

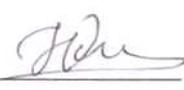
Министерство науки и высшего образования Российской Федерации
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
АМУРСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
(ФГБОУ ВО «АмГУ»)

Факультет юридический
Кафедра конституционного права
Направление подготовки 40.03.01 – Юриспруденция

ДОПУСТИТЬ К ЗАЩИТЕ
Зав. кафедрой
 С.В. Чердаков
« 18 » 02 2020 г.

БАКАЛАВРСКАЯ РАБОТА

на тему: Правовые основы управления государственным долгом субъектов Российской Федерации и муниципальных образований

Исполнитель студент группы 621 узб 3	<u>12.02.2020</u> 	М. Е. Юскаев
Руководитель к.ю.н., доцент	<u>18.02.2020</u> 	С. В. Чердаков
Нормоконтроль	<u>12.02.2020</u> 	О. В. Громова

Министерство науки и высшего образования Российской Федерации
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
АМУРСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
(ФГБОУ ВО «АмГУ»)

Факультет юридический
Кафедра конституционного права

УТВЕРЖДАЮ

Зав. кафедрой



С.В. Чердаков

(подпись)

« 03 » сентября 2019 г.

ЗАДАНИЕ

К выпускной квалификационной работе студента Юскаева Михаила Евегеньевича.

1. Тема выпускной квалификационной работы: Правовые основы управления государственным долгом субъектов Российской Федерации и муниципальных образований

(утверждена приказом от 15.11.2019 г. № 2873-уч)

2. Срок сдачи студентом законченной работы: 10 февраля 2020 г.

3. Исходные данные к выпускной квалификационной работе: Бюджетный Кодекс Российской Федерации, Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов», Рекомендации по проведению субъектами Российской Федерации ответственной заемной/долговой политики, специальная юридическая литература.

4. Содержание выпускной квалификационной работы (перечень подлежащих разработке вопросов): юридические характеристики государственного долга, формирование долговой политики субъекта РФ (на примере Амурской области), муниципальный долг муниципальных образований Амурской области, риски при проведении долговой политики и мероприятия по оптимизации государственного долга.

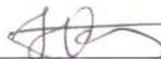
5. Перечень материалов приложения: Требования Министерства финансов Российской Федерации к ведению долговой политики субъектов Российской Федерации в зависимости от группы долговой устойчивости, классификация субъектов по группам долговой устойчивости, государственный долг Амурской области, структура государственного долга Амурской области по состоянию на 2016 и 2017 годы, объем долговых обязательств муниципальных образований Амурской области.

6. Консультанты по выпускной квалификационной работе (с указанием относящихся к ним разделов): нет.

7. Дата выдачи задания: 03 октября 2019.

Руководитель выпускной квалификационной работы: Чердаков Сергей Владимирович, доцент, к.ю.н.

Задание принял к исполнению: _____

 03.10.2019

(подпись студента)

РЕФЕРАТ

Бакалаврская работа содержит 52 с., 5 приложений, 33 источника.

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ (МУНИЦИПАЛЬНЫЙ ДОЛГ), ДОЛГОВАЯ ПОЛИТИКА, БЮДЖЕТНЫЙ КРЕДИТ, КРЕДИТ ОТ КРЕДИТНОЙ ОРГАНИЗАЦИИ, РЕСТРУКТУРИЗАЦИЯ

В работе исследованы правовые основы управления государственным долгом субъекта Российской Федерации и муниципальных образований.

Цель бакалаврской работы – рассмотреть основные направления правового регулирования управления государственного долга и рассмотреть возможности решения проблем данной отрасли.

Для написания бакалаврской работы использовались следующие методы исследования: теоретический анализ литературы и нормативно правовых актов по теме, сравнительно-правовой метод и системный подход изучения материала, а также функциональный подход, как способ изучения функций государственно-правовых явлений.

СОДЕРЖАНИЕ

Введение	5
1 Юридические характеристики государственного долга	8
1.1 Понятие управления государственным долгом	8
1.2 Цели управления государственным долгом	11
1.3 Формирование долговой политики субъекта	14
2 Состав, структура и динамика изменений государственного (муниципального) долга в соответствии с законодательством	19
2.1 Рассмотрение государственный долга субъекта Российской Федерации (на примере Амурской области)	19
2.2 Муниципальный долг	26
3 Риски при проведении долговой политики и мероприятия по оптимизации государственного долга	31
3.1 Риски при проведении долговой политики	31
3.2 Реструктуризация государственного долга субъекта Российской Федерации и проблемы субфедеральных заимствований	34
Заключение	40
Библиографический список	43
Приложение А	48
Приложение Б	49
Приложение В	50
Приложение Г	51
Приложение Д	52

ВВЕДЕНИЕ

В современных условиях различные источники финансирования функций государства играют значительную роль в механизме экономического развития национальных хозяйств. Государственный долг является органической составляющей финансовых систем подавляющего большинства стран мира, поэтому особое значение приобретают приоритеты и направления долговой политики, в рамках которой осуществляется формирование и обслуживание государственного долга, его правовое регулирование.

С одной стороны, привлечение дополнительных средств влияет на экономический рост и экономическую активность в стране, стимулируя потребление или инвестиции в производство, а с другой – оказывает негативное влияние, поскольку расходы на его обслуживание депрессивно сказываются на экономическом положении страны из-за того, что происходит отток ресурсов. Хронический бюджетный дефицит является причиной возникновения и роста государственного долга.

Актуальность данной темы обусловлена тем, что в настоящее время в условиях экономической нестабильности особенно остро стоит проблема управления государственным долгом в субъектах Российской Федерации. Многие амбициозные планы и задачи, поставленные федеральным центром перед регионами требуют значительных финансовых расходов, которые зачастую могут быть не посильны для бюджета субъекта, следствием чего становится бюджетный дефицит и рост государственного долга, который выступает источником его финансирования. Данная тема чрезвычайно актуальна и непосредственно для Амурской области, поскольку отношение государственного долга на 01.01.2019 года к налоговым и неналоговым доходам ее бюджета составило 69,3 процента, а по итогам первого полугодия 2019 года занимала 25-е место среди субъектов Российской Федерации по уровню долговой нагрузки.¹

¹ Официальный сайт РИА «Рейтинг». [Электронный ресурс]. URL: <http://riarating.ru> (дата обращения: 22.10.2019).

Состояние государственного долга субъектов Российской Федерации характеризуется значительным объемом накопленных обязательств, приближающимся у отдельных регионов к объему их годовых доходов, неравномерностью графика погашения, наличием значительного объема обязательств перед Российской Федерацией (федеральным бюджетом) и существенной долей краткосрочных обязательств в структуре долга.

Стоит отметить, что по данным министерства финансов Российской Федерации на 01.01.2019 у 37 субъектов РФ долговая нагрузка превышает 50 %, и только у двух субъектов Российской Федерации (Сахалинская область и город федерального значения Севастополь) отсутствуют долговые обязательства.² Данные обстоятельства свидетельствуют о необходимости разработки и реализации комплекса мер, направленных на повышение ответственности в области долговой политики субъектов.

Совершенствование правового регулирования института государственного долга России позволит улучшить бюджетную политику государства в целом. Лучшая практика управления государственным долгом основывается на установлении четких целей по управлению государственными обязательствами, соотнесении рисков и стоимости государственных заимствований, постоянном мониторинге и управлении рисками, связанными с объемом структурой и графиком платежей по государственному долгу, создании предпосылок для обеспечения постоянного доступа к рынку заемного капитала.

Итак, в связи со всем вышеизложенным, была определена цель бакалаврской работы – рассмотреть основные направления правового регулирования управления государственным долгом и рассмотреть возможности решения проблем данной отрасли.

Объектом исследования выступает совокупность общественных отношений в сфере правового регулирования управления долгом субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

² Официальный сайт Министерства финансов РФ. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.minfin.ru> (дата обращения: 01.07.2019).

Предметом работы – исследование правовых основ, финансово-правовых норм, скалывающихся в процессе регулирования государственного долга в России.

Достижение поставленной цели возможно путем решения следующих задач:

1. Рассмотреть понятие и сущность управления государственным долгом.
2. Определить цели управления государственным долгом.
3. Проанализировать законодательство в области формирования долговой политики субъекта
4. Рассмотреть правовое регулирование государственного (муниципального) долга на примере Амурской области и ее муниципальных образований.
5. Определить риски при проведении долговой политики субъекта
6. Выявить проблемы регулирования государственного долга и разработать возможные способы их решения.

Для написания бакалаврской работы использовались следующие методы исследования: теоретический анализ литературы и нормативно правовых актов по теме, сравнительно-правовой метод и системный подход изучения материала, а также функциональный подход, как способ изучения функций государственно-правовых явлений.

Теоретическую основу бакалаврской работы составили работы таких авторов: Цареградская Ю. К., Рукавишникова И. В., Арзуманова Л. Л., Артемов Н. М., Бадмаев Б. Г. и другие.

1 ЮРИДИЧЕСКИЕ ХАРАКТЕРИСТИКИ ГОСУДАРСТВЕННОГО ДОЛГА

1.1 Понятие управления государственным долгом

Государственным (муниципальным) долгом называют обязательства, возникающие из государственных (муниципальных) заимствований, гарантий по обязательствам третьих лиц, другие обязательства принятые на себя Российской Федерацией, субъектом Российской Федерации или муниципальным образованием».³

Закрепление норм регулирования деятельности государства в сфере стратегического управления государственным долгом на конституционном уровне указывает на их значительную роль в финансовой жизни государства, так в конституциях государств некоторых зарубежных стран финансовая деятельность выделяется как самостоятельный раздел.

В Конституции Российской Федерации в настоящее время содержится общее положение, опосредующее отношения, связанные с государственным долгом. Так в п. 4 ст. 75 Конституции закрепляется, что государственные займы выпускаются в порядке, определяемом федеральным законодательством, и размещаются на добровольной основе.⁴

Основной же массив норм регулирующих государственные заимствования закреплен в бюджетном законодательстве представленным Бюджетным Кодексом Российской Федерации, а так же принятыми в соответствии с ним федеральными законами о федеральном бюджете и бюджетах государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, в соответствии с которыми институт государственного долга можно рассматривать в двух аспектах:

1) как источник финансирования дефицитов бюджетов (ст. 23 Бюджетного кодекса Российской Федерации);

³ Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ (ред. от 15.04.2019) // Собрание законодательства РФ. 1998. № 31. Ст. 3823.

