

УДК 336 (470+571)

Е. С. Ткач

МОДЕРНИЗАЦИЯ ДОЛГОВОЙ ПОЛИТИКИ СУБЪЕКТА РФ НА ОСНОВЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ГАРАНТИЙ

В статье приводится анализ государственной долговой политики субъекта РФ на основе государственных гарантий на примере Челябинской области, сделаны предложения по ее модернизации.

Ключевые слова: долговая политика, государственные гарантии, субъекты РФ, дефицит бюджета, долговые обязательства, долговая книга.

На протяжении ряда лет доминантной характеристикой системы государственных региональных финансов является устойчивый дефицит бюджета. Основным источником его финансирования — бюджетные кредиты и заимствования на рынке капитала. Эффективность использования привлеченных средств обеспечивается в рамках государственной долговой политики.

Приоритетной задачей государственной долговой политики, в том числе на уровне субъекта РФ, является развитие инфраструктуры финансового рынка, обновление основных инструментов привлечения заемных средств. В качестве базового ориентира эффективности процессов модернизации на среднесрочную перспективу рассматривается совершенствование такого инструмента долговой политики, как государственные (муниципальные) гарантии [2].

Предполагаемое увеличение валового объема государственных гарантий в 2016 году по сравнению с 2014 годом на 29 % (в рублях) и на 33 % (в иностранной валюте) на фоне возможного роста доходов федерального бюджета в размере 17 % (за тот же период) убедительно свидетельствует о повышении значимости данного инструмента в реализации государственной долговой политики.

Государственные гарантии представляют собой вид условных обязательств, в случае своевременного и полного исполнения которых гарант фактически освобождается от принятого ранее долгового бремени. Как справедливо отмечает С. В. Запольский, исполнение обязательств, гарантированных государством или муниципальными образованиями, имеет лишь вероятностный характер, в отличие от отношений, где госу-

Ткач Елена Сергеевна — кандидат экономических наук, доцент, доцент кафедры банковского дела (Южно-Уральский государственный университет, Челябинск); e-mail: elena-tkach@yandex.ru

© Ткач Е. С., 2014

дарство или муниципальное образование выступает в роли заемщика и исполняет долговые обязательства в безусловном порядке [4].

Правовые аспекты реализации государственной долговой политики регулируются Бюджетным Кодексом РФ, в котором среди прочего государственные (муниципальные) гарантии определены как вид долгового обязательства, возникающего как на уровне Российской Федерации, так и на уровне субъекта Российской Федерации или муниципального образования [1].

Государственные гарантии, выданные субъектом РФ, представляют собой важный инструмент региональной долговой политики, основным предназначением которого является стимулирование инвестиционной активности в регионе, оказание финансовой поддержки социально-значимым инвестиционным проектам.

Одно из условий эффективного управления инструментами государственной долговой политики заключается в разработке и принятии тщательно продуманной и взвешенной Программы государственных гарантий.

Программа государственных внутренних гарантий и Программа государственных внешних гарантий утверждаются в ходе второго чтения проекта Федерального закона «О федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период».

Отражению в Программе государственных внутренних гарантий Российской Федерации подлежит каждое условное обязательство, сумма которого превышает 1 млрд руб. Если речь идет о государственных гарантиях Российской Федерации, предоставляемых в иностранной валюте, то подлежит отдельному раскрытию в Программе каждое направление гарантирования, объем которого превышает 50 млрд долл. США.

В отношении государственных гарантий субъектов Российской Федерации действует аналогичный порядок, но размер гарантий, подлежащих отдельному отражению в Программе заимствований, безусловно, ниже. По региональным гарантиям объемом менее 10 млн рублей отдельное раскрытие их не требуется. Для муниципального долга размер гарантий, представляемых в соответствующем документе, устанавливается на уровне 100 тыс. рублей и выше.

Взятая в качестве примера, программа государственных гарантий Челябинской области на 2014 год выглядит следующим образом (таблица 1).

Судя по приведенным данным, в качестве приоритетных направлений региональной государственной поддержки в Челябинской области следует рассматривать реализацию инвестиционных проектов по созданию литейного производства и увеличению выпуска животноводческой и птицеводческой продукции (33 % и 19 % от общего объема гарантий соответственно).

