

УДК 336.27 : 332.1

UDC 336.27 : 332.1

08.00.00 Экономические науки

Economic sciences

**ДОЛГОВАЯ УСТОЙЧИВОСТЬ  
РОССИЙСКИХ РЕГИОНОВ: ОБЩАЯ  
ОЦЕНКА И АДЕКВАТНОСТЬ  
РЕГУЛИРОВАНИЯ****DEBT SUSTAINABILITY OF RUSSIAN  
REGIONS: THE OVERALL ASSESSMENT AND  
THE ADEQUACY OF REGULATION**

Солдаткин Сергей Николаевич

Soldatkin Sergey Nikolaevich

к.э.н., доцент

Cand.Sci.Econ., Associate Professor

РИНЦ SPIN-код 7643-6750

RSCI SPIN-code: 7643-6750

ORCID iD 0000-0002-5153-7356

ORCID iD : 0000-0002-5153-7356

Researcher ID : Q-2403-2015

Researcher ID : Q-2403-2015

e-mail: s\_soldatkin@mail.ru, sss@ael.ru

e-mail: s\_soldatkin@mail.ru, sss@ael.ru

*Хабаровский государственный университет  
экономики и права, Хабаровск, Россия**Khabarovsk State University of Economics and Law,  
Khabarovsk, Russia*

Актуальность статьи заключается в том, что органы власти субъектов РФ, в целях укрепления финансовой самостоятельности регионов, поиска средств на реализацию региональных социальных программ, программ модернизации и инноваций, вынуждены проводить активную долговую политику. Вместе с тем, такая политика приводит к накоплению рядом регионов значительных объемов государственных долговых обязательств, существенному росту долговой нагрузки на бюджет субъекта РФ, нарушению параметров долговой устойчивости. Дана авторская трактовка понятия «долговая устойчивость субъекта РФ». Проведенное сопоставление объемов и динамики долговых обязательств субъектов РФ с обеспеченностью расходов субъектов РФ собственными доходами позволило выявить периоды активизации долговой активности субъектов РФ. Также установлена обратная зависимость между абсолютным приростом государственного долга субъектов РФ и обеспеченностью расходов субъектов РФ собственными доходами. Дана оценка масштабов нарушения региональными властями российского бюджетного законодательства в отношении соблюдения нормативов долговой нагрузки на бюджет субъекта РФ. Сделан вывод о нерациональности сложившейся структуры долговых обязательств субъектов РФ в плане обеспечения долговой устойчивости субъектов. Высказан ряд сомнений в адекватности предлагаемого Минфином России механизма повышения долговой устойчивости регионов и ужесточения ответственности региональных властей за проводимую долговую политику, поскольку не исчерпаны все возможности действующего механизма

The relevance of the article is because the authorities of the constituent entities of the Russian Federation have to pursue an active debt policy in order to strengthen the financial autonomy of the regions, search funds for the implementation of regional social programs, programs of modernization and innovation. However, this policy leads to the significant accumulation of public debts by a number of regions, major increase in the debt burden on the budget of the constituent entity of the Russian Federation, violation of debt sustainability parameters. The author's interpretation of "debt sustainability of the constituent entity of the Russian Federation" concept is given. The performed comparison of the amounts and dynamics of the debt for the constituent entities with these entities' security costs by their own income let us highlight the periods of intensifying debt activity of the constituent entities of the Russian Federation. The inverse relation between absolute growth of the public debt of the constituent entities of the Russian Federation and entities' security costs by their own income is also established. The range assessment of violation of Russian budget legislation by the regional authorities with respect to regulatory compliance of debt burden on the budget of the constituent entity of the Russian Federation is given. The conclusion on irrationality of the current debt structure of the constituent entities of the Russian Federation in ensuring entities' debt sustainability is made. A number of doubts concerning the adequacy of mechanism (proposed by the Ministry of Finance of the Russian Federation) that improves debt sustainability of regions and upgrades the penalties of regional authorities for its debt policies were expressed. This is because all the possibilities of operating mechanism were not implemented