⁴ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.

2) как вид расхода бюджетов (п. 3 ст. 21 Бюджетного кодекса Российской Федерации).

Таким образом, процесс управления государственным долгом выражен в создании и реализации комплекса мер, направленных на привлечение необходимых для развития экономики заемных средств, при поддержании приемлемых уровней риска и доли расходов на обслуживание долга в общем объеме расходов. Процесс управления государственным долгом представляет мощный инструмент макроэкономической политики, поскольку его грамотное использование позволяет решать не только текущие задачи государства, но и способствовать повышению инвестиционного кредитного рейтинга страны, увеличению привлекательности государственных ценных бумаг для новых инвесторов.

Управление государственным долгом Российской Федерации осуществляется Правительством Российской Федерации либо уполномоченным им министерством финансов Российской Федерации, на уровне субъекта Российской Федерации управление осуществляется высшим исполнительным органом субъекта либо уполномоченным им финансовым органом, управление муниципальным долгом осуществляется местной администрацией в соответствии с уставом муниципального образования.

Структуру процесса управления государственным долгом можно представить через три следующих элемента:

- непосредственное управление, предполагающее определение порядка, условий выпуска и размещения долговых обязательств государства;
- обслуживание государственного долга, заключающееся в осуществлении операций по размещению займов, выплате процентного дохода по займам, погашению и иным операциям;
- контроль государственного долга.

Важной задачей органов исполнительной власти осуществляющих управление долгом является сохранение уровня задолженности таким, чтобы темпы его роста и структура долга не снижали кредитоспособность и возможность социально-экономического развития государства (региона, муниципального обра-

зования).

Управление долгом достаточно широкое направление бюджетной деятельности, которое охватывает такие взаимосвязанные виды деятельности, как:

- бюджетное планирование объема государственного долга и расходов на его обслуживание;

- осуществление заимствований и проведение операций с долговыми обязательствами, направленных на оптимизацию структуры государственного долга (снижение рисков по долгу) и сокращение расходов на его обслуживание;

- организация учета долговых обязательств и операций с долгом, исполнение долговых обязательств в соответствии с платежным графиком;

- поддержание постоянного диалога с инвестиционным сообществом, реализация комплекса мер по развитию рынка субфедерального долга.⁵

Правовое регулирование управления долгом имеет большое значение на этапе планирования долга, в ходе которого определяются формы и сроки предстоящих заимствований, в целях обеспечения своевременного исполнения принятых обязательств. Именно на этапе планирования важную роль играют рекомендации и ограничения, утверждаемые в рамках стратегии управления государственным долгом, проведения долговой политики в государстве в целом.

Как уже было сказано, в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации институт государственных заимствований рассматривается как источник финансирования дефицитов бюджетов и как вид расходов бюджета. Также государственный долг можно рассматривать через цели, на которые получены средства. Принято выделять три способа возможного использования государственных займов.

Финансовое размещение. Привлеченные ресурсы расходуются на финансирование инвестиционных проектов и развитие экономики. Как правило, такой способ характерен для стран с развивающейся экономикой, но в развитых странах используется меньше в виду налагаемых тяжелых обязательств по обслу-

⁵ Рекомендации по проведению субъектами Российской Федерации ответственной заемной/долговой политики (утв. Минфином России): официальный сайт Министерства финансов РФ. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.minfin.ru> (дата обращения: 15.10.2019).

живанию такого рода заимствований.

Бюджетное использование. Средства, полученные за счет займа, направляются на финансирование текущих бюджетных расходов, в том числе на обслуживание уже существующей задолженности. Данный способ в большинстве случаев является вынужденным шагом, поскольку является наименее эффективным и применяется в тех случаях, когда экономика не справляется с выплатами взятых на себя обязательств.

Третьим способом является смешанное бюджетно-финансовое размещение, при котором средства направляются как на финансирование текущих нужд государства, так и закладываются в долгосрочные программы развития экономики в масштабах страны.

Таким образом, следует отметить, что управление государственным долгом субъекта Российской Федерации – это совокупность действий субъекта Российской Федерации в лице его уполномоченных органов по регулированию величины, структуры и стоимости обслуживания государственного долга региона. Управление государственным долгом субъектов Российской Федерации распространяется на все финансовые обязательства, выпущенные региональными органами власти. Оно является составной частью общей бюджетной политики региона. Не может быть управление государственным долгом субъекта Российской Федерации в отрыве от процесса планирования и исполнения бюджета субъекта Российской Федерации. Поэтому управление государственным долгом субъектов Российской Федерации является одним из наиболее важных элементов государственной политики регионов.

1.2 Цели управления государственным долгом

Для снижения рисков принятия необоснованных решений в ходе управления государственным долгом, а так же снижения неопределенности инвесторов (кредиторов) относительно планов и будущих действий заемщика важно четко определить и публично сформулировать средне- и долгосрочные цели управления долгом. Просчеты планирования выявляются в условиях рыночной нестабильности и в периоды кризисных явлений, во время которых механизмы

возможного влияния на сложившуюся обстановку и без того ограничены, и дополнительная нагрузка может привести к невозможности своевременного погашения займов.

Экономическая ситуация в каждом отдельном регионе страны может иметь существенные отличия и требовать различных моделей поведения на рынке заимствований. Несмотря на это есть общие цели управления государственным долгом, к которым должен стремиться каждый хозяйствующий субъект в долгосрочной перспективе.

Таковыми целями, согласно рекомендациям Министерства финансов Российской Федерации, являются: обеспечение потребностей субъекта в заемном финансировании, своевременное исполнение долговых обязательств в полном объеме и в установленные сроки при минимизации расходов на обслуживание государственного долга, поддержание объема и структуры государственного долга, исключая неисполнение долговых обязательств, развитие рынка субфедеральных долговых обязательств.⁶

Иными словами необходимо добиться построения такой системы управления, которая должна обеспечить устойчивость субъекта, выраженную в способности исполнять свои обязательства даже в случае крайне неблагоприятной макроэкономической обстановке при этом соблюсти баланс между минимизацией бюджетного риска и минимизацией стоимости обслуживания долга.

Для того что бы обеспечить достижение экономически обоснованного объема и структуры государственного долга субъекта Российской Федерации при безусловном выполнении принятых расходных бюджетных обязательств необходимо повысить качество бюджетного планирования в части определения предстоящих расходов бюджета, объемов поступления собственных доходов бюджета субъекта, прогнозирования планового бюджетного дефицита и соответственно планирования осуществления субъектами Российской Федерации новых государственных заимствований. В данной ситуации правильное приме-

⁶ Рекомендации по проведению субъектами Российской Федерации ответственной заемной/долговой политики (утв. Минфином России): официальный сайт Министерства финансов РФ. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.minfin.ru> (дата обращения: 15.10.2019).

нение элементов стратегического и оперативного управления государственным долгом субъекта будет иметь ключевое значение.

В законе о бюджете субъекта Российской Федерации, как правило, устанавливаются два основных элемента стратегического управления: предельный объем (исключен с 01.01.2020) и верхний предел государственного долга.

Следующей стадией является реализация стратегической модели управления государственным долгом через элементы оперативного управления, например, выбор конкретного периода (даты) осуществления заимствований, определения количества траншей, проведение аукционов по выбору кредитора (инвестора).

Так же что касается модели управления государственным долгом, стоит отметить факт отсутствия целевого характера привлечения заимствований в отличие многих зарубежных стран.

Значительная доля расходных обязательств региональных бюджетов связана с ростом социальных расходов, так же очевидна корреляция между резким ростом государственного долга субъектов и принятия в 2012 году ряда социально-направленных законов и указов президента (государственный долг на 01.01.2013 по отношению к 01.01.2012 вырос в 63 из 83 субъектов, в том числе в Амурской области рост составил 31,2 процента).⁷ Ярко выраженная социальная направленность является малоэффективной с точки зрения обеспечения экономического роста субъекта. Нельзя не согласиться с мнением, что заемные средства должны обладать целевой инвестиционной и инновационной направленностью, направляться на приобретение новых прогрессивных технологий, создание новых рабочих мест.

При этом выбор вида инвестиций должен быть обусловлен отраслью его применения. Так во многих развитых странах характерны ограничения прямых инвестиций в отрасли связанные с эксплуатацией природных ресурсов, производственную инфраструктуру, в таком случае оправдано привлечение кредитов

⁷ Официальный сайт РИА «Рейтинг». [Электронный ресурс]. URL: <http://riarating.ru> (дата обращения: 15.10.2019).

и займов, не смотря на то, что они увеличивают бремя государственного долга, поскольку в долгосрочной перспективе данные инвестиции способствуют росту доходов и в целом экономики субъекта.

Итак, постановка целей управления долгом является основой проведения долговой политики, указывает направления деятельности, и результаты которые должны быть достигнуты. Именно цели определяют круг задач и набор инструментов, которые будут применяться в дальнейшем

1.3 Формирование долговой политики субъекта

Долговая политика субъекта является производной от бюджетной политики, формируемой на базе прогноза социально-экономического развития субъекта на очередной финансовый год и плановый период.

Долговая политика определяется текущими особенностями развития экономики региона и Российской Федерации в целом. При разработке долговой политики субъекта следует анализировать и учитывать факторы, влияющие на размер дефицита регионального бюджета и, следовательно, потребность региона в заемном финансировании.

При замедлении темпов экономического развития образуются выпадающие доходы бюджета с сохранением обязанности выполнения социальных расходов в полном объеме, что приводит к увеличению дефицита бюджета и необходимости применения альтернативных источников его финансирования. Так, в консолидированных бюджетах субъектов существенную долю доходов составляет налог на прибыль, динамика которого имеет высокую корреляцию с темпами роста ВВП. Значительные риски падения налога на прибыль усугубляют проблемы регионов, что необходимо учитывать в случае ожидаемого снижения темпов роста ВВП.

