

УДК 336.276.1

И.Ю. Ярцева

ЭФФЕКТИВНОЕ УПРАВЛЕНИЕ ДОЛГОМ: РЕАЛЬНОСТЬ ИЛИ НЕОБХОДИМОСТЬ

Затронуты вопросы эффективного управления долгом. Представлен долг субъектов РФ и муниципальных образований, в том числе долг муниципального образования «Город Томск», по состоянию на 1 января 2014 г. Рассмотрены расходы на обслуживание муниципального долга к муниципальному долгу как стоимость заемных средств.

Ключевые слова: муниципальный долг, заемные средства, государственный долг.

Замедление в последнее время темпов роста экономики заставляет для исполнения всех принятых обязательств всё чаще принимать бюджеты субъектов и муниципалитетов с максимальной величиной дефицита, что неминуемо ведет к наращиванию государственного и муниципального долга соответственно.

С 2008 г. общий объем государственного долга субъектов Федерации увеличился почти в 3 раза с 600 до 1738 млн руб.; за последние два года, т.е. после принятия майских указов президента в 2012 г., – практически в 1,5 раза, а за 2013 г. – на 29 %.

Рост государственного долга субъектов РФ по итогам 2014 г. может составить порядка 40 %. При этом за предстоящие три года государственный долг субъектов РФ может удвоиться и достичь 3,2 трлн руб.

Год назад Минфин РФ сообщал, что на реализацию президентских инициатив по зарплате регионы дополнительно потратят 228 млрд руб. в 2013 г., 479 млрд руб. в 2014 г. и 673 млрд руб. в 2015 г. Вместе с тем собственные доходы регионов ограничены возможностями экономики, рост которой постепенно замедляется. Так, по оценкам Минфина РФ, доходы регионов в 2013 г. увеличились на 1 %, а расходы – на 6–7 %. Важно отметить, что у субъектов РФ в основном стагнировали собственные доходы из-за ключевого налога на прибыль организаций, поступления которого значительно сократились в 2013 г. (на 10–40 % к 2012 г. и более чем на 50 % по ряду регионов). Помимо торможения экономики, давление на доходы субъектов РФ оказали законодательные инициативы федеральных властей в области налогообложения. Отчасти компенсировать потери в дохо-

дах смог более устойчивый НДФЛ, прибавивший практически у всех регионов примерно 10–15 %.

Основную долю – 40 % в 2013 г. в государственном долге субъектов РФ занимают банковские кредиты, лишь 7 % в структуре долга составляют государственные гарантии. Около 26 % долга приходится на долговые ценные бумаги. При этом нельзя не отметить, что эта доля на протяжении последних трех лет неуклонно снижается. На 1 января 2010 г. она достигала своего максимального значения в 44 % [1. С. 65]. Доля бюджетных кредитов в общем объеме госдолга составила 27 % (более 469 млрд руб.).

В 2014 г. Минфин РФ закладывает бюджетную помощь регионам в сумме 120 млрд руб. с процентной ставкой 0,1 годовых сроком на 3 года, т.е. на комфортных нерыночных условиях. Очевидно, что данных отчислений из федерального центра недостаточно. Кроме того, на основании постановления Правительства РФ от 21.08.14 № 836 «О внесении изменений в Правила предоставления (использования, возврата) из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ бюджетных кредитов на 2014 год» для субъектов РФ ужесточились условия предоставления бюджетных кредитов, добавлены дополнительные обязательства наряду с прочими, такие как сохранение дефицита бюджета субъекта РФ на уровне, утвержденном на 2014 г., по состоянию на 1 июля 2014 г. и его поэтапное снижение к 1 января 2017 г. до 10 % суммы доходов бюджета субъекта РФ без учета объема безвозмездных поступлений за 2016 г. и поэтапное сокращение доли общего объема долговых обязательств субъекта РФ по кредитам от кредитных организаций и ценным бумагам субъекта РФ к 1 января 2017 г. до уровня 50 % суммы доходов бюджета субъекта РФ без учета безвозмездных поступлений за 2016 г. [2].

При этом в 2014–2016 гг. Минфин РФ объявил об уменьшении объема бюджетного кредитования, что заставит субъекты РФ выйти на рынок облигаций или кредитный рынок. Вместе с тем вопрос, чему отдать предпочтение – росту банковского кредитования или объема облигационных займов, остается открытым, так как нельзя не учитывать наличие в настоящее время определенных сложностей и неудобств для регионов на пути к публичному долговому рынку.

