
ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ РЕГИОНАЛЬНЫМ ДОЛГОМ

Н.М. Мовсумов

Российский университет дружбы народов
ул. Миклухо-Маклая, 6, Москва, Россия, 117198

В статье рассматриваются проблемы управления долгом в РФ на примере субъектов Северо-Кавказского федерального округа. Проанализировано современное состояние проблемы и перспективы управления государственным долгом, указано на необходимость разработки нормативно-правовой базы и создания единой системы управления госдолгом.

Сформулированы выводы и рекомендации по повышению эффективности управления государственным долгом.

Ключевые слова: региональная экономика, региональные финансы, государственный долг.

Процесс управления государственным долгом на региональном уровне представляет собой сложную систему взаимосвязей и взаимозависимостей финансовых, организационных, правовых, учетных процедур, направленных на регулирование величины, «длины», стоимости, структуры долговых обязательств и обеспечение выполнения расходных обязательств органами государственной власти субъектов РФ в полном объеме.

Проблема также актуализируется в связи с усложнением бюджетного процесса и происходящими в бюджетной сфере периодическими изменениями регулирующей нормативно-правовой базы.

Современную институциональную инфраструктуру управления субфедеральными долговыми обязательствами условно можно разделить на две подсистемы:

- 1) подсистема нормативных и ведомственных правовых актов, создание которых отнесено действующим федеральным законодательством к компетенции исполнительных органов государственной власти субъекта Федерации;
- 2) организационная структура управления, включающая разнообразные организационные единицы — органы законодательной, исполнительной, главных распорядителей бюджетных средств (ГРБС), получателей бюджетных средств, органы администрации, осуществляющие финансовые операции и их учет, реализующие процедуры предоставления гарантий, управляющие обязательствами.

Главным содержательным моментом первой подсистемы является определение общих правил управления государственным долгом. Необходимо четко сформулировать принципы теории управления общественными финансами, поскольку от этого будет зависеть качество деятельности финансового органа, уполномоченного заниматься управлением субфедеральным долгом. К примеру, этот орган должен точно знать, на какие цели могут быть использованы заемные средства.

Сравним позиции субъектов Северо-Кавказского федерального округа (СКФО) в части нормативно-правового регулирования процесса управления государственным долгом (табл. 1).

Сравнительный анализ нормативно-правового регулирования процесса управления субфедеральным долгом в субъектах Северо-Кавказского Федерального Округа

Регион	Нормативно-правовая база управления субфедеральным долгом
Республика Дагестан	Нормативно-правовая база отсутствует. Утверждена Программа государственных внутренних заимствований Республики Дагестан на 2011 г.
Ставропольский край	Постановление Правительства Ставропольского края от 21 января 2009 г. № 14-п «О внесении изменений в постановление Правительства Ставропольского края от 25 июня 2003 г. № 111-п «О мерах по совершенствованию управления консолидированным долгом Ставропольского края». Утверждены: «Порядок учета консолидированного долга Ставропольского края»; «Форма учета консолидированного долга Ставропольского края»; «Методика расчета реальной стоимости долга по обязательствам Ставропольского края»; «Основы управления рисками в области долговой политики». <i>Инструменты реализации</i> : перевыполнение доходной части бюджета; своевременное проведение процедур по перекредитованию под более низкие процентные ставки заемных в кредитных организациях средств; досрочное погашение долговых обязательств; активная работа с Минфином России по вопросам предоставления бюджетных кредитов; сокращение объема государственных гарантий. <i>Эффект</i> : сокращение в 2010 г. размера государственного долга более чем на 2 млрд руб.; экономия расходов на обслуживание государственного долга 250 млн руб.
Республика Северная Осетия—Алания	Нормативно-правовая база отсутствует. Утверждена Программа государственных внутренних заимствований Республики Северная Осетия—Алания на 2011 г. и на плановый период 2012 и 2013 гг.
Кабардино-Балкарская Республика	Нормативно-правовая база отсутствует. Утверждена Программа государственных внутренних заимствований Кабардино-Балкарской Республики на 2011 г. В процессе управления государственным долгом Кабардино-Балкарской Республики осуществлялись меры, направленные на сокращение долговой нагрузки на бюджет, расходов на обслуживание долга, сокращение сроков заимствования. Были погашены ценные бумаги, выпущенные в счет задолженности республики, на сумму 500 млн руб. <i>Эффект</i> : объем государственного внутреннего долга республики за четыре года уменьшился с 1,9 млрд руб. (на 1 января 2006 г.) до 240 млн руб. (на 1 июля 2010 г.)
Республика Ингушетия	Нормативно-правовая база отсутствует
Чеченская Республика	Нормативно-правовая база отсутствует
Карачаево-Черкесская Республика	Нормативно-правовая база отсутствует. Утверждена Программа государственных внутренних заимствований Карачаево-Черкесской Республики на 2011 г.