Эффективная стратегия управления государственным долгом строится с учетом оценки ожидаемого объема расходов на обслуживание государственного долга и изменений значений долговых показателей при различных сценариях развития экономики региона и ситуации на финансовом (долговом) рынке. В условиях дестабилизации финансового рынка, когда наблюдается резкий рост

ставок, может быть рассмотрена краткосрочная альтернативная стратегия привлечения финансирования за счет заимствований на менее длительные сроки. Однако к краткосрочным заимствованиям следует обращаться исключительно как к разовому инструменту покрытия дефицита бюджета в конкретной ситуации. Большая доля краткосрочных займов часто приводит к дисбалансу структуры долга, новым займам и увеличению расходов на обслуживания долга.

В настоящее время долговая политика Министерства финансов Российской Федерации по отношению к регионам строится исходя из их долговой устойчивости. Все 85 субъектов Российской Федерации были разделены на три группы: с высокой, средней и низкой долговой устойчивостью (группы А, В и С соответственно). Исходя из данной градации, определялось то, насколько независимо от федерального центра регион может вести свою долговую политику, так если субъекты группы А наделены определенной долей самостоятельности, то деятельность субъектов группы В находится в рамках принятых ограничений (обязанность согласования программ заимствования), третья группа и вовсе полностью находится под жесткой эгидой Министерства финансов Российской Федерации. Так, например, заемщики с низким уровнем долговой устойчивости будут вправе осуществлять рыночные заимствования только для рефинансирования существующего долга, помимо этого на них будет налагаться обязанность утверждения согласованного с Министерством финансов Российской Федерации плана восстановления платежеспособности.

Более подробно требования и ограничения, налагаемые в зависимости от группы долговой устойчивости отражены в Приложении А.

Изначально ранжирование проходило по двум показателям: отношение государственного долга к общему объему доходов бюджета и доля расходов на обслуживание долга в общем объеме расходов бюджета. Позднее для более полного представления экономической ситуации и эффективной классификации был добавлен один показатель для анализа: годовая сумма платежей по погашению и обслуживанию государственного долга к доходам бюджета. Показатели классификация субъектов по группам долговой устойчивости отражены в

Приложении Б.

Помимо описанных показателей в ст. 107.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации указан показатель «Доля краткосрочных долговых обязательств в общем объеме долга», однако безопасный уровень этого соотношения не конкретизирован и при отнесении оцениваемого субъекта к соответствующей группе данный показатель официально не учитывается. Помимо этого возможны и другие показатели по решению Министерства финансов Российской Федерации или финансового органа субъекта.

В отношении регионов и муниципальных образований с низким уровнем долговой устойчивости и при невыполнении ими плана восстановления платежеспособности может быть инициирован процесс отрешения от должности высшего должностного лица.

Таким образом, в соответствии с оценкой долговой устойчивости субъектов Российской Федерации, проведенной с использованием показателей, предусмотренных статьей 107.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации, на основе фактических данных Министерством финансов Российской Федерации с 2019 года не позднее 1 октября текущего финансового года формируется перечень субъектов Российской Федерации отнесенных к указанным группам заемщиков.

По итогам 2018 года и плановых бюджетных показателей 2019 года по данным законов о бюджетах субъектов в редакции по состоянию на 1 августа 2019 года к группе с высоким уровнем долговой устойчивости были отнесены 37 субъектов Российской Федерации, к группе со средним уровнем – 43 (в том числе Амурская область), к группе с низким уровнем долговой устойчивости – 5 субъектов.⁸

Как видно из данных показателей положение большого количества регионов достаточно тяжелое, а из-за низкого кредитного рейтинга бывает достаточно сложного получить заемные средства на выгодных условиях. Таким об-

⁸ Официальный сайт Министерства финансов РФ. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.minfin.ru> (дата обращения: 15.10.2019).

разом, для принятия кредитором или инвестором решения о предоставлении субъекту кредита ключевое значение имеет информация о проводимой субъектом Российской Федерации долговой политики. Формы предоставления такой информации, конечно, могут быть различными, но на данный момент выработан оптимальный способ – это разработка и публикация «Основных направлений государственной долговой политики...». Данный документ должен быть постоянно доступен для публичного пользования и своевременно обновляться.

Раскрытие информации о долговых обязательствах и проводимой заемной политике является важным элементом формирования благоприятной кредитной истории региона, что необходимо для всех субъектов, а не только для тех, что имеют большой объем заемных средств, поскольку это создает предпосылки для снижения стоимости заимствования и улучшения структуры долга.

Основные направления долговой политики субъекта должны содержать следующую информацию:

- итоги реализации долговой политики предыдущего периода;
- основные факторы, определяющие характер и направления долговой политики;
- цели и задачи долговой политики;
- инструменты реализации долговой политики;
- анализ рисков для бюджета, возникающих в процессе управления госдолгом субъекта.

Основные направления долговой политики субъекта являются главным стратегическим нормативно-правовым актом в сфере управления долгом. Также с точки зрения правового регулирования управления долгом является закон субъекта о бюджете, в котором устанавливаются верхний предел и предельный объем государственного долга. Данные показатели определяют четкие количественные границы за пределы которых, субъект не может выходить в процессе управления долгом.

Как бы ни оценивалась долговая устойчивость субъектов Российской Федерации, их задолженность для Правительства Российской Федерации – это

всегда условные обязательства федерального бюджета. Поэтому необходима выработка и применения четких подходов и критериев федерального центра к регулированию заимствований субъектов.

Долговая политика субъекта зависит от множества факторов, и формирование ее осуществляется в зависимости от текущих характеристик и особенностей развития экономики. Регионы обладают достаточной самостоятельностью в сфере управления долгом, однако, в случае накопления значительного объема долговых обязательств, формирование долговой политики подвергается жесткому контролю со стороны федерального центра, что целесообразно, особенно учитывая большое количество бюджетных кредитов (только пять субъектов Российской Федерации не имеют бюджетных кредитов).

2 СОСТАВ, СТРУКТУРА И ДИНАМИКА ИЗМЕНЕНИЙ ГОСУДАРСТВЕННОГО (МУНИЦИПАЛЬНОГО) ДОЛГА В СООТВЕТСТВИИ С ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВОМ

2.1 Рассмотрение государственного долга субъекта Российской Федерации (на примере Амурской области)

Амурская область является достаточно закредитованным регионом. Согласно информации Национального рейтингового агентства Амурская область по уровню долговой нагрузки на начало 2019 года находится на 25 месте, отношение государственного долга к налоговым и неналоговым доходам бюджета составляет 59,9 процента.

Текущие состояние государственного долга Амурской области и основные направления его правового регулирования следует начать рассматривать и анализировать с 2012 года, поскольку в связи с принятием ряда федеральных законов и указов Президента Российской Федерации значительно возросли социальные обязательства области, расширен перечень полномочий, осуществляемых за счет средств областного бюджета. Так же большой удар по бюджету был нанесен расходами, связанными с преодолением последствий наводнения 2013 года. При этом растущие расходные обязательства не обеспечиваются поступлениями доходов в областной бюджет в полном объеме. В связи с перечисленными фактами существенно выросла потребность в заемных средствах, чтобы закрыть дефицит регионального бюджета. Так если на 01.01.2012 государственный долг Амурской области составлял 11,5 млрд. рублей, то к 01.01.2014 государственный долг вырос почти в два раза и составил 22,8 млрд. рублей. Рост продолжался вплоть до 2017 года, когда государственный долг достиг 30,6 млрд. рублей. Статистические данные по государственному долгу Амурской области за период 2011-2020 годов отражены в приложении В.

В связи с перечисленными событиями, а также в рамках проводимой в масштабах страны административной реформы осенью 2013 года Правительством Амурской области была принята государственная программа «Повышение эффективности деятельности органов государственной власти и управления

Амурской области», в которой первым проводимым мероприятием стала подпрограмма «Повышение эффективности управления государственными финансами и государственным долгом Амурской области», что непосредственно подчеркивает особое внимание Правительства области к данной теме.

Согласно данной подпрограмме рассчитанной до 2025 года обозначены следующие проблемы:

- низкий уровень внедрения инструментов программно-целевого принципа бюджетирования;
- отсутствие действенной системы финансового контроля и его ориентации на оценку эффективности бюджетных расходов;
- высокий уровень государственного долга Амурской области;
- сохранение значительной степени зависимости местных бюджетов от финансовой помощи за счет средств областного бюджета, о чем свидетельствуют пропорции распределения муниципальных образований на группы в зависимости от доли межбюджетных трансфертов в доходах местных бюджетов;
- наличие просроченной кредиторской задолженности в местных бюджетах, увеличение муниципального долга;
- низкое качество управления муниципальными финансами в ряде муниципальных образований области.

Данная программа стала основой нормативно-правовой базы стратегии управления государственным долгом области, в соответствии с ней ежегодно распоряжением Правительства области утверждаются основные направления долговой политики на текущий и плановый периоды.

Однако, как уже было сказано, государственный долг неизменно рос вплоть до 2017 года, несмотря множество предпринимаемых мер. Ключевым фактором позволившим остановить рост государственного долга стало изменение структуры долга.

На начало 2016 года наибольший удельный вес в структуре государственного долга – 64,8 процента занимали обязательства по кредитам от кредитных организаций, что в текущей экономической обстановке означало большой

процент по займам, и как следствие значительная доля расходов бюджета направлялась на обслуживание долга, что влекло за собой все новые займы. Расходы на обслуживание государственного долга области за период 2012-2017 годов увеличились с 0,5 млрд. рублей до 0,8 млрд. рублей. Также негативное влияние оказало то, что существенную долю составляли краткосрочные займы, средств на погашение которых, в случае каких либо непредвиденных трат бюджета, как в случае с чрезвычайной ситуацией в 2013 году было недостаточно.

Кардинально изменить структуру долга удалось благодаря принятию постановления Правительства Российской Федерации «Об утверждении правил предоставления (использования, возврата) из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации бюджетных кредитов на 2016 год». Согласно данным правилам Министерством финансов Российской Федерации стали предоставляться бюджетные кредиты бюджетам субъектов для покрытия дефицита бюджета в целях погашения обязательств полученных от кредитных организаций.

В ходе указанных мероприятий удалось снизить объем кредитов полученных в коммерческих банках с 19768817,0 тыс.руб. на 01.01.2016 до 10518428,2 тыс.руб. на 01.01.2017. Удельный вес обязательств по кредитам кредитных организаций составил 34,4 процента, а обязательств по бюджетным кредитам, привлеченным их федерального бюджета – 65,4 процента, Приложение Г.