Ключевые слова: ЗАИМСТВОВАНИЯ, ЗАЕМНО-ДОЛГОВАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ РЕГИОНОВ, ДОЛГОВАЯ ПОЛИТИКА, ДОЛГОВАЯ УСТОЙЧИВОСТЬ

Keywords: BORROWING, REGION BORROW-DEBT ACTIVITY, DEBT POLICY, DEBT

Doi: 10.21515/1990-4665-128-094

## **Введение**

Необходимость укрепления финансовой самостоятельности регионов, поиска средств на реализацию региональных социальных программ, программ модернизации и инноваций оставляет по-прежнему актуальной для органов власти субъектов Российской Федерации (далее – субъект РФ) дальнейшую активизацию заёмно-долговой деятельности. В этой связи требуется объективная оценка взвешенности и эффективности проводимой на региональном уровне государственной долговой политики, в том числе с точки зрения обеспечения долговой устойчивости субъекта РФ.

По мнению Минфина России, существует ряд «перекосов» в структуре задолженности субъектов РФ, свидетельствующих о просчетах в проведении регионами заемной политики и вызывающих необходимость разработки и реализации комплекса мер по повышению ответственности субъектов в части проведения «разумной» заемной/долговой политики: приближение накопленных долговых обязательств отдельных регионов к объему их годовых доходов, преобладание краткосрочных обязательств, неравномерность графика погашения долга, наличие значительного объема обязательств перед федеральным бюджетом [12].

Достаточно позднее (6 февраля 2017 г.) опубликование Минфином России Основных направлений государственной долговой политики Российской Федерации на 2017–2019 гг. [3] вызвано, на наш взгляд, необходимостью тщательной проработки ведомством принципиального отношения федерального центра к проводимой в последние годы субъектами РФ политике заимствований и четкого формулирования намерений в области ужесточения мер, обеспечивающих долговую устойчивость субъектов. Для того, чтобы окончательно убедиться в правильности предлагаемых в данном документе мер, Минфину России надо было дождаться результатов заемно-долговой деятельности регионов за 2016 г. В результате в докумен-

те сформулированы более жесткие бюджетные ограничения на осуществление субъектами РФ заемно-долговой деятельности.

Для объективной оценки степени долгового обременения субъектов РФ и адекватности предлагаемых новаций в области регулирования долговой устойчивости субъектов РФ представляется целесообразным выявить факторы, способствовавшие в последние годы активизации заемно-долговой деятельности российских регионов.

### **Долговая устойчивость как индикатор рациональности заемно-долговой деятельности органов власти субъекта РФ**

Стоит заметить, что четкое и однозначное толкование термина «долговая устойчивость субъекта РФ» в российском бюджетном законодательстве отсутствует. В Бюджетном кодексе РФ [1] данный термин, в отличие, например, от «долговой ответственности субъекта РФ» даже не упоминается. Несмотря на это термин «долговая устойчивость субъекта РФ (региона)» активно используется Минфином России и другими федеральными ведомствами в ряде официальных документов и отчетов [3, 12].

В многочисленных публикациях последних лет по проблемам оценки и регулирования долговой устойчивости субъектов РФ (регионов), авторы, как правило, избегают выяснения сути термина [6, 7, 9, 13].

Галухин А.В. использует категорию «долговая устойчивость бюджетов регионов», под которой понимает такое состояние государственных финансов субъекта федерации, при котором долговая нагрузка на бюджет и социально-экономическое развитие территории не превышает законодательно закрепленных нормативов, а осуществляемые органами власти региона заимствования строятся исходя из оптимальности структуры и эффективности их использования [5].

Нами предлагается использовать понятие «долговая устойчивость субъекта РФ», понимая под этим такое состояние бюджетной системы субъекта РФ, при котором долговая нагрузка на бюджет и экономику субъ-

екта не превышает определённых нормативов, а заемная деятельность субъекта строится исходя из необходимости поддержания сбалансированности и устойчивости бюджета субъекта, оптимальной структуры долговых инструментов и максимального использования их возможностей. При этом сбалансированность и устойчивость бюджета субъекта РФ предполагает недопущение несвоевременного исполнения долговых обязательств и их реструктуризации.