Источник: составлено автором.

Таким образом, по всем субъектам исследуемого федерального округа необходимо разработать необходимые при реализации долговой политики документы, определяющие собственно политику в отношении государственного долга субъекта Федерации (долговую политику); положение об обслуживании государственного долга; положение по контролю за состоянием государственного долга; положение об эффективности управления государственного долгом.

В то же время существующая федеральная нормативно-правовая база управления субфедеральными заимствованиями способствует образованию высокой степени зависимости использования инструментов государственного долга от законодательных и нормативных ограничений, действующих в настоящее время, что значи-

тельно снижает оперативность и повышает стоимость привлечения заемных ресурсов (1).

Некоторые отечественные ученые и практики еще несколько лет назад отмечали, что 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 [1].

В настоящее время это главный аргумент в пользу создания единой системы управления долгом субъекта Российской Федерации. Недостаточную тщательность проработки законодательно-нормативной базы также можно рассматривать как фактор, снижающий эффективность долговой политики, особенно в случае серьезных изменений на финансовых рынках.

Отдельного обсуждения с точки зрения рассматриваемой проблемы заслуживает переход публично-правового образования на единый казначейский счет. Дело в том, что требование ежедневного перечисления остатков средств со счетов УФК на счет Федерального казначейства сделало невозможным использовать эти средства в качестве временного источника финансирования. Одновременно с этим произошло уменьшение среднесуточного кассового остатка на едином счете УФК.

В этой связи достаточно дискуссионным является мнение С.А. Овчинцевой: «цель использования системы единого казначейского счета — обеспечить полное использование ликвидных счетов, которыми располагает публично-правовое образование в каждый данный момент времени» [2].

На наш взгляд, полное использование ликвидных средств может резко снизить уровень финансовой обеспеченности расходов бюджета и увеличить риски неисполнения бюджета в целом по году. Т.Г. Нестеренко полагает, что «главная задача финансового органа состоит в том, чтобы следить за кассовым планом и всегда держать необходимый финансовый ресурс для того, чтобы иметь возможность исполнить денежные обязательства, предъявляемые к оплате». Автор особо подчеркивает, что динамика кассового исполнения бюджета в части равномерности расходов остается неудовлетворительной [3].

По мнению специалистов-практиков, «зарубежный опыт показывает, что управление ликвидностью объединяет... обеспечение необходимого минимального уровня денежных средств на едином счете и получение дополнительных доходов бюджета за счет размещения временно свободных остатков средств... и позволяет контролировать риски» [4].

Отметим, что в ведомственных правовых актах Минфина России в составе показателей выделен критерий, характеризующий уровень кассового исполнения расходов ГРБС по отношению к объему бюджетных ассигнований ГРБС согласно росписи расходов, а также показатель «равномерности расходов», что можно рассматривать как отражение серьезности указанной проблемы [5]. Практика показывает, что субъекты СКФО, большая часть которых являются высокودотационными, часто сталкиваются с ситуацией, когда распределение обязательств по срокам погашения характеризуется крайней неравномерностью [6].