Не меньшее значение имело заключение соглашения о реструктуризации бюджетных кредитов, подписанного в декабре 2017 года с Министерством финансов Российской Федерации, в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 13.12.2017 №1531 «О проведении в 2017 году реструктуризации обязательств (задолженности) субъектов Российской Федерации перед Российской Федерацией по бюджетным кредитам». На основании данного постановления было реструктурировано бюджетных кредитов на общую сумму 14,9 млрд. рублей сроком на 7 лет. Благодаря приросту собствен-

ных доходов Амурской области в 2018- 2019 годах опережает уровень инфляции по Российской Федерации, что согласно данному постановлению позволит в 2020 году подать заявку в Министерство финансов Российской Федерации на продление сроков реструктурированных кредитов.

В целом реализация долговой политики Амурской области в рамках решения ключевых задач по поддержанию умеренной долговой нагрузки, соблюдению показателей опирается именно на указанные выше нормативно-правовые акты.

Привлеченные кредиты из федерального бюджета в целях рефинансирования бюджетных кредитов, а также замещения долговых обязательств перед кредитными организациями позволили сократить расходы на обслуживания долга, однако согласно указанных постановлений данные кредиты предоставлялись при условии принятия субъектом Российской Федерации определенных условий (обеспечение дефицита бюджета на уровне 10 процентов суммы доходов бюджета субъекта Российской Федерации, поэтапное сокращение доли общего объема долговых обязательств по государственным ценным бумагам и кредитам от кредитных организаций и другие требования направленные на недопущения роста государственного долга).

Так же одним из важнейших условий является утверждение высшим органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации основных направлений долговой политики субъекта на очередной финансовый год и плановый период (проект основных направлений долговой политики должен предоставляться в Министерство финансов Российской Федерации не позднее 1 ноября текущего года).

Предельный объем государственного долга и объем расходов на его обслуживания ограничиваются требованиями Бюджетного кодекса Российской Федерации, согласно которому предельный объем государственного долга Амурской области не должен превышать утвержденный общий годовой объем доходов областного бюджета без учета утвержденного объема безвозмездных поступлений. Помимо этого, объем расходов на обслуживание государственно-

го долга в очередном финансовом году и плановом периоде не должен превышать 15 % объема расходов бюджета региона, за исключением объема расходов, осуществляющихся за счет субвенций, которые предоставляются из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

В целом долговая политика региона находится под строгим контролем и вынуждена строиться не только с учетом требований Бюджетного Кодекса Российской Федерации и федеральных законов, регулирующих данную сферу, но и ограничениями, принятыми в соответствии действующих соглашений с Министерством финансов Российской Федерации.

Так например, в декабре 2017 года между Министерством финансов Российской Федерации и Амурской областью были заключены соглашения о реструктуризации бюджетных кредитов на общую сумму 14,9 млрд. рублей сроком на 7 лет. Однако, регион обязуется обеспечить поэтапное снижение общего объема государственного долга минимум на 3 % ежегодно: с 73 % в 2017 году до 63 %; к 2025 доля государственного долга не должна превышать 38 %.

Что касается кредитов полученных от кредитных организаций, то на сегодняшний день их доля относительно суммы доходов областного бюджета без учета безвозмездных поступлений не должна превышать 27 %. Увеличить долю коммерческих кредитов можно будет только к началу 2022 года, причем только на 2 % (до 29 % суммы доходов областного бюджета без учета безвозмездных поступлений). Так же существует ограничение ставок для таких кредитов на уровне ставки, установленной Центральным банком Российской Федерации, увеличенной на 1 % годовых.

Перечень инструментов реализации долговой политики, сформированный на основании структуры государственного долга, предусмотренной Бюджетным кодексом Российской Федерации является исчерпывающим и помимо уже описанных бюджетных кредитов и кредитов, полученных от кредитных организаций важным инструментом является принятие долговых обязательств путем предоставления гарантий. Предоставление государственных гарантий способствует развитию государственно-частного партнерства, позволяет юридическим

лицам и муниципальным образованиям области более оперативно привлекать в кредитных организациях заемные средства для реализации инвестиционных проектов на территории области. Однако стоит заметить, что государственные гарантии в 2018-2019 годах не предоставлялись и не планируются в ближайшей перспективе.

Правительством Амурской области разработан комплекс мероприятий по сокращению объема государственного долга, включающий в себя:

- направление части налоговых и неналоговых доходов, полученных при исполнении областного бюджета сверх утвержденного законом Амурской области на текущий финансовый год и плановый период общего объема налоговых и неналоговых доходов, на замещение заимствований, погашение государственного долга области;

- поддержание уровня государственного долга области и расходов на его обслуживание на безопасном уровне;

- привлечение заимствований на среднесрочный и долгосрочный периоды на благоприятных для области условиях в целях оптимизации структуры государственного долга области по срокам погашения и равномерного распределения долговой нагрузки на областной бюджет;

- сокращение объема привлечения краткосрочных рыночных заемных средств на срок менее одного года;

- проведение ежегодного анализа объема и состава задолженности, в том числе с точки зрения сроков погашения, стоимости обслуживания заимствований, влияния на общую платежеспособность;

- совершенствование практики проведения конкурсных процедур по заключению государственных контрактов по открытию кредитных линий в целях финансирования дефицита областного бюджета и погашения долговых обязательств.⁹

В соответствии с вышесказанным, основной целью на 2019-2021 годы

⁹ Распоряжение Правительства Амурской области от 14.10.2019 № 288-р «Об утверждении основных направлений долговой политики Амурской области на 2020 год и плановый период 2021-2022 годов». [Электронный ресурс]. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

является снижение уровня государственного долга Амурской области, так же будет продолжена работа по минимизации стоимости обслуживания государственного долга, в которой важно использовать современные механизмы управления заимствованиями.

Большую роль в данном процессе играет уровень взаимодействия с кредитными организациями, поскольку исходя из изменяющихся условий финансовых рынков возможно заключение дополнительных соглашений к кредитным договорам о снижении процентных ставок; проведение работы с кредитными организациями по снижению процентных ставок по ранее заключенным кредитным договорам. Механизм рефинансирования долговых обязательств на данный момент является, пожалуй, самым часто используемым.

Так же благоприятное воздействие на структуру государственного долга оказывает эффективное оперативное управление долговыми обязательствами в части корректировки сроков привлечения заимствований с учетом результатов исполнения областного бюджета, что позволяет избегать пиковых нагрузок на бюджет.

Использование краткосрочных бюджетных кредитов на финансирование кассовых разрывов. Данный инструмент позволяет привлекать средства федерального бюджета на срок, не превышающий 90 дней, которые могут быть направлены на погашение задолженности и сокращения сроков кредитов, полученных от кредитных организаций.

Таким образом, проведенная работа позволяет постепенно снижать долговую нагрузку. При этом ослабление кредитной зависимости региона осуществляется плавно, без снижения качества оказания государственных услуг и социальной напряженности среди граждан. В настоящее время не следует рассматривать государственный долг как дерогативное (негативное, критическое, кризисное) явление, практически все субъекты имеют долговые обязательства и не стремятся к их полному погашению. Государственные заимствования прочно вошли в жизнь и стали основным источником покрытия дефицита бюджета, основной целью является обеспечение безопасного уровня долговой нагрузки

2.2 Муниципальный долг

В Амурской области 29 муниципальных районов и городских округов, совокупный объем долговых обязательств которых на 01.01.2019 года составил 1 699 768,40 тыс. рублей, при этом объем долга города Благовещенска составляет 1 076 930,00 тыс. рублей (63,4% от общего объема), а 14 из них не имеют долговых обязательств, подробные данные приведены в Приложение Г.

В городе Благовещенске осуществление муниципальных заимствований, предоставление муниципальных гарантий, управление муниципальным долгом обеспечивает администрация города, городской бюджет утверждается решением городской думы.¹⁰

В решении о городском бюджете помимо прочих характеристик городского бюджета должны быть установлены следующие показатели, касающиеся муниципального долга:

- программа муниципальных заимствований на очередной финансовый год и плановый период;
- верхний предел муниципального внутреннего долга по состоянию на 1 января года, следующего за очередным финансовым годом и каждым годом планового периода, с указанием, в том числе верхнего предела долга по муниципальным гарантиям;
- предельный объем муниципального долга на очередной финансовый год и плановый период;
- предельный объем расходов на обслуживание муниципального долга в очередном финансовом году и плановом периоде;
- программа предоставления муниципальных гарантий в очередном финансовом году и плановом периоде.

Так же стоит отметить, что финансовым управлением администрации города без внесения изменений в решение о городском бюджете на текущий финансовый год на замещение муниципальных заимствований, погашение муни-

¹⁰ Решение Благовещенской городской Думы от 20.12.2007 № 37/172 (ред. от 25.04.2019) «Об утверждении Положения о бюджетном процессе в муниципальном образовании городе Благовещенске». [Электронный ресурс]. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

ципального долга могут направляться доходы, фактические полученные при исполнении городского бюджета сверх утвержденного решением о городском бюджете общего объема доходов.

Муниципальными образованиями по аналогии с региональным уровнем утверждаются нормативно-правовые акты о долговой политике соответствующего муниципального района или городского округа на текущий год и плановый период.

Согласно основным направлениям долговой политики Благовещенска основными мероприятиями на 2019 год и плановый период 2020 и 2021 годов станут:

- поддержание уровня муниципального долга на безопасном уровне объемом долга и объемом расходов на его обслуживание;
- привлечение заимствований исключительно в целях рефинансирования существующей задолженности;
- привлечение кредитов от кредитных организаций по ставкам не превышающим уровень ключевой ставки, установленной Центральным банком Российской Федерации, увеличенной на 1 процент годовых;
- осуществление среднесрочных муниципальных заимствований;
- мониторинг исполнения бюджета города с целью определения возможных кассовых разрывов, покрытие которых будет осуществляться за счет привлечения бюджетных кредитов на пополнение остатков средств на счетах бюджетов субъектов Российской Федерации (местных бюджетов) в Управлении Федерального казначейства по Амурской области;
- определение приоритетности расходов связанных с обслуживанием муниципального долга, исходя из сроков погашения долговых обязательств путем гибкого распределения бюджетной нагрузки;
- приостановление предоставления муниципальных гарантий муниципального образования на 2019 год и плановый период 2020 и 2021 годов;
- направление части доходов, полученных при исполнении городского

бюджета сверх утвержденного решением о городском бюджете общего объема доходов, на замещение муниципальных заимствований и /или погашение муниципального долга;

– взаимодействие с органами государственной власти по привлечению и реструктуризации бюджетных кредитов с целью сбалансированности бюджета и замещение долговых обязательств по кредитам, привлеченным от кредитных организаций.