Основным нормативом долговой нагрузки на бюджет субъекта РФ, регламентируемым российским бюджетным законодательством, на наш взгляд, является предельный объем государственного долга субъекта к объему собственных доходов бюджета субъекта (то есть доходов без учета безвозмездных поступлений). По сути дела действует два значения норматива: 100% для обычных субъектов и 50% для высокодотационных субъектов. При этом до 1 января 2018 г. эти значения могут быть превышены в части получения субъектом РФ бюджетных кредитов [1].

Официальных нормативов долговой нагрузки на экономику нет. На наш взгляд, в этом случае долговую устойчивость субъекта РФ можно оценивать путем сопоставления размера государственного долга субъекта по состоянию на конец года с объемом валового регионального продукта, произведенного субъектом за год.

Необходимо разработать отдельную методику оценки долговой устойчивости субъекта РФ. Одним из аспектов методики должен стать анализ распределения совокупного долга региона на долг субъекта как такового и долг муниципальных образований субъекта [14, с. 132].

В табл. 1 проанализирована динамика государственных долговых обязательств субъектов РФ.

Таким образом, в 2006–2016 гг. объемы консолидированного и государственного долга субъектов РФ стабильно увеличивались. При этом рос удельный вес государственного долга субъектов РФ в структуре консоли-

дированного долга субъектов РФ: 75,7% по состоянию на начало 2006 г. до 87,1% на начало 2016 г.

Таблица 1

Сопоставление объемов и динамики долговых обязательств субъектов РФ с обеспеченностью расходов субъектов РФ собственными доходами за 2006–2016 гг. [10, 11]

Годы, на 1 янв.	Обеспеченность расходов собственными доходами консолидированных бюджетов субъектов РФ, процентов	Консолидированный долг субъектов РФ, млрд. руб.	Госдолг субъектов РФ, млрд. руб.	Удельный вес госдолга в консолидированном долге субъектов РФ, процентов	Абсолютный прирост госдолга субъектов РФ к предыдущему году, млрд. руб.
2006	Н.д	478,1	361,7	75,7	0,0
2007	Н.д	497,4	392,2	78,9	30,5
2008	Н.д	561,2	458,7	81,7	97,0
2009	Н.д	707,8	601,2	84,9	142,5
2010	81,9	1025,7	890,8	86,8	289,6
2011	86,5	1265,7	1 095,9	86,6	205,1
2012	88,4	1387,3	1 171,8	84,5	75,9
2013	86,4	1596,7	1 351,4	84,6	179,6
2014	83,5	2026,4	1 737,5	85,7	386,1
2015	87,2	2402,7	2 089,5	87,0	352,0
2016	Н.д	2660,7	2 318,6	87,1	229,1
2017	Н.д	2717,5	2 353,2	86,6	34,6

Данные о ежегодных абсолютных приростах государственного долга субъектов РФ позволяют визуально выявить два периода активизации долговой активности субъектов РФ: в 2008–2010 гг. и в 2012–2015 гг. Очевидно, что первый период активизации стал следствием общего экономического кризиса в России 2008 г.

Активизация заёмно-долговой деятельности российских регионов в 2012–2015 гг., на наш взгляд, объясняется тем, что на фоне опережающего роста расходов региональных бюджетов по сравнению с их собственными доходами органы власти большинства субъектов РФ вынуждены были активно наращивать свои долговые обязательства для финансирования

социально-экономического развития регионов, в частности, реализации пакета «майских» указов Президента России.

Именно в этот период наметился существенный рост абсолютных и относительных размеров государственных долговых обязательств (см. табл. 1): за 4 года прирост долговых обязательств составил 1 146,8 млрд руб., или 57,6% общего прироста за 11 лет (1 991,2 млрд руб.). В 2013 г. и 2014 г. были отмечены абсолютные максимумы образования долговых обязательств – 386,1 и 352,0 млрд руб. соответственно. При этом простое сопоставление данных свидетельствует об обратной зависимости между абсолютным приростом государственного долга субъектов РФ и обеспеченностью расходов субъектов РФ собственными доходами: абсолютный максимум прироста долга (386,1 млрд руб.) в 2013 г. соответствовал абсолютному минимуму обеспеченности (83,5%).