Положительной стороной сложившейся ситуации можно отметить присвоение рейтингов субъектам и муниципальным образованиям, несмотря на то, что по субъектам агентства рейтинги понижают и изменяют прогнозы на «негативные».

Рейтинг имеют около 66 % субъектов Российской Федерации, из них уровня ВВ, обозначающего платежеспособность заемщика, при которой финансовая гибкость позволяет обслуживать свои обязательства, только 35 %.

Негативным фактором привлечения денежных средств на публичном долговом рынке является рост долга по отношению к доходам. По данным Минфина РФ, на конец 2013 г. 7 субъектов имели государственный долг, превышающий 100 % налоговых и неналоговых доходов, 16 субъектов закончили год с долгом в размере от 75 до 100 % доходов, 21 субъект – с долгом в пределах 50–75 %, 39 субъектов – с долгом менее 50 % от доходов.

Долг муниципальных образований по состоянию на 1 января 2014 г. оценивался в 284 млрд руб., из которых муниципальным облигациям принадлежало всего 4 %. Основная задолженность (порядка 53 %) была по банковским кредитам. Около 32 % общего долга составляли бюджетные кредиты и 11 % – муниципальные гарантии.

Так, в этих 4 % всего у 5 муниципалитетов облигации находятся в обращении. Одним из них является муниципальное образование «Город Томск», в структуре которого на 1 января 2014 г. основную долю в 56 % занимают банковские кредиты, ценные бумаги составля-

ют 35 %, бюджетные кредиты – 9 %, муниципальные гарантии отсутствуют.

Международное рейтинговое агентство Fitch Ratings 14 марта 2014 г. впервые присвоило долгосрочные рейтинги г. Томску в иностранной и национальной валюте на уровне BB, а также краткосрочный рейтинг в иностранной валюте B. Кроме того, агентство присвоило национальный долгосрочный рейтинг городу на уровне «AA-(rus)». Прогноз по всем рейтингам «стабильный».

12 сентября 2014 г. международное рейтинговое агентство Fitch Ratings подтвердило долгосрочные рейтинги дефолта эмитента (РДЭ) г. Томска, Россия, в иностранной и национальной валюте на уровне BB со «стабильным» прогнозом и краткосрочный РДЭ в иностранной валюте B. Также агентство подтвердило национальный долгосрочный рейтинг города на уровне «AA-(rus)» со «стабильным» прогнозом (табл. 1).

При этом среди муниципальных образований РФ кредитный рейтинг имеют только 12 городов, из них рейтинг уровня BB – 10. Наряду с Томском они присвоены Красноярску, Новосибирску, Самаре, Нижнему Новгороду.

Таблица 1. Сравнение исполнения бюджетов эмитентов облигаций по итогам 2013 г.

Город	Рейтинг (Fitch, S&P, Moody's)	Доходы, млн руб.	Собственные доходы		Расходы, млн руб.	Профицит/дефицит		Долг на 01.01.2014 г.	
			млн руб.	% дох.		млн руб.	% дох.	млн руб.	% соб. дох.
Казань	BB– (Fitch)	21 845	13 737	62,9	23 552	–1 707	7,8	30 216	220,0
Волгоград	Ba3 (Moody's)	15 630	9 838	62,9	16 656	–1 026	6,7	5 888	59,8
Новосибирск	BB+ (S&P)	39 498	23 629	59,8	42 143	–2 645	6,7	12 768	54,0
Томск	BB (Fitch)	11 915	5 881	49,4	12 806	–891	7,5	3 021	51,4
Краснодар	Ba2 (Moody's)	22 026	13 667	62,0	22 284	–258	1,2	2 742	20,1

Предоставление бюджетных кредитов муниципальным образованиям на более жестких условиях, чем предоставление бюджетных кредитов субъектам Федерации, стало одной из причин проведения эффективной долговой политики в муниципальном образовании «Город Томск». Так, например, бюджету г. Томска предоставлен бюджетный кредит в сумме 270 млн руб. сроком на три года из бюджета Томской области под 8,25 % годовых. В то же время администрацией города Томска заключены двух- и трехлетние контракты с коммерческими банками о предоставлении кредитов по ставкам 7,7–7,75 %.

Кроме того, учитывая принятие бюджета с дефицитом на протяжении ряда лет, соотношение муниципального долга к собственным доходам города выросло с 39,8 % в 2010 г. до 55,1 %

в 2013 г., что также послужило необходимостью реализации эффективной политики обслуживания муниципального долга.