Исходя из вышесказанного, на первый взгляд может показаться, что серьезных проблем в сфере государственного долга у муниципальных образований Амурской области нет, а их бюджеты самостоятельно справляются с расходными обязательствами, ведь у половины муниципальных образований долг отсутствует.

Однако если проанализировать законы Амурской области «Об областном бюджете на 2018 год и плановый период 2019 и 2020 годов» и «Об областном бюджете на 2019 год и плановый период 2020 и 2021 годов», то можно выделить два фактора, которые помогут более детально представить и понять текущую ситуацию.

Итак, суммарный объем доходов налоговых и неналоговых доходов всех муниципальных районов и городских округов за 2018 год составил 11 637 691 тыс.рублей, в тоже время согласно закону об областном бюджет на тот же год, объем запланированных межбюджетных трансфертов составил 19 230 885,8 тыс. рублей (фактически составил 19 292 891,2 тыс.рублей).¹¹ Таким образом, более половины денежных средств муниципальных образований это денежные средства областного бюджета, выделенные в форме дотаций, субсидий, субвенций и иных межбюджетных трансфертов.

Несмотря на собственную большую долговую нагрузку, область вынуждена направлять значительные объемы межбюджетных трансфертов муниципальным образованиям, в виду низких налоговых и неналоговых доходов мно-

¹¹ Закон Амурской области от 13.12.2017 № 158-ОЗ (ред. от 21.12.2018) «Об областном бюджете на 2018 год и плановый период 2019 и 2020 годов». [Электронный ресурс]. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

гих из них, а, следовательно, невозможности самостоятельного покрытия расходов бюджета, направления денежных средств на развитие экономики и социальной сферы.

Получение займов муниципальными образованиями может усугубить ситуацию в виду появления новых расходов на обслуживание муниципального долга, которые могут стать непосильны для местных бюджетов. К тому же по причине небольших объемов местные бюджеты менее устойчивы к кризисным ситуациям.

Одной из возможных мер решения данной проблемы является укрупнение муниципальных образований. Обсуждение темы оптимизации количества муниципальных образований длится довольно долго. В 2003 году тезисом проводимой муниципальной реформы стало приближение местной власти к населению. В 2003-2009 гг. количество муниципальных образований в России было увеличено более чем в 2 раза.

Однако, проводимые в предельно сжатые сроки преобразования, в должной мере не учитывали мнений специалистов, не подкреплялись продуманными финансово-экономическими мероприятиями. Многие муниципальные территории оказались неспособными эффективно решать вопросы местного значения, проблемными стали вопросы нехватка управленческих кадров высокого уровня, и недостаток средств содержания аппарата муниципальных служащих. Поэтому с 2010 года начался обратный процесс – сокращение количества муниципальных образований. Данная мера рассматривается как мера оптимизации финансовых и кадровых ресурсов.

В Амурской области так же существуют меры направленные на стимулирование укрупнения муниципальных образований, так например, в случае принятия закона¹² области о преобразовании муниципальных образований путем объединения поселений¹³ по инициативе органов местного самоуправления

¹² Закон Амурской области от 11.11.2011 № 529-ОЗ (ред. от 25.11.2019) «О межбюджетных отношениях в Амурской области» (принят Законодательным Собранием Амурской области 30.09.2011). [Электронный ресурс]. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹³ Там же.

бюджету объединенных поселений предоставляется грант в форме дотации на стимулирование укрупнения муниципальных образований.

Таким образом, рассмотрев муниципальный долг муниципальных образований Амурской области можно сделать следующие выводы.

Отсутствие долговых обязательств не обязательно говорит самодостаточности бюджета, стабильного экономического развития муниципального образования. Если говорить о муниципальных образованиях Амурской области, то отсутствие заимствований у части из них свидетельствует об отсутствии возможности проведения долговой политики, отсутствия возможности наращивания собственных доходов, стагнации экономики в целом. Существование местных бюджетов за счет дотаций субъекта Российской Федерации не стимулирует муниципальные образования к выработке и развитию собственной долговой политики, а так же развитию собственного кадрового потенциала в данной сфере.

3 РИСКИ ПРИ ПРОВЕДЕНИИ ДОЛГОВОЙ ПОЛИТИКИ И МЕРОПРИЯТИЯ ПО ОПТИМИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО ДОЛГА

3.1 Риски при проведении долговой политики

Мониторинг и оценка потенциальных рисков занимают особое место в управлении государственным долгом, и должны осуществляться на протяжении всего процесса управления долгом, начиная с этапа планирования целей и разработки стратегии и до момента его погашения. Понимая содержания рисков, владея навыками управления ими можно определить уровень приемлемого риска, которым может считаться предельная сумма дополнительных расходов по долгу, возникающих при материализации возможных рисков.

В качестве основных рисков, с которыми сталкиваются субъекты Российской Федерации в ходе реализации долговой политики Министерство финансов Российской Федерации называют риск рефинансирования, процентный, валютный и операционный риски.

Вероятность невозможности привлечения новых заимствований для погашения ранее принятых обязательств, по приемлемым процентным ставкам (текущим или более низким) называется риском рефинансирования

Данному виду риска подвергаются те субъекты-должники, у которых в структуре долга преобладают краткосрочные обязательства или график погашения обязательств характеризуется высокой степенью неравномерности, то есть наличием пиковых нагрузок на бюджет.

В данной ситуации необходим постоянный мониторинг конъюнктуры рынка с учетом графика погашения долговых обязательств, поскольку в условиях высокой волатильности процентных ставок субъект может столкнуться с тем, что кредиторы могут отказать в предоставлении новых кредитов, посчитав, что условия займа при данном состоянии рынка им невыгодны.

Процентный риск обусловлен возможным ростом процентных ставок и может увеличивать стоимость обслуживания уже имеющихся долговых обязательств и, соответственно, сумму расходов бюджета субъекта Российской Фе-

дерации на обслуживание долга. В этой связи преобладание долгосрочных долговых обязательств надо расценивать как потенциальный риск. Дополнительный риск возникает в случае, если значительная часть задолженности обслуживается по переменной процентной ставке, однако, осуществление заимствований в данной форме позволяет снизить риск рефинансирования. В связи с этим важно реализовывать заимствования таким образом, чтобы сохранить баланс между данными видами рисков в общей структуре долга.

Так же стоит отметить такую важную характеристику заимствований с переменной процентной ставкой, как периодичность установления новых значений ставки (частота процентных выплат). Поскольку планирование бюджетных ассигнований на обслуживание долга осуществляется ежегодно, для субъекта, выступающего в качестве заемщика, предпочтительнее инструменты с менее частой периодичностью выплат, поскольку они позволят снизить волатильность расходов на обслуживание долга в течение финансового года.

Несмотря на то, что обязательства с фиксированной ставкой считаются менее рискованными для заемщика, они могут быть менее привлекательными для потенциальных кредиторов.

Долговые обязательства в иностранной валюте порождают еще один вид риска – валютный, его суть заключается в высокой волатильности стоимости обслуживания долга в валюте Российской Федерации вследствие изменения обменных курсов. Так например, в результате кризиса 2014 года и девальвации российского рубля, рублевый эквивалент валютных обязательств субъектов увеличился более чем на 70 процентов. В сложившейся ситуации регионы не были способны осуществлять соответствующие выплаты. В связи с этим потребовалось принятие антикризисных мер, одной из которых стало принятие на федеральном уровне решений о заключении с субъектами, имеющими долг в иностранной валюте, соглашений, суть которых заключалась в следующем: субъекты исполняли указанные обязательства по среднему номинальному курсу соответствующей иностранной валюты к рублю за 2012-2014 годы, остальное компенсировал федеральный бюджет.

Государством были введены жесткие требования к заемщикам, планирующим осуществлять заимствования в иностранной валюте. Согласно требованиям Бюджетного кодекса Российской Федерации внешние заимствования могут осуществлять только субъекты, которые имеют кредитные рейтинги от не менее чем двух международных рейтинговых агентств не ниже уровня аналогичных рейтингов, присвоенных Российской Федерации.

Согласно данным Министерства финансов Российской Федерации на 01.01.2019 субъекты, имеющие долговые обязательства в иностранной валюте отсутствуют.

Последним стоит упомянуть операционный риск, и не смотря на то, что он в отличие от указанных выше не соотносится с экономическими факторами, в мировой практике управления государственным долгом вопрос минимизации операционных рисков является чрезвычайно важным. Данный риск присущ всем типам операций, направлениям деятельности, процессам и системам, и эффективное управление операционным риском является одним из ключевых элементов общей системы управления рисками.

Данный риск характеризуется возникновением потерь и дополнительных затрат в результате несоответствия нормативно-правовым актам установленных порядков и процедур совершения операций и других сделок или их нарушения сотрудниками, некомпетентности или ошибок персонала, несоответствия или отказа используемых учетно-расчетных, информационных и других систем.

Крайне негативно могут сказаться на управлении государственным долгом такой вид операционного риска как риск ошибок при разработке внутренних нормативных актов, нечеткие формулировки и некорректное оформление эмиссионной документации, кредитных соглашений и иных документов. Риск человеческих ошибок, риск поломок и нарушений в работе технических систем, риск потерь в связи с нарушениями в системе управления и внутреннего контроля, риск мошеннических действий сотрудников, например инсайдерских сделок также относят к операционным рискам.

В целях минимизации данных рисков необходимо утверждение четких

положений и регламентов детальности, подбор высококвалифицированных кадров и способствование их дальнейшему профессиональному развитию, строгий контроль за осуществляемыми операциями, а также современное программное обеспечение.

Для оценки всех рисков портфеля государственного долга используется система показателей долговой устойчивости.