Таблица 1

Программа государственных гарантий Челябинской области на 2014 год

Цель гарантирования	Сумма, тыс. руб.
На реализацию инвестиционных проектов на создание (увеличение) производственных мощностей по выпуску продукции животноводства и птицеводства	800 000,0
На реализацию инвестиционных проектов, включенных в комплексные инвестиционные планы моногородов, на создание производственных мощностей по выпуску продукции машиностроения	600 000,0
На реализацию инвестиционных проектов, включенных в комплексные инвестиционные планы моногородов, по созданию новых производственных мощностей в обрабатывающих производствах	360 940,0
На реализацию инвестиционных проектов в городских поселениях Челябинской области, имеющих уровень регистрируемой безработицы более 5 процентов, на создание мощностей по выпуску продукции обрабатывающих производств	563 252,0
На реализацию инвестиционных проектов на создание (увеличение) производственных мощностей по производству овощной продукции в закрытых грунтах, производству и размножению плодово-ягодных и декоративных культур	300 000,0
На реализацию инвестиционных проектов по созданию литейного производства в городе Челябинске	1 400 000,0
На реализацию инвестиционных проектов по развитию объектов туристской инфраструктуры	200 000,0
Итого:	4 224 192,0

Для контроля бюджетного дефицита и оптимизации долговой политики субъекта РФ бюджетное законодательство предусматривает необходимость фиксации верхнего предела регионального государственного долга, а также вводит ряд дополнительных ограничений.

Закон Челябинской области «Об областном бюджете на 2014 год и плановый период 2015 и 2016 годов» устанавливает следующие пределы областного государственного внутреннего долга (таблица 2).

Таблица 2

Верхний предел государственного долга Челябинской области

Показатель	на 1.01.2015	на 1.01. 2016	на 1.01.2017
Верхний предел государственного внутреннего долга Челябинской области, тыс. руб.	43 588 794,2	57 178 205,3	58 369 067,9
в том числе по государственным гарантиям, тыс. руб.	16 091 150,4	16 091 150,4	16 091 150,4

Судя по данным таблицы, в течение предстоящей бюджетной трехлетки в Челябинской области предполагается относительное снижение уровня предоставляемых гарантий с 36,9 % до 27,6 % в общем объеме государственных заимствований, что отчасти объясняется умеренно консервативной долговой политикой, вектор которой направлен преимущественно в сторону сокращения долговых обязательств.

Бюджетным кодексом РФ предусматривается ряд обязательных условий, сопровождающих предоставление государственной (муниципальной) гарантии (ст. 115.2):

- обязательный анализ финансового состояния принципала;
- наличие ликвидного обеспечения исполнения обязательства в связи с возможностью возникновения регрессного требования к принципалу;
- отсутствие просроченной задолженности по обязательным платежам в бюджет и неурегулированных обязательств по ранее полученным гарантиям.

Законодательством тех или иных субъектов РФ могут устанавливаться дополнительные ограничения и условия: социально-экономическая значимость и приоритетность реализуемых программ; эффективность обязательств, в обеспечение которых выданы государственные гарантии, и др.

Законом Челябинской области от 28.08.2003 г. № 175-ЗО «О стимулировании инвестиционной деятельности» дополнительно определена необходимость проведения конкурсного отбора инвестиционных проектов.

При проведении конкурсного отбора основными критериями являются:

- 1) количество вновь созданных рабочих мест;
- 2) прирост объема налоговых отчислений в бюджеты всех уровней;
- 3) значимость инвестиционного проекта для муниципального образования, на территории которого он реализуется.

По итогам конкурсной процедуры победитель получает гарантию, которая подлежит обязательной регистрации в Государственной долговой книге.

Порядок ведения долговой книги и отражения в ней соответствующей информации определяется каждый субъектом РФ самостоятельно. Так, в Челябинской области внесение информации в долговую книгу осуществляется отделом государственного долга и кредитной политики регионального Министерства финансов.