Нормативно-правовые акты, регулирующие процесс управления государственным долгом, должны, во-первых, предусматривать обособление управления

ликвидностью счета от среднесрочных и долгосрочных заимствований; во-вторых, закреплять независимость принятия решений о заимствованиях от состояния ЕКС; в-третьих, предоставлять право финансовому органу с учетом фактически складывающегося дефицита бюджета принимать решения о сокращении заимствований, выборе сроков «выхода» на финансовый рынок; в-четвертых, использовать все представленные законодательством инструменты оперативного управления государственным долгом (досрочное погашение долговых обязательств, использование возобновляемых кредитных линий, открываемых в коммерческих банках взамен разовых долгов, использование производственных финансовых инструментов) [7].

Отметим, что из всех субъектов РФ, входящих в состав СКФО, за исследуемый период (2007—2010 гг.) указанные инструменты были эффективно использованы лишь правительством Ставропольского края, что позволило сократить объем государственного долга на 2 млрд руб. Привлечение краткосрочных заемных источников осуществляется в основном для покрытия кассового разрыва в тех случаях, когда объем активов, используемых для поддержания ликвидности, меньше объема установленных финансовых обязательств.

Анализ показывает, что для покрытия краткосрочных финансовых разрывов финансовые органы регионов заключает с финансовыми институтами соглашение о предоставлении кредитных линий, рамочные соглашения о получении краткосрочных кредитов, используют краткосрочные долговые инструменты с фиксированными доходами.

В рамках рассматриваемой подсистемы институциональной инфраструктуры управления субфедеральным долгом можно также выделить нормативную и ведомственную правовую базу, регулирующую процедуру выдачи государственных гарантий. К сожалению, на уровне исследуемого федерального округа такое регулирование также отсутствует.

На федеральном уровне еще в 2005 г. были внесены изменения в ранее принятую методику оценки финансового положения и качества управления финансами субъектов РФ (2). В составе показателей, характеризующих качество управления, значится показатель отношения объема выданных гарантий (поручительств) субъекта РФ наконец года к доходам бюджета субъекта РФ без учета средств федерального фонда компенсаций. Наилучшему уровню управления бюджетом соответствует значение коэффициента в размере 15%.

Организационная структура управления долговыми обязательствами субъекта РФ является важной составной частью институциональной инфраструктуры. Непосредственное управление всеми долговыми и условными обязательствами (их учет, планирование, привлечение, анализ, исполнение, подготовку отчетности и раскрытие информации) целесообразно осуществлять в рамках единой организационной единицы.

Данная организационная единица может существовать в разных формах в зависимости от объема и сложности операций с прямыми и условными обязательствами, начиная от отдела управления долгом и условными обязательствами внутри финансового органа до специализированного агентства по управлению прямыми и условными обязательствами. Выбор конкретной формы остается за субъектом РФ.

Достаточно спорным представляется мнение, что неразвитость институциональной основы государственных заимствований, определяя в значительной мере негативные тенденции в этой сфере, проявляется в виде ряда обстоятельств, среди которых сложившаяся система сосредоточения в одном ведомстве функций государственного заимствования, включая все стадии и элементы данного института. Соединение в одном финансовом центре разных по механизмам и инструментам финансовых потоков при одновременном сочетании исполнительных и контрольных функций несет в себе опасность серьезных нарушений в указанной сфере [9].

С нашей точки зрения, эффективность использования долговых обязательств напрямую будет зависеть от умения управлять институциональной средой государственного долга. Эффективное управление государственным долгом как самостоятельным объектом в рамках единого органа (организационной единицы) включая все структурные элементы данного процесса, в частности определение стратегии государственных заимствований, формирование регулирующей нормативно-правовой базы, методик управления долговыми обязательствами и др., является главной задачей в области повышения эффективности института государственных заимствований [10].