3.2 Реструктуризация государственного долга субъекта Российской Федерации и проблемы субфедеральных заимствований

Одним из инструментов управления государственным долгом является реструктуризация. В законодательстве Российской Федерации под реструктуризацией понимается основанное на соглашении изменение условий исполнения обязательств (погашения задолженности), связанное с предоставлением отсрочек, рассрочек исполнения обязательств, изменением объемов и (или) сроков уплаты процентов и (или) иных платежей, предусмотренных действующими договорами (соглашениями) и иными документами, из которых вытекают указанные обязательства.¹⁴

Как уже упоминалось, в 2017 году Правительством Российской Федерации были утверждены правила проведения реструктуризации обязательств субъектов перед федеральным бюджетом по бюджетным кредитам. Данный документ можно назвать ключевым для значительного количества регионов (в частности Амурской области), поскольку он стал одним из факторов, благодаря которому удалось остановить рост государственного долга, и создать условия для снижения его объемов.

Согласно данным правилам реструктуризации подлежали обязательства (задолженности) субъектов Федерации по бюджетным кредитам, предоставленным для частичного покрытия дефицитов региональных бюджетов, срок погашения которых наступает в 2018–2019 и 2021–2022 годах. Реструктуризация проводилась путем предоставления должнику рассрочки с переносом погаше-

¹⁴ Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ (ред. от 15.04.2019) // Собрание законодательства. 1998. № 31. Ст. 3823.

ния задолженности по основному долгу и процентам по кредиту на период с 2018 по 2024 г. включительно.

Установлено, что задолженность по основному долгу и начисленным процентам за фактический срок пользования бюджетным кредитом на дату реструктуризации будет погашаться в 2018–2019 годах – в размере 5 % суммы задолженности ежегодно, в 2020 году – 10 % суммы задолженности, в 2021–2024 годах – равными долями по 20 % суммы задолженности ежегодно с возможностью её досрочного погашения.

Помимо этого регионам предоставляется возможность продления периода погашения в 2020 году до 2029 в случае обеспечения регионом в 2018 и 2019 годах роста налоговых и неналоговых доходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации не ниже фактического уровня инфляции, что должно способствовать не только сдерживанию роста государственного долга и сокращению расходов, но и является стимулом для развития экономики региона и поиска новых возможностей увеличения доходов бюджета.

Помимо перечисленного предусмотрена возможность переноса в 2020 году периода погашения обязательств субъектов Российской Федерации перед Российской Федерацией по бюджетным кредитам, предоставленным на подготовку к проведению XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 года в городе Сочи, XXVII Всемирной летней Универсиады 2013 года в городе Казани, на мероприятия по обеспечению ликвидации последствий засухи, последствий крупномасштабного наводнения на территориях Хабаровского края, Амурской области и Еврейской автономной области, предусмотрев погашение задолженности по основному долгу и начисленным за фактический срок пользования бюджетным кредитом на дату реструктуризации задолженности процентам в период с 2025 по 2034 год включительно ежегодно равными долями с возможностью ее досрочного погашения.¹⁵

Однако при заключении с Министерством финансов Российской Федера-

¹⁵ Федеральный закон от 02.12.2019 № 380-ФЗ «О федеральном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов». [Электронный ресурс]. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 15.10.2019).

ции соглашения о реструктуризации на субъект возлагаются определенные обязательства в части уровня долговой нагрузки, а также устанавливаются меры ответственности за невыполнение условий реструктуризации.

Условиями реструктуризации являются выполнение следующих обязательств:

- утверждение и обеспечение реализации высшим исполнительным органом власти субъекта Федерации плана по оздоровлению государственных финансов субъекта Федерации;

- обеспечение в 2018–2024 годах дефицита бюджета субъекта Федерации на уровне не более 10 % суммы доходов регионального бюджета без учёта безвозмездных поступлений за соответствующий финансовый год;

- привлечение в бюджет субъекта Федерации кредитов от кредитных организаций исключительно по ставкам на уровне не более чем уровень ключевой ставки Банка России, увеличенный на 1 % годовых.

Как уже упоминалось, согласно данным правилам Амурская область заключила соглашения с Министерством финансов Российской Федерации о реструктуризации бюджетных кредитов на общую сумму 14,9 млрд. рублей сроком на 7 лет и уже два года успешно выполняет принятые на себя обязательства в части снижения долговой нагрузки. Государственный долг с 01.01.2018 (27 665 834 тыс. рублей) по состоянию на 01.01.2020 снизился до 26 568 057 тыс. рублей.

Таким образом, уже на сегодняшний день можно говорить о том, что принятые решения позволили повысить устойчивость бюджетов субъектов, снизить риски дальнейшего увеличения объёма региональных долговых обязательств и неполного финансирования первоочередных расходов.

Однако не стоит забывать о том, что такие программы реструктуризации, так же как и программы замещения рыночных кредитов бюджетными является временной антикризисной мерой, предпринятой федеральными властями в связи ограниченными возможностями рыночных заимствований на приемлемых условиях из-за высоких процентных ставок и рыночной нестабильности в це-

лом. В настоящее время бюджетные кредиты отсутствуют в структуре задолженности всего в пяти российских регионах, а в 10 составляют 100 % регионального госдолга. Задолженность перед коммерческими банками отсутствует в 42 регионах, но в восьми региональных госдолгах их доля превышает 50 %. Также стоит отметить, что за 2019 год доля бюджетных кредитов выросла с 43 до 50 %, а доля коммерческих кредитов за 9 месяцев 2019 года сократилась с 29 до 20 %.

Как видно из данных показателей регионы стремятся в первую очередь погасить более дорогие рыночные заимствования, однако бюджетные кредиты в том виде, в котором они представлены на сегодняшний день, не выгодны федеральному бюджету, поскольку являются для него дополнительной нагрузкой, поэтому по мере улучшения экономической конъюнктуры регионы будут стимулировать к тому, чтобы в структуре долга субъекта преобладали рыночные заимствования, в особенности в форме выпуска ценных бумаг.

Рынок субфедеральных облигаций в настоящее время требует серьезного развития, поскольку его доля является самым незначительным сектором внутреннего долгового рынка, однако облигации обладают лучшей ликвидностью по сравнению с банковскими кредитами, что позволяет активно управлять долгом, влиять на уровень рисков и быть более независимыми от федерального бюджета.

Так же все большую роль играют рейтинговые агентства, которые являются неотъемлемой частью инфраструктуры облигационного рынка. По состоянию на декабрь 2019 года Центрального Банка Российской Федерации аккредитованы 4 рейтинговых агентства (два из которых получили аккредитацию в сентябре 2019 года). Кредитный рейтинг есть показатель качества заемщика, на который в первую очередь опирается инвестор.

Таким образом, рейтинговые агентства призваны предоставить инвестору независимое мнение о возможности вложения денежных средств, о возможных рисках, а так же полную информацию о платежеспособности заемщика на протяжении всего периода сотрудничества.

Недостаточная развитость рынка субфедеральных облигаций отчасти объясняется простотой процедуры получения кредита для региона, а так же большим количеством краткосрочных заимствований для непредусмотренных срочных нужд бюджета.

Обобщая вышесказанное можно сформулировать следующую проблему правового регулирования государственного долга: недостаточность принимаемых мер по стимулированию субъектов к повышению кредитного рейтинга и получения рыночных займов на оптимальных условиях, а так же слабое развитие рынка ценных бумаг. Большинство регионов рассчитывают на помощь из федерального бюджета, на дешевые кредиты и новые программы реструктуризации, и не стремятся к развитию рынка ценных бумаг. Так как у многих регионов заимствования на протяжении нескольких лет выражены исключительно в форме бюджетных кредитов и кредитов кредитных организаций, возникает вопрос профессиональной подготовки кадров, поскольку отсутствие практики различных форм активного управления долгом отрицательно скажется на качестве управления в дальнейшем.

Далее стоит сказать еще о двух взаимосвязанных аспектах одной проблемы вытекающих из игнорирования современных условий развития экономического рынка.

Во многих регионах полученные за счет займа средства направляются на погашение уже существующей задолженности, в большей части обусловленной взятыми на себя социальными обязательствами. Таким образом, складывается ситуация, в которой субъект не может добиться снижения государственного долга, поскольку не направляет заемные средства на те нужды, которые способствовали бы развитию экономики региона, иными словами заимствования не носят инвестиционный характер, как следствие не способствуют росту доходов бюджета и не позволяют улучшить кредитный рейтинг региона, что влечет за собой более дорогие условия рыночного кредитования.

Вторым аспектом этой же проблемы является отсутствие целевого характера привлечения заимствований. Правовое установление обязанности заемщи-

ка указывать цель, на которую планируется расходовать заемные средства, имело бы ряд фундаментальных преимуществ.

Во-первых, установление цели позволит улучшить контроль за расходованием заемных средств, сделает эту процедуру более прозрачной.

Во-вторых, это способствует привлечению инвесторов, поскольку они будут обладать большим количеством данных о заемщике и его намерениях в части расходования заемных средств, уверенности в их своевременном возврате, что в свою очередь способствует предоставления более выгодных условий займа.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Государственный долг стал неотъемлемой частью экономики нашей страны и ее субъектов. Влияние, которое данный институт оказывает на экономику велико, и исходя из того насколько грамотно и профессионально устроен процесс управления долгом зависит то, окажется ли это влияние положительным или отрицательным. С одной стороны за счет заимствований можно финансировать развитие производства, что будет положительно влиять на экономику, с другой – значительные расходы на обслуживания долга могут нивелировать положительный эффект от вложенных средств.

Процесс управления государственным долгом представляет собой совокупность мероприятий, которые направлены на обеспечение потребностей публично-правового образования в заемном финансировании, своевременное и полное исполнение государственных (муниципальных) долговых обязательств, планирование осуществления новых заимствований, работа по минимизации расходов на обслуживание долга, поддержание приемлемой структуры долга, исключая их неисполнение.

Правовые основы управления государственным долгом субъектов Российской Федерации и муниципальных образований нашли отражение преимущественно в Бюджетном кодексе Российской Федерации, а также в принятых в соответствии с ним федеральных законах. Однако на региональном и муниципальном уровне так же имеется довольно обширная правовая база, регулирующая долговую политику соответствующего субъекта Российской Федерации или муниципального образования. Так же действует большое количество программ регулирующих отношения между федерацией и субъектами в части бюджетных кредитов, поскольку они, как правило, составляют большую часть в структуре государственного долга субъектов.