Отрицательные последствия наращивания регионами долговых обязательств проявляясь, в частности, в существенном увеличении бюджетных расходов на обслуживание и погашение долга. На 1 января 2016 г. по данным Минфина России среднее значение показателя «доля расходов на обслуживание государственного долга субъекта РФ в общей сумме расходов бюджета субъекта РФ» по всем субъектам составило 2,3%, причем у 16 из 83 субъектов показатель превышал 5%. Несмотря на то, что Бюджетный кодекс РФ допускает для данного показателя пороговое значение в размере 15%, практика показывает, что проблемы с обслуживанием долга у субъектов-заемщиков возникают при весьма низких значениях данного соотношения [3].

На фоне имеющихся сегодня проблем с пополнением доходной части большинства региональных бюджетов существенный рост расходов на обслуживание долговых обязательств несет в себе риск увеличения несбалансированности региональных бюджетов, нарастания бюджетной напря-

женности, снижении бюджетной устойчивости и экономической безопасности регионов, а, следовательно, государства в целом.

В таблице 2 проиллюстрирована динамика приближения накопленных долговых обязательств регионов к объему их собственных доходов, по которой можно судить о масштабах нарушения региональными властями субъектов бюджетного законодательства. Для этого использованы данные авторитетного российского агентства РИА Рейтинг (<http://riarating.ru>) о рейтинге субъектов РФ по уровню долговой нагрузки. Уровень государственной долговой нагрузки региона в отчетном году определяется как отношение объема государственного долга субъекта РФ на 1 января следующего за отчетным года к собственным доходам бюджета субъекта РФ в отчетном году (к доходам бюджета субъекта РФ без учета безвозмездных поступлений).

Таблица 2

Группировка субъектов РФ по уровню государственной долговой нагрузки в 2010–2015 гг.

Показатели	Годы						
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Число субъектов РФ, всего	82	83	83	83	83	85	85
из них с долговой нагрузкой, процентов:							
<b>0,00</b> (долг отсутствует)	1	1	1	1	2	2	2
0,01-10,00	13	12	10	7	4	7	7
10,01-25,00	18	16	14	8	7	5	6
25,01-50,00	26	31	25	23	15	14	16
50,01-75,00	17	12	21	21	26	20	21
75,01-100,00	5	9	10	16	19	23	25
<b>более 100,01</b>	2	2	2	7	10	14	8
Величина максимальной долговой нагрузки, процентов	125,5	175,2	179,7	172,1	144,4	182,5	176,0
Средняя долговая нагрузка по субъектам РФ, процентов	н.д.	н.д.	26,1	33,0	35,4	36,5	33,8
Число субъектов РФ с долговой нагрузкой в пределах среднего размера	н.д.	н.д.	27	24	20	21	22

Как видно из табл. 2, в 2010–2016 гг. долговые обязательства полностью отсутствовали только у 1–2 субъектов РФ (2010 г. – Ямало-Ненецкий АО, 2011–2013 гг. – Ненецкий АО, 2014 г. – Ненецкий АО и Сахалинская область, 2015–2016 гг. – г. Севастополь и Сахалинская область).

Все остальные субъекты РФ постепенно «скатывались» в долговую яму: если в 2010 г. уровень долговой нагрузки в диапазоне 0,01-50,00% был отмечен у 57 субъектов, 50,01-100,0% – у 22 субъектов, и только 2 субъекта превысили предельную норму в 100% (Республика Северная Осетия – Алания и Республика Мордовия), то в 2015 г. картина кардинально изменилась: только 26 субъектов попали в диапазон 0,01-50,00% (более чем двукратное снижение количества субъектов), 43 субъекта – в диапазон 50,01-100,0% (почти двукратное увеличение). Субъектов, нарушающих бюджетное законодательство (долговая нагрузка превышает 100%), стало уже 14. При этом величина максимальной долговой нагрузки за данный период увеличилась с 125,5% до 182,5% (в обоих случаях – Республика Мордовия).

Стоит заметить, что фактически число регионов-нарушителей значительно больше, так как для высокودотационных регионов долговая нагрузка не должна превышать 50%.