В рамках ее реализации были разработаны основные принципы эффективного управления муниципальным долгом г. Томска:

1. Стремление к увеличению срочности долга.
2. Обеспечение равномерных погашений по графику выплат долга.
3. Диверсификация долгового портфеля по кредиторам путем организации выпуска ценных бумаг.

Средства, привлеченные в результате размещения Томского облигационного займа с фиксированным купонным доходом и амортизацией долга в июне 2010 г. и в декабре 2012 г., были направлены на замещение действующих

кредитов, что позволило диверсифицировать структуру муниципального долга, сократить риски рефинансирования, улучшить график погашения муниципального долга, увеличить средневзвешенную дюрацию долга, а также сократить расходы на обслуживание муниципального долга на 15,2 и 3,1 млн руб. соответственно.

4. Наличие доступа к различным рынкам заимствований в любой момент времени.

5. Последовательная реализация плана обслуживания и погашения долга.

6. Применение различных источников привлечения временно свободных средств в целях сокращения расходов на обслуживание долга [3. С. 45].

К основным мероприятиям, проводимым администрацией г. Томска в целях сокращения расходов на обслуживание муниципального долга, можно отнести:

■ проведение работы по снижению процентных ставок в рамках заключенных муниципальных контрактов с коммерческими банками, что позволило снизить процентные ставки в рамках заключенных муниципальных контрактов с коммерческими банками в среднем на 3,1 % за 3 года и тем самым сократить расходы на обслуживание муниципального долга в сумме 7,3 млн руб. в 2010 г., 1,2 млн руб. в 2011 г. и 2,2 млн руб. в 2013 г.;

■ проведение аукционов по привлечению кредитных ресурсов.

В 2011 г. в результате проведения аукционов по привлечению кредитов сложилась экономия по расходам на обслуживание муниципального долга в размере 5,7 млн руб., в 2013 г. – 4,4 млн руб.;

■ использование временно свободных средств бюджетных и автономных учреждений, а также свободных средств бюджета муниципального образования «Город Томск» с последующим восстановлением.

В результате введения с 01.09.2011 механизма погашения долговых обязательств за счет вре-

менно свободных остатков средств бюджетных и автономных учреждений с последующим восстановлением отвлеченных средств экономия по расходам на обслуживание муниципального долга за 2011 г. составила 1,4 млн руб., в 2012 г. – 23,8 млн руб., в 2013 г. – 34,9 млн руб.;

■ погашение имеющихся долговых обязательств за счет направления остатков средств бюджета муниципального образования «Город Томск», сложившихся на 1 января очередного финансового года на едином счете бюджета.

Начиная с 2012 г. в г. Томске осуществляется погашение имеющихся долговых обязательств за счет направления остатков средств бюджета муниципального образования «Город Томск», сложившихся на 1 января очередного финансового года на едином счете бюджета. Это позволило сократить расходы на обслуживание муниципального долга в 2012 г. на 1,7 млн руб., в 2013 г. – на 2,9 млн руб.

Кроме того, для досрочного погашения действующих долговых обязательств администрация г. Томска с 2014 г. активно использует остатки средств казенных учреждений, находящиеся во временном распоряжении, с последующим их восстановлением. Данные средства перечисляются на лицевые счета муниципальных заказчиков – казенных учреждений в соответствии с требованиями Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» в качестве обеспечения исполнения муниципальных контрактов и обеспечения заявок на участие в торгах.

Проведение указанных мероприятий по управлению муниципальным долгом сократило расходы на обслуживание муниципального долга по сравнению с первоначально утвержденным планом в 2010 г. на 28,5 %, или 71,2 млн руб., в 2011 г. на 23,3 %, или 50,6 млн руб., в 2012 г. – 22,9 %, или 46,8 млн руб., в 2013 г. на 23,4 %, или 59,9 млн руб.

Таблица 2. Динамика расходов на обслуживание муниципального долга г. Томска в 2010–2013 гг.