Бюджетные кредиты привлекательны для регионов по причине более низких процентных ставок, меньших рисков (реструктуризации, рефинансирования), но не выгодны федеральному бюджету, который использует их в каче-

стве антикризисной меры помощи субъектам. В виду вышесказанного необходимо стимулирование субъектов к рыночным заимствованиям. В настоящее время заключенные соглашения между Министерством финансов Российской Федерации и субъектов о реструктуризации бюджетных кредитов либо замещения рыночных кредитов бюджетными предусматривают ограничения и обязанности регионов в части снижения объема долга, поддержания приемлемой структуры долга (постепенное увеличение доли коммерческих кредитов), ограничение ставок по кредитам кредитных организаций на уровне ключевой ставки установленной Центральным банком Российской Федерации, увеличенной на 1 процент.

Однако установленные ограничения не всегда сдерживают рост долговой нагрузки субъекта, а в большинстве регионов (в том числе и в Амурской области) имеет место быть тенденции к достижению верхних порогов долговых показателей. Необходимо расширение количества показателей применяющихся при отнесении субъекта к группам долговой устойчивости и закрепление их в Бюджетном кодексе Российской Федерации, а так же ужесточение уже имеющихся, что позволит более корректно и разносторонне подходить к ранжированию, иметь полное представление о проблемах того или иного региона.

Итак, в ходе выполнения данной работы были выполнены следующие задачи:

- рассмотреть понятие и сущность управления государственным долгом;
- определить цели управления государственным долгом;
- проанализировать законодательство в области формирования долговой политики субъекта;
- рассмотреть правовое регулирование государственного (муниципального) долга на примере Амурской области и ее муниципальных образований;
- определить риски при проведении долговой политики субъекта;
- выявить проблемы регулирования государственного долга и разработать возможные способы их решения.

Выполнения задач бакалаврской работы позволило достичь поставлен-

ной цели, а именно исследование основ правового регулирования управления государственным долгом, а также выявление проблем данной отрасли и возможности их решения.

Подводя итог выполненной работы, стоит отметить, что управление государственным долгом тесно связано с вопросами экономической безопасности страны, поскольку является частью системы управления финансовыми ресурсами и является потенциальным источником экономических и политических рисков. Государственный долг может оказывать значительное влияние на темпы роста экономики и развитие страны в целом, а значит и на жизнь граждан и их благосостояние. Сегодня государственный долг не рассматривают как негативное явление, даже развитые страны не стремятся к полному его погашению. Государственные заимствования прочно вошли в жизнь и стали основным источником покрытия дефицита бюджета.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1 Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. - 2014. - № 31. - Ст. 4398.

2 Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ (ред. от 15.04.2019) // Собрание законодательства РФ. – 1998. - № 31. - Ст. 3823

3 Федеральный закон от 02.12.2019 № 380-ФЗ «О федеральном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов». [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.pravo.gov.ru> - 15.10.2019.

4 Федеральный закон от 29.11.2018 № 459-ФЗ «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов». [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.pravo.gov.ru> - 15.10.2019.

5 Постановление Правительства РФ от 27.01.2016 № 40 (ред. от 17.03.2018) «Об утверждении Правил предоставления (использования, возврата) из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации бюджетных кредитов на 2016 год». [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.pravo.gov.ru> - 15.10.2019.

6 Постановление Правительства РФ от 13.12.2017 № 1531 (ред. от 21.06.2019) «О проведении в 2017 году реструктуризации обязательств (задолженности) субъектов Российской Федерации перед Российской Федерацией по бюджетным кредитам». [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.pravo.gov.ru> - 15.10.2019.

7 Основные направления государственной долговой политики на 2017-2019гг. (утв. Минфином России). [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.minfin.ru>. - 15.10.2019.

8 Рекомендации по проведению субъектами Российской Федерации от-

ветственной заемной/долговой политики (утв. Минфином России). [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http: www.minfin.ru](http://www.minfin.ru). - 15.10.2019.

9 Закон Амурской области от 10.12.2018 № 292-ОЗ (ред. от 26.04.2019) «Об областном бюджете на 2019 год и плановый период 2020 и 2021 годов (принят Законодательным Собранием Амурской области 06.12.2018).[Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http: www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru) - 15.10.2019.

10 Закон Амурской области от 13.12.2017 № 158-ОЗ (ред. от 21.12.2018) «Об областном бюджете на 2018 год и плановый период 2019 и 2020 годов» (принят Законодательным Собранием Амурской области 11.12.2017). [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http: www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru) - 15.10.2019.

11 Закон Амурской области от 11.11.2011 № 529-ОЗ (ред. от 25.11.2019) «О межбюджетных отношениях в Амурской области» (принят Законодательным Собранием Амурской области 30.09.2011). [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http: www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru) - 15.10.2019.

12 Закон Амурской области от 30.06.2008 № 67-ОЗ (ред. от 05.06.2012) «О порядке предоставления государственных гарантий Амурской области» (принят Законодательным Собранием Амурской области 19.06.2008). [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http: www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru) - 15.10.2019.

13 Закон Амурской области от 31.08.2007 № 368-ОЗ (ред. от 28.03.2019) «О бюджетном процессе в Амурской области» (принят Амурским областным Советом народных депутатов 23.08.2007). [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http: www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru) - 15.10.2019.

14 Постановление Правительства Амурской области от 26.09.2018 № 472 «Об утверждении Программы оздоровления государственных финансов Амурской области на 2018-2020 годы». [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http: www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru) - 15.10.2019.

15 Постановление Правительства Амурской области от 08.06.2009 № 251 (ред. от 18.08.2016) «Об утверждении Перечня документов, представляемых для получения государственной гарантии Амурской области, и Порядка оформ-

ления государственной гарантии Амурской области». [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.pravo.gov.ru> - 15.10.2019.

16 Постановление Правительства Амурской области от 25.09.2013 № 442 (ред. от 26.04.2019) «Об утверждении государственной программы Амурской области «Повышение эффективности деятельности органов государственной власти и управления Амурской области» // Амурская правда, № 194, 16.10.2013 (постановление, Программа (начало)) № 196, 18.10.2013 (Программа (окончание)). [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.pravo.gov.ru> - 15.10.2019.

17 Распоряжение Правительства Амурской области от 14.10.2019 № 288-р «Об утверждении основных направлений долговой политики Амурской области на 2020 год и плановый период 2021-2022 годов». [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.pravo.gov.ru> - 15.10.2019.

18 Распоряжение Правительства Амурской области от 17.10.2018 № 148-р «Об утверждении основных направлений долговой политики Амурской области на 2019 год и плановый период 2020-2021 годов». [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.pravo.gov.ru> - 15.10.2019.

19 Распоряжение Правительства Амурской области от 11.10.2017 № 122-р (ред. от 20.02.2018) «Об утверждении долговой политики Амурской области на 2018 год и плановый период 2019-2020 годов». [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.pravo.gov.ru> - 15.10.2019.

20 Распоряжение Правительства Амурской области от 15.05.2015 № 64-р (ред. от 05.12.2018) «Об утверждении Плана мероприятий по оздоровлению государственных финансов Амурской области на 2017-2019 годы». [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.pravo.gov.ru> - 15.10.2019.

21 Решение Благовещенской городской Думы от 20.12.2007 № 37/172 (ред. от 25.04.2019) «Об утверждении Положения о бюджетном процессе в муниципальном образовании городе Благовещенске». [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.pravo.gov.ru> - 15.10.2019.

II Специальная литература

23 Арзуманова, Л. Л. Актуальные проблемы финансового права: монография / Л. Л. Арзуманова, Н. М. Артемов, О. В. Болтинова. – М.: НОРМА ИНФРА-М, 2016. – 208 с.

24 Артемов, Н. М. Региональное финансовое право: монография / Н.М. Артемов, А. В. Богданова, Н. В. Васильева. – М.: Юстицинформ, 2017. – 316 с.

25 Бадмаев, Б. Г. Финансовое право: учебник для бакалавров / Б. Г. Бадмаев, А. Р. Батяева, К. С. Бельский; под ред. И.А. Цинделиани. – 3-е изд. М.: Проспект, 2016. – 656 с.

26 Вороная, А. А. Анализ и пути решения общих проблем управления государственным долгом в субъектах РФ / А. А. Вороная, С. Н. Солдаткин // Наука и образование: новое время. – 2018. – № 2. – С. 226-233.

27 Королева, М.Л. Государственный долг субъектов российской федерации: состояние и проблемы // Вестник Волжского университета имени В. Н. Татищева. – 2019. – № 3. – С. 49.

28 Кудрявцева, С. А. Государственный долг субъекта Российской Федерации: понятие, виды и формы долговых обязательств / С. А. Кудрявцева // Финансы и управление. – 2016. – № 1. – С. 100-116.

29 Рукавишникова, И. В. Особенности бюджетного кредитования субъектов Российской Федерации / И. В. Рукавишникова // Финансовое право. – 2016. – № 6. – С. 22-27.

30 Сангинова, Л. Д. Эффективная долговая политика субъектов Российской Федерации: теория и практика / Л. Д. Сангинова // Экономика. Налоги. Право. – 2018. – № 1. – С. 96-105.

31 Цареградская, Ю. К. Государственный долг России в контексте бюджетного законодательства: специфика правового регулирования / Ю. К. Цареградская // Финансовое право. – 2016. – № 1. – С. 23-26.

32 Цареградская, Ю. К. Методы управления государственным долгом: финансово-правовое регулирование / Ю. К. Цареградская // Финансовое право. – 2016. – № 11. – С. 10 – 13.

33 Цареградская, Ю. К. Правовое регулирование государственного долга

в контексте долговой политики России на 2017-2019 годы / Ю. К. Цареградская
// Актуальные проблемы российского права. – 2017. – № 11. – С. 91 - 95.