В 2016 г. наметилось небольшое снижение средней долговой нагрузки по всем субъектам РФ до уровня 2013–2014 гг., но самым значимым событием, на наш взгляд, стал выход сразу 6 субъектов РФ из критической зоны (долговая нагрузка превышает 100%).

Наконец, число субъектов РФ с долговой нагрузкой в пределах среднего размера по всем субъектам РФ, имеющих государственный долг, в 2012–2014 гг. неуклонно сокращалось: в 2012 г. – 27 из 82 субъектов (каждый третий), а в 2014 г. – уже только 20 из 83 субъектов (каждый четвертый). Ситуация несколько улучшилась в 2015–2016 гг. При этом сама величина средней долговой нагрузки на бюджеты в целом по субъектам РФ неуклонно увеличивалась до 2016 г.

Стоит заметить, что сам факт превышения субъектом РФ предельного бюджетного норматива долговой нагрузки на начало финансового года ещё не является однозначным свидетельством предбанкротного состояния субъекта. Помимо абсолютного размера долга надо всегда учитывать его временную структуру, а также соотношение требуемых в определенные отрезки времени выплат по долгам и возможностей бюджета субъекта. Более того, как свидетельствует сложившаяся практика, именно в конце года ряд



субъектов РФ осуществляют значительные заимствования, что сразу же отражается на уровне их долговой нагрузки [14, с. 131].

Наиболее значимым источником финансирования дефицита региональных бюджетов сегодня остаются прямые государственные заимствования субъекта РФ в форме эмиссии облигаций внутреннего государственного займа и получения кредитных ресурсов. В табл. 3 представлена количественная и качественная характеристика различных форм государственного долга субъектов РФ в динамике. Данные по отчетному году приведены по состоянию на 1 января года, следующего за отчетным.

Таблица 3

Характеристика состава и структуры государственных долговых обязательств субъектов РФ за 2010–2016 гг. (основной долг) [11]

Показатели	Годы						
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Государственный долг субъектов РФ, млрд. руб. <i>То же, процентов</i>	1 096,0 <i>100,0</i>	1 171,8 <i>100,0</i>	1 351,4 <i>100,0</i>	1 737,5 <i>100,0</i>	2 089,5 <i>100,0</i>	2 318,6 <i>100,0</i>	2353,2 <i>100,0</i>
в т. ч. по формам долга:							
1. Государственные ценные бумаги субъектов РФ, млрд. руб. <i>Удельный вес, процентов</i>	407,2 <i>37,1</i>	343,9 <i>29,3</i>	375,4 <i>27,8</i>	450,7 <i>25,9</i>	442,1 <i>21,1</i>	432,8 <i>18,7</i>	457,5 <i>19,4</i>
2. Банковские кредиты, млрд. руб. <i>Удельный вес, процентов</i>	232,7 <i>21,2</i>	299,9 <i>25,5</i>	438,2 <i>32,4</i>	691,5 <i>39,8</i>	888,1 <i>42,5</i>	965,4 <i>41,6</i>	808,5 <i>34,4</i>
3. Бюджетные кредиты, млрд. руб. <i>Удельный вес, процентов</i>	340,1 <i>31,0</i>	419,4 <i>35,7</i>	426,2 <i>31,5</i>	470,9 <i>27,1</i>	647,5 <i>31,0</i>	808,7 <i>34,9</i>	990,5 <i>42,1</i>
4. Государственные гарантии субъектов РФ, млрд. руб. <i>Удельный вес, процентов</i>	115,8 <i>10,5</i>	108,5 <i>9,2</i>	111,5 <i>8,3</i>	124,3 <i>7,2</i>	111,3 <i>5,3</i>	102,9 <i>4,4</i>	88,3 <i>3,8</i>
5. Иные обязательства, млрд. руб. <i>Удельный вес, процентов</i>	0,2 <i>0,2</i>	0,1 <i>0,1</i>	0,1 <i>0,0</i>	0,1 <i>0,0</i>	0,5 <i>0,1</i>	8,8 <i>0,4</i>	8,4 <i>0,3</i>

Как видно из данных табл. 3, динамика изменения абсолютных значений по отдельным формам долга в 2010–2016 гг. оказалась весьма различной: если в целом совокупный объем государственного долга субъектов РФ вырос с 1 096,0 до 2 353,2 млрд. руб., или в 2,1 раза, то долговые обязательства по государственным ценным бумагам субъектов РФ – в 1,1 раза,

по банковским кредитам – в 3,5 раза, по бюджетным кредитам – в 2,9 раза, по иным долговым обязательствам – в 42 раза, а по государственным гарантиям субъектов РФ произошло снижение в 1,3 раза.

