая ликвидность бюджетной системы: коэффициент текущей ликвидности бюджета	К1 = Од / П1, где Од – временно свободные бюджетные средства, размещенные на депозитных счетах в кредитных организациях, *П*1 – объем обязательств по погашению краткосрочных и среднесрочных долговых обязательств	Более 1,0 (1,0 – критический уровень; менее 1,0 – ограниченная ликвидность)	12,7	1,8	6,0	5,9	Данный показатель характеризует финансовые возможности бюджета мобилизовать остатки денежных средств, размещенных на депозитных счетах в кредитных организациях, для своевременного погашения долговых обязательств
Доля государственного долга к объему резервного фонда бюджета	Д1 = (Огд / РБФ) х 100 %, где Огд – объем средств, необходимых для погашения долговых обязательств, РФБ – резервный фонд бюджета	До 100 % (от 100 до 250 % – умеренный уровень; от 250 – низкий уровень долговой устойчивости)	202,1	42,2	17,4	15,9	Показатель характеризует имеющиеся возможности бюджета погасить накопленные долговые обязательства за счет запланированного объема резервного фонда
Доля государственного долга к объему имущественной казны	Д2 = Огд / Ик х 100 %, где Огд – объем средств, необходимых для погашения долговых обязательств, ИК – балансовая стоимость необремененных объектов имущественной казны (земельные участки, здания, строения, нежилые помещения, акции и доли Москвы в хозяйственных обществах, драгоценные металлы и камни)	До 100 % (от 100 до 150 % – умеренный уровень; от 150 – низкий уровень долговой устойчивости)					Показатель характеризует имеющиеся возможности региона погасить в долгосрочной перспективе накопленные долговые обязательства за счет продажи объектов имущественной казны

государственного долга к объему имущественной казны в настоящее время достаточно сложно, поскольку процесс формирования балансовой (остаточной) стоимости до настоящего времени еще не завершен.

Список литературы

1. Анализ эффективности использования государственных средств территориальными структурами федеральных органов исполнительной власти и региональными органами исполнительной власти, выделяемых на реализацию функций управления: аналитический обзор / Счетная палата РФ.
2. О программе развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 года: постановление Правительства РФ от 15.08.2001 № 584.
3. Об утверждении плана действий на 2001–2003 годы по реализации Программы, одобренной постановлением Правительства РФ от 15.08.2001 № 584: распоряжение Правительства РФ от 30.08.2001 № 1167-р.
4. О мониторинге соблюдения субъектами Российской Федерации требований Бюджетного кодекса Российской Федерации и качества управления бюджетами субъектов Российской Федерации: приказ Минфина России от 29.12.2008 № 676.
5. *Пахомов С. Б.* Государственное регулирование и управление долгом органов местной власти. М.:ГУУ. 2009.
6. *Степашин С. В., Шахрай С. М., Попова С. М., Яник А. А.* Об индикаторах оценки уровня социально-экономического развития и прогресса. М.: Государственный научно-исследовательский институт системного анализа Счетной палаты РФ. 2008.
7. *Шадрин А.* Рынок муниципальных и субфедеральных заимствований // Рынок ценных бумаг. № 5 (356). 2008.