ПРИЛОЖЕНИЕ А

Таблица А.1 - Требования Министерства финансов Российской Федерации к ведению долговой политики субъектов Российской Федерации в зависимости от группы долговой устойчивости

Требования и ограничения	Группа А (высокая долговая ус- тойчивость)	Группа В (средняя дол- говая устой- чивость)	Группа С (низкая долговая устойчивость)
Разработка основных направлений долговой политики (ОНДП)	+	+	+
Представление проекта ОНДП в Министерство Финансов Российской Федерации, финансовый орган субъекта	–	+	+
Заимствования на финансирование дефицита бюджета	+	+	–
Согласование программ заимствований и гарантий с Министерством Финансов, финансовым органом субъекта	–	+	+
Возможность получения бюджетных кредитов	+	+	+ (целевые креди- ты)
Предельный объем заимствований ограничен суммой, направляемой на погашение долговых обязательств	–	–	+
Возможность выпуска ценных бумаг, получения банковских кредитов	+	+	– (кредиты от ком- мерческих орга- низаций в случае рефинансирова- ния по ранее при- влеченным креди- там)

ПРИЛОЖЕНИЕ Б

Таблица Б.1 - Классификация субъектов по группам долговой устойчивости

Показатель	Группа А	Группа В	Группа С
Отношение объема государственного долга к объему доходов бюджета (без учета безвозмездных поступлений)	$\leq 50 \%$, $\leq 25 \%$ - для высокодотационных субъектов	50-85 %, 25-45 % для высокодотационных субъектов	$> 85 \%$, $> 45 \%$ для высокодотационных субъектов
Доля расходов на обслуживание государственного долга в общем объеме расходов бюджета (за исключением объема расходов, осуществляемых за счет субвенций)	$\leq 5 \%$	5-8 %	$> 18 \%$
Отношение годовой суммы платежей по погашению и обслуживанию государственного долга к доходам бюджета (налоговым, неналоговым и дотациям)	$\leq 13 \%$	13-18 %	$> 18 \%$

ПРИЛОЖЕНИЕ В

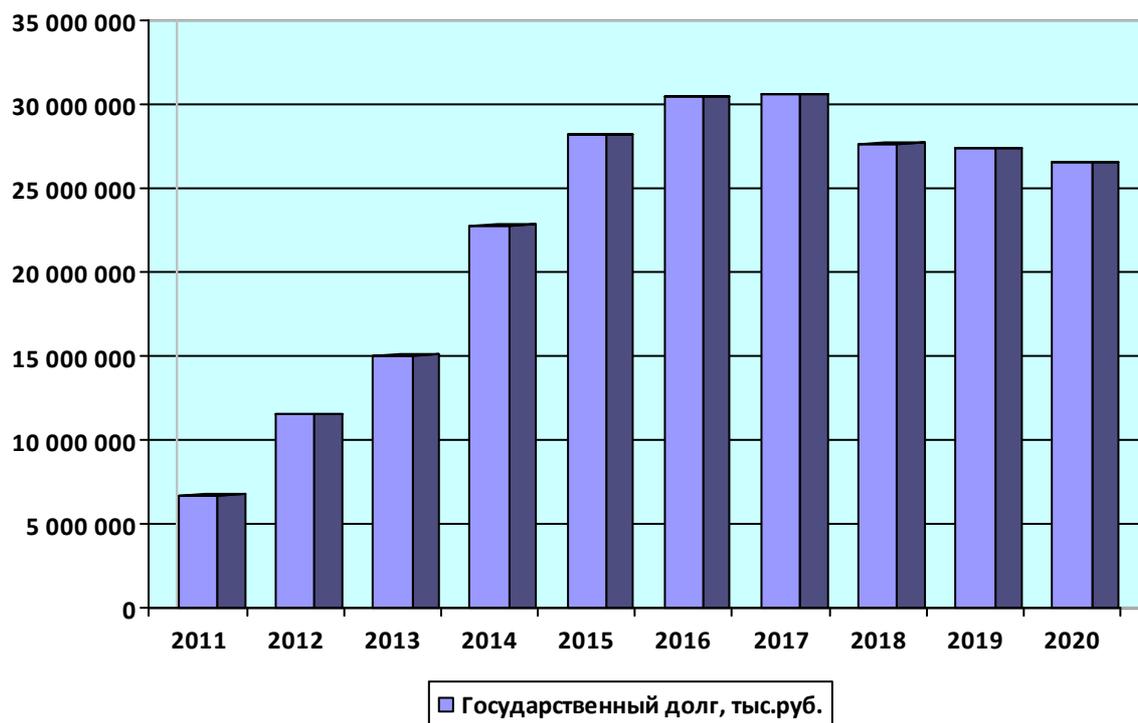
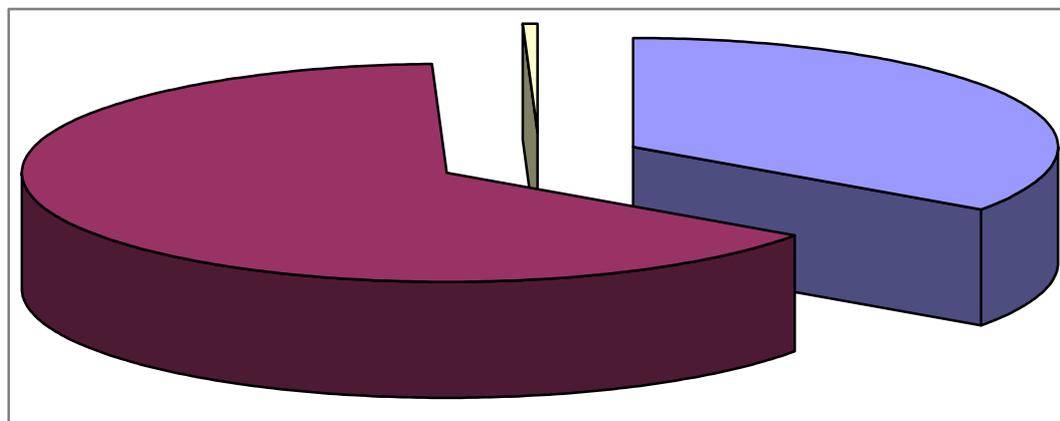


Рисунок В.1 - Государственный долг Амурской области

ПРИЛОЖЕНИЕ Г

2016 год



2017 год

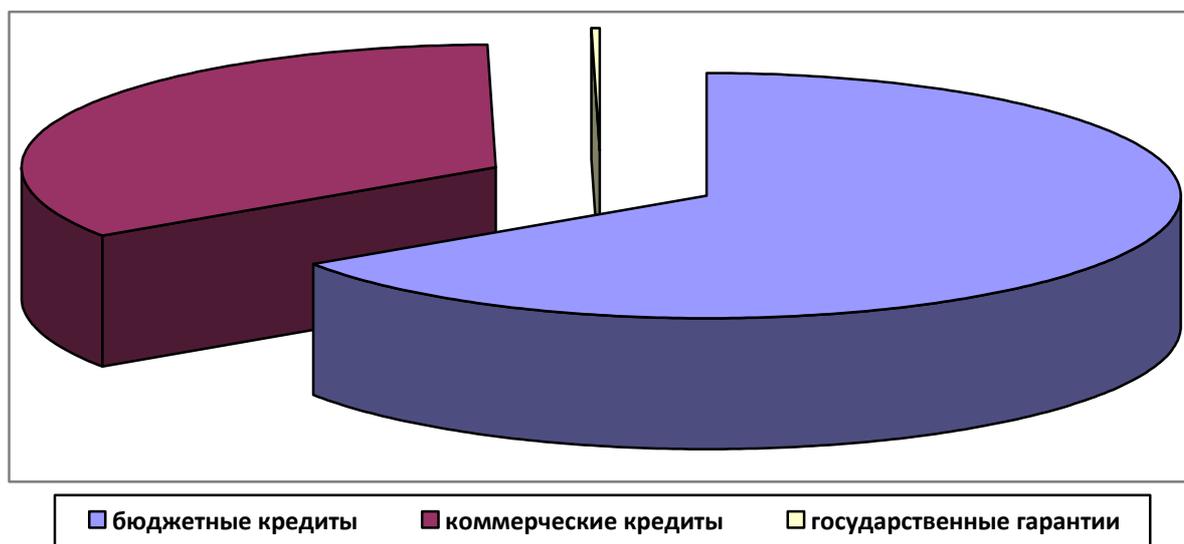


Рисунок Г.1 - Структура государственного долга Амурской области по состоянию на 2016 и 2017 годы

ПРИЛОЖЕНИЕ Д

Таблица Д.1 - Объем долговых обязательств муниципальных образований
Амурской области

Наименование муниципальных районов и городских округов	Объем налоговых и неналоговых доходов (плановые показатели)	Объем долга муниципальных районов и городских округов (факт)	Бюджетные кредиты, полученные от других бюджетов бюджетной системы РФ
г. Благовещенск	2 828 574,69	1 076 930,00	20 731,50
г. Белогорск	629 603,85	231 478,04	6 478,04
г. Зея	345 451,18	58 354,00	2 952,00
г. Райчихинск	176 297,59	0,00	0,00
г. Свободный	741 479,89	144 897,74	79 897,74
г. Тында	459 664,67	48 994,00	0,00
г. Шимановск	165 586,51	39 869,50	990,50
р-н Архаринский	104 651,20	0,00	0,00
р-н Белогорский	155 787,78	2 668,00	2 668,00
р-н Благовещенский	256 593,92	19 946,30	11 946,30
р-н Бурейский	157 770,80	0,00	0,00
р-н Завитинский	122 285,10	13 000,00	0,00
р-н Зейский	278 617,72	33 669,00	3 669,00
р-н Ивановский	143 258,00	7 690,00	7 690,00
р-н Константиновский	107 366,31	0,00	0,00
р-н Магдагачинский	181 336,08	3 046,00	3 046,00
р-н Мазановский	129 573,85	4 278,00	4 278,00
р-н Михайловский	111 595,11	8 763,00	3 873,00
р-н Октябрьский	127 727,33	0,00	0,00
р-н Ромненский	91 275,03	0,00	0,00
р-н Свободненский	267 520,59	0,00	0,00
р-н Серышевский	161 933,04	0,00	0,00
р-н Селемджинский	186 805,06	0,00	0,00
р-н Сковородинский	246 248,50	0,00	0,00
р-н Тамбовский	224 346,65	6 184,82	0,00
р-н Тындинский	256 522,90	0,00	0,00
р-н Шимановский	67 732,12	0,00	0,00
пгт Прогресс	82 199,28	0,00	0,00
г. Циолковский	117 257,30	0,00	0,00
Итого	8 925 062,05	1 699 768,40	148 220,08