В результате изменилась структура долга субъектов РФ: если в 2010 г. на долю государственных ценных бумаг субъектов РФ в общем объеме долга приходилось 37,1%, а на кредиты в целом – 52,2%, то в 2016 г. доля ценных бумаг сократилась почти вдвое (19,4%), а на долю кредитов пришлось уже 76,5%. Доля государственных гарантий за тот же период сократилась почти втрое – с 10,5 до 3,8%. В итоге удельный вес бумажного и кредитного долга в структуре государственного долга субъектов РФ вырос с 89,3% (2010 г.) до 95,9% (2016 г.).

Стоит согласиться с Зеленским Ю.Б. в том, что адекватная оценка последствий долговой зависимости региональных бюджетов возможна на основе анализа не только объема и динамики государственного долга, но и его структуры. Автор располагает региональные долговые обязательства по степени «предпочтительности» и стоимости затрат на их обслуживание в следующей последовательности: государственные гарантии, бюджетные кредиты, ценные бумаги (облигации), кредиты банков [8, с. 37-39].

Пользуясь данными табл. 3, сравним структуру государственного долга субъектов РФ в 2010 г. и 2016 г., расположив виды долговых обязательств в порядке возрастания удельного веса:

– 2010 г.: ценные бумаги (37,1%), бюджетные кредиты (31,0%), банковские кредиты (21,2%), гарантии (10,5%);

– 2016 г.: бюджетные кредиты (42,1%), банковские кредиты (34,4%), ценные бумаги (19,4%), гарантии (3,8%).

По нашему мнению, нынешняя структура долговых обязательств субъектов РФ является вполне закономерной и объективной, но весьма нерациональной с точки зрения обеспечения долговой устойчивости самих субъектов. Например, в 2012–2015 гг. преобладали банковские кредиты –

самый дорогостоящий вид долговых обязательств. И только благодаря программе Минфина России по замещению банковских кредитов бюджетными (казначейскими) кредитами из федерального бюджета в 2016 г. удалось «оттеснить» банковские кредиты на второе место.

Остается открытым вопрос, как долго федеральный центр сможет субсидировать замещение банковских кредитов бюджетными, чтобы снизить стоимость региональных долговых обязательств и искусственно поддерживать долговую устойчивость субъектов РФ. Сегодня есть субъекты РФ, в структуре долговых обязательств которых бюджетные кредиты занимают 100% (Владимирская область, Республика Ингушетия, Республика Алтай, Камчатский край). Учитывая, что получение бюджетного кредита является нерыночным инструментом заимствований, можно говорить о полном отсутствии у данных субъектов кредитного и инвестиционного рейтингов.

#### **Оценка адекватности предлагаемых новаций в области регулирования долговой устойчивости субъекта РФ**

В Основных направлениях государственной долговой политики Российской Федерации на 2017–2019 гг. Минфин России обозначил ряд причин, не позволяющих признать эффективной сложившуюся систему регулирования субфедеральных заимствований:

- установленные Бюджетным кодексом РФ ограничения практически не сдерживают роста задолженности регионов;
- установленный Бюджетным кодексом РФ набор показателей долговой устойчивости является недостаточным;
- отсутствует единый подход к регулированию допуска субъектов к разным формам привлечения кредитных средств [3, с. 52-53].