Приказом Минфина Челябинской области от 30.03.2011 № 01/5-36 определены основные параметры ведения долговой книги. Долговая книга состоит из четырех разделов: 1 раздел – государственные ценные бумаги Челябинской области; 2 раздел – бюджетные кредиты, привлеченные в областной бюджет от других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации; 3 раздел – кредиты, полученные Челябинской областью от кредитных организаций, иностранных банков и международных финансовых организаций; 4 раздел – государственные гарантии Челябинской области. Помимо сведений о видах долговых обязательств, в долговой книге также учитывается информация о просроченной задолженности.

Регистрация долговых обязательств осуществляется путем присвоения регистрационного номера долговому обязательству и внесения соответствующих записей в долговую книгу.

Регистрационный код состоит из шести знаков: А-ГГ/XXX, где А — порядковый номер раздела долговой книги; ГГ — две последние цифры года, в течение которого были подписаны документы по долговому обязательству; XXX — порядковый номер долгового обязательства в соответствующем разделе долговой книги. Внутри разделов долговой книги регистрационные записи осуществляются в хронологическом порядке нарастающим итогом. Информация о долговых обязательствах вносится отделом госдолга в долговую книгу в срок, не превышающий пять рабочих дней с момента возникновения соответствующего обязательства.

Долговое обязательство регистрируется в валюте долга. При представлении информации о состоянии долга и составлении отчетности долговые обязательства в иностранной валюте пересчитываются в валюту Российской Федерации по официальному курсу Центрального банка Российской Федерации на отчетную дату [3].

Данные, сосредоточенные в долговой книге субъекта РФ, подлежат раскрытию в целях реализации принципа гласности и открытости бюджетной системы, который в настоящий момент реализуется не в полной мере. Не все субъекты РФ в одинаковой степени раскрывают информацию о состоянии государственного регионального долга, в том числе в области государственных гарантий.

Отсутствие точной и исчерпывающей информации о состоянии долговых источников финансирования может стать ощутимым препятствием на пути модернизации и обновления государственной долговой политики субъекта РФ и, в конечном счете, привести к регрессу долговой финансовой сферы. Оперативность и полнота раскрываемой информации, напротив, позволяет потенциальным инвесторам адекватно воспринимать рыночные сигналы и обеспечивает приток финансовых ресурсов, необходимых для реализации проектов, нуждающихся в государственной поддержке.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Бюджетный кодекс РФ № 145-ФЗ от 31.07.1998 // Собрание законодательства РФ. № 31. ст. 3823.
2. Основные направления государственной долговой политики Российской Федерации на 2013-2015 гг. [Электронный ресурс]: URL: <http://www.minfin.ru>
3. Приказ Министерства финансов Челябинской области «О Порядке внесения информации в государственную долговую книгу Челябинской области» от 30.03.2011 № 01/5-36.
4. Финансовое право: учебник / отв. ред. С. В. Запольский. 2-е изд. исправл. и дополн. М.: Контракт, Волтерс Клувер, 2011. 792 с.

* * *

Tkach Elena S.
MODERNIZATION OF DEBT POLICY OF THE TERRITORIAL SUBJECT
OF THE RUSSIAN FEDERATION ON THE BASIS OF THE STATE GUARANTEES
(South Ural state university, Chelyabinsk)

This article gives an analysis of public debt policy of the territorial subject of the Russian Federation on the basis of State guarantees on the example of the Chelyabinsk region, made suggestions for its improvement.

Keywords: debt policy, State guarantees, the subjects of the Russian Federation, budget deficit, debt, debt book.

REFERENCES

1. Budgetary code RF № 145 – FZ of 31.07.1998 // Meeting of the legislation RF. № 31. p. 3823 (In Russ.).
2. Basic directions of the state debt policy of the Russian Federation on 2013 – 2015 yr. [Electronic resource]. URL: <http://www.minfin.ru>.
3. The order of the Ministry of Finance of the Chelyabinsk region «On the order of the introduction information the state the debt book Chelyabinsk region» from 30.03.2011 № 01/5-36 (In Russ.).
4. Financial law: tutorial / Executive Editor S. V. Zapol'skiy. M.: Kontrakt, Volters Kluver, 2011. 792 p.

* * *