Таким образом, в процессе анализа деятельности субъектов РФ в сфере управления государственным долгом становится очевидным, что уже сегодня в большинстве регионов и муниципальных образований долговая политика должна относиться к одному из приоритетных направлений деятельности в рамках бюджетного процесса. Особую актуальность проблема управления региональным долгом приобретает в свете реализации региональных программ по повышению эффективности бюджетных расходов.

Фрагментарность и неустойчивость институциональной инфраструктуры, периодические изменения, вносимые в БК РФ, зачастую разворачивают весь бюджетный процесс в регионах на совершенно новую траекторию, движение по которому требует новых методологических подходов и научно обоснованных концепций к процессу управления государственным долгом на региональном уровне.

ПРИМЕЧАНИЯ

- (1) Например, с 2012 г. увеличивается плата за пользование бюджетными кредитами с одной четвертой ставки рефинансирования Банка России, действующей на день заключения соглашения о предоставлении бюджетного кредита, до одной второй ставки рефинансирования для бюджетных кредитов на частичное покрытие дефицитов бюджетов субъектов РФ и покрытия временных кассовых разрывов, возникающих при исполнении бюджетов субъектов РФ, и до одной трети для бюджетных кредитов на строительство, реконструкцию, капитальный ремонт, ремонт и содержание автомобильных дорог общего пользования (за исключением автомобильных дорог федерального значения).
- (2) Приказ Минфина России от 18.08.2005 № 211 «О внесении изменений и дополнений в приказ Министерства финансов Российской Федерации от 2 августа 2004 г. № 223 „О мониторинге финансового положения и качества управления финансами субъектов Российской Федерации и муниципальных образований“».

ЛИТЕРАТУРА

- [1] Зуев Д.С. Об оценке эффективности управления долговыми обязательствами регионов // *Финансы*. — 2008. — № 3.
- [2] Овчинцева С.А. Повышение качества государственных и муниципальных услуг в процессе исполнения бюджетов: Автореф. дисс. ... канд. экон. наук. — М., 2009.
- [3] Нестеренко Т.Г. Этапы бюджетной реформы // *Финансы*. — 2008. — № 2. — С. 6.
- [4] Дроздов О. Перспективы перехода к управлению ликвидностью единого счета федерального бюджета // *Бюджет*. — 2008. — № 3. — С. 71.
- [5] Приказ Минфина РФ от 10.12.2007 № 123-н «Об организации проведения мониторинга качества финансового менеджмента, осуществляемого главными распорядителями средств федерального бюджета».
- [6] Карачаево-Черкесская республика в Северо-Кавказском федеральном округе: тенденции и перспективы социально-экономического развития / Под ред. А.Я. Быстрякова, И.И. Алиева. — М.: РадиоСофт, 2010.
- [7] Дорждеев А.В. Институциональные аспекты управления региональным долгом. — Волгоград: Издатель, 2008.
- [8] Морозова Е.А. Глобализация и локализация: тенденции и результаты децентрализации в системе межбюджетных отношений национальных экономических систем // *Труд и социальные отношения*. — 2008. — № 5. — С. 116—123.
- [9] Гарькавий С. Механизм совершенствования методического и организационного обеспечения управления государственным долгом // *Бюджет*. — 2008. — Ноябрь. — С. 36—38.
- [10] Быстряков А.Я. Информационные системы в управлении государственными финансами: опыт стран ЕС // *Экономическая наука в современной России*. — 2010. — № 2. — С. 103—109.

INSTITUTIONAL PROBLEMS OF REGIONAL DEBT MANAGEMENT

N.M. Movsumov

Peoples' Friendship University of Russia
Miklukho-Maklaya str., 6, Moscow, Russia, 117198

The article deals with problems of debt management in the Russian Federation on the example of North Caucasian Federal District's federal subjects.

The current state of the problem and prospects of public debt management has been analyzed, the need for legal framework's development and a universal public debt management system has been indicated.

Some conclusions and recommendations for improving public debt management have been formulated.

Key words: regional economics, regional finance, public debt.