Стоит заметить, что вопрос о необходимости ужесточения со стороны государства ограничений субфедеральной заемно-долговой деятельности стал весьма актуальным относительно недавно (3–5 лет назад), когда наме-

тился масштабный рост долговых обязательств регионов. Так, на заседании Госсовета в июле 2012 г. обращалось внимание на утрату контроля за балансом бюджетов ряда субъектов РФ в результате постоянного наращивания долгов перед коммерческими банками. Уже тогда задолженность 32 регионов составляла 30%, а еще 12 регионов превышала 50% собственной годовой доходной базы. Тогда же Минфину России было поручено проанализировать сложившуюся ситуацию и дать предложения по её исправлению [4].

В подготовленных в декабре 2015 г. Минфином России Рекомендациях по проведению субъектами Российской Федерации ответственной заемной/долговой политики указывается на ряд «перекосов» в структуре задолженности субъектов РФ: приближение накопленных долговых обязательств отдельных регионов к объему их годовых доходов, существенная доля краткосрочных обязательств, неравномерность графика погашения долга, наличие значительного объема обязательств перед федеральным бюджетом. Делается вывод о наличии просчетов в проведении регионами заемной политики и необходимости разработки и реализации комплекса мер по повышению ответственности субъектов в части проведения «разумной» заемной/долговой политики [12].

По сути дела, речь здесь идет о слабой ответственности региональных властей за качество проводимой ими заемно-долговой деятельности. Несомненно, на кардинальное изменение данной ситуации направлена принятая в 2016 г. Государственная программа «Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами». Согласно программе уже к концу 2017 г. в Российской Федерации не должно быть ни одного субъекта РФ, у которого дефицит бюджета и предельный объем государственного долга превышают уровень, установленный бюджетным законодательством РФ [2].

При этом балансирование экономики государства (регионов) сегодня как никогда является задачей государственной важности. Однако это вовсе не означает, что увеличение государственных долговых обязательств не является значимой проблемой по сравнению с макроэкономической нестабильностью или устойчивой инфляцией. Напротив, как уже отмечалось выше, резкое накопление регионами долговых обязательств вызывает у федерального центра серьезные опасения, вынуждает совершенствовать механизм повышения ответственности региональных властей за проводимую ими заемно-долговую политику [12].

Помимо закрепления в российском бюджетном законодательстве перечня источников финансирования дефицита бюджетов субъектов РФ к мерам регулирующего характера со стороны государства можно отнести формирование механизма регулирования долговой устойчивости субъектов РФ.

С точки зрения Минфина России в Бюджетном кодексе РФ определены два базовых показателя долговой устойчивости субъекта РФ:

– отношение государственного долга субъекта к общему объему доходов бюджета без учета безвозмездных поступлений (действующее предельное значение показателя – 100%, а для субъекта с существенной долей дотаций в консолидированном бюджете – 50%);

– доля объема расходов на обслуживание госдолга субъекта в общем объеме расходов бюджета субъекта (пороговое значение – 15%).

Первоначально для более адекватной оценки долговой устойчивости субъекта РФ Минфин России предлагал:

– во-первых, существенно (в 2–3 раза) снизить допустимые пределы по уже установленным показателям: до 50 (25)% и 5% соответственно;

– во-вторых, расширить круг показателей, введя 2 дополнительных: отношение годовой суммы платежей по погашению и обслуживанию государственного долга субъекта к общему объему налоговых и неналоговых

доходов регионального бюджета и дотаций из бюджетов других уровней (рекомендуемый уровень – не более 10–13%) и доля краткосрочных обязательств в общем объеме государственного долга субъекта РФ (рекомендуемый уровень – не более 15%) [12, с. 15-17].

Теперь Минфин России окончательно определился с перечнем показателей долговой устойчивости регионов и их пороговыми значениями.

В регулятивных целях предлагается классифицировать субъекты РФ как суверенных заемщиков на 3 группы долговой устойчивости (высокая, средняя, низкая). При этом предусмотрен весьма жесткий механизм перехода региона из 3-ей группы (низкий уровень долговой устойчивости) в 1-ю (высокий уровень): не ранее, чем через три года после выхода из 3-ей группы, вне зависимости от фактических значений показателей долговой устойчивости. Кроме того, заемщики 3-ей группы смогут осуществлять новые заимствования только для рефинансирования накопленного долга. Они обязаны будут разрабатывать, согласовывать с Минфином России и выполнять план восстановления платежеспособности. Вместе с тем только такие заемщики смогут рассчитывать на получение льготных бюджетных кредитов. Предполагается, что данные положения Бюджетного кодекса РФ будут приняты и начнут действовать с 1 января 2019 г. [3, с.53–55].