Наименование	2010	2011	2012	2013
Расходы на обслуживание муниципального долга, млн руб.	178,7	166,3	157,8	196,5
Муниципальный долг, млн руб.	1 642,2	2 179,0	2 490,0	3 020,8
Отношение расходов на обслуживание муниципального долга к муниципальному долгу, %	10,9	7,6	6,3	6,5
Индекс потребительских цен, %	8,8	6,1	6,6	6,5

В результате реализации последовательной политики администрации г. Томска по управлению муниципальным долгом, несмотря на рост муниципального долга в 2011 г. по сравнению с 2010 г. на 32,7 %, расходы на его обслуживание снизились на 7 % по сравнению с 2010 г. В 2012 г. при росте муниципального долга по сравнению с 2011 г. на 14,3 % расходы на его обслуживание сократились по сравнению с 2011 г. на 5,1 %.

Как видно из табл. 2, в муниципальном образовании «Город Томск» постоянно ведется работа по сокращению расходов на обслуживание муниципального долга. И если в 2010 г. отношение расходов на обслуживание муниципального долга к самому муниципальному долгу составляло 10,9 %, то в 2012–2013 гг. данная величина составила 6,3 и 6,5 % соответственно. Отношение расходов на обслуживание муниципального долга к муниципальному долгу означает процент, который платит муниципальное образование за пользование заемными средствами в отчетном году и, по сути, является стоимостью заемных средств.

В 2012 г. в муниципальном образовании «Город Томск» отношение расходов на обслуживание муниципального долга к муниципальному долгу составило 6,3 %, что меньше индекса потребительских цен 2012 г., а это значит, что цена заемных средств для города не превышает средний уровень цен на товары и услу-

ги за 2012 г. и город получает «дешевые» деньги [4. С. 47].

В соответствии с приказом Минфина РФ от 03.12.2010 № 552 «О порядке осуществления мониторинга и оценки качества управления региональными финансами» одним из индикаторов, характеризующих качество управления долговыми обязательствами, является отношение расходов на обслуживание государственного долга субъекта РФ (за исключением расходов на обслуживание бюджетных кредитов) к среднему объему государственного долга субъекта РФ (за исключением сумм по государственным гарантиям). На основании вышеуказанного приказа был произведен расчет стоимости государственного долга Томской области и муниципального долга г. Томска [5].

Объем рыночного долга по каждому месяцу 2013 г. определялся как разность между общим объемом долга, бюджетными кредитами и гарантиями, т.е. из величины долга на каждую отчетную дату (на 1 число каждого месяца) вычитался объем бюджетных кредитов и гарантий (табл. 3).

Общий годовой объем расходов на обслуживание рыночного долга определялся как разница между общим объемом расходов на обслуживание долга и объемом расходов на бюджетные кредиты.

Конечная стоимость рыночного долга для г. Томска и Томской области рассчитывалась как соответствующее отношение расходов на обслуживание рыночного долга к среднему объему рыночного долга на соответствующую отчетную дату (без учета внутримесячных погашений).

Таблица 3. Объем рыночного долга и расходов на его обслуживание

Томская область	тыс. руб.	г. Томск	тыс. руб.
Расходы на обслуживание бюджетных кредитов	44 939,1	Расходы на обслуживание бюджетных кредитов	22 275,0
Средний объем рыночного долга	8 555 329,3	Средний объем рыночного долга	2 097 298,9
Расходы на обслуживание рыночного долга	726 960,9	Расходы на обслуживание рыночного долга	174 193,7

Полученные расчеты показывают, что стоимость государственного долга Томской области в соответствии с методикой Минфина РФ составила 8,5 % годовых, стоимость муниципального долга для Томска – 8,31 % за 2013 г.

Исходя из анализа указанных в статье положений, следует, что эффективное управление долгом на данный момент – мера, необходимая для субъектов РФ и уже давно ставшая реальностью для муниципальных образований.

Литература

1. Ермак А.П. Рынок субфедеральных облигаций: основные итоги 2013 года и перспективы // Рынок ценных бумаг. – 2014. – № 2. – С. 62–68.

2. Постановление Правительства РФ от 21.08.14 № 836 «О внесении изменений в Правила предоставления (использования, возврата) из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ бюджетных кредитов на 2014 год».

3. Ярцева И.Ю. Принципы эффективного управления муниципальным долгом города Томска и основные проблемы, препятствующие реализации долгосрочной долговой политики // Рынок ценных бумаг. – 2013. – № 1. – С. 41–45.

4. Рукавишников А.С. Сокращение расходов на обслуживание муниципального долга как оптимизация его стоимости // Проблемы учета и финансов. – 2014. – № 1(13). – С. 46–48.

5. Приказ Минфина РФ от 03.12.2010 № 552 «О порядке осуществления мониторинга и оценки качества управления региональными финансами».