Несомненно, намерение Минфина РФ существенно ужесточить параметры долговой устойчивости регионов строится исходя их нынешних масштабов и тенденций заемной деятельности субъектов РФ, несущими потенциальный риск для бюджетной системы страны в целом. Речь, по сути, идет о дальнейшем ограничении самостоятельности самих субъектов РФ в реализации долговой политики с целью повышения ее эффективности. Насколько эффективными станут новые нормативы долговой устойчивости для снижения заемно-долговой активности субъектов РФ, покажет только практика применения.

Вместе с тем, прецедент смягчения действующих нормативов регулирования долговой устойчивости регионов уже существует. Поэтому, с одной стороны, есть вероятность того, что регионам, не соблюдающим нынешние ограничения, также сложно будет соблюдать новые, более жесткие параметры в будущем. С другой стороны, есть сомнения в том, что Минфин России будет неукоснительно применять «карательные меры» к нарушителям.

Представляется, что сегодня исчерпаны далеко не все возможности действующего бюджетного законодательства в плане обеспечения долговой устойчивости субъектов РФ. Например, в отношении постоянных нарушителей ни разу не применялся механизм введения временной финансовой администрации в регионе.

Вполне целесообразной и адекватной мерой могла бы сегодня стать, к примеру, привязка действующих нормативов долговой устойчивости к группе экономических показателей рейтинга губернатора.

### **Заключение**

Таким образом, в 2006–2016 гг. существенно выросли объемы как консолидированного, так и государственного долга субъектов РФ. При этом вырос удельный вес государственного долга субъектов РФ в структуре консолидированного долга субъектов РФ, что свидетельствует о постепенном переносе долгового бремени на органы власти субъектов РФ.

Ряд регионов вынуждены идти на нарушение бюджетных ограничений при проведении своей долговой политики.

Представляется, что в ближайшей перспективе активная заёмно-долговая деятельность для органов власти субъектов РФ останется по-прежнему актуальной и, вероятно, приведет к еще более значимому долговому обременению регионов.

Учитывая, какими темпами сегодня наращиваются долговые обязательства субъектов РФ, Минфин России предлагает ряд кардинальных мер

для повышения эффективности проводимой органами власти субъектов РФ долговой политики. Такие меры направлены на повышение разумности, взвешенности и ответственности такой политики.

Во многом эффективность региональной долговой политики сегодня определяется уровнем долговой устойчивости субъекта РФ. Поэтому вполне логичными в этой связи являются меры, предпринимаемые федеральным центром по созданию более действенного (более жесткого) механизма регулирования долговой устойчивости субъектов РФ. Вместе с тем, само понятие в бюджетном законодательстве пока не определено.

На наш взгляд, учитывая то, насколько значимой остается сегодня для большинства российских регионов проведение активной заемно-долговой деятельности, только ужесточение нормативов долговой устойчивости субъектов РФ не должен быть единственным способом поддержания долговой устойчивости регионов. Не исчерпаны возможности действующего бюджетного законодательства – практически ни разу к нарушителям не применялась процедура введения временной финансовой администрации в регионе. Ничто не мешает уже сегодня более жестко увязать действующие нормативы долговой устойчивости с экономическими показателями рейтинга губернатора.

#### Список литературы

1. Бюджетный кодекс РФ. [Электронный ресурс]. URL – [https://www.consultant.ru/document/Cons\\_doc\\_LAW\\_19702](https://www.consultant.ru/document/Cons_doc_LAW_19702).
2. Об утверждении государственной программы Российской Федерации "Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами : постановление Правительства Российской Федерации от 18 мая 2016 года № 445. [Электронный ресурс]. URL - <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71305474>.
3. Основные направления государственной долговой политики Российской Федерации на 2017–2019 годы. [Электронный ресурс]. URL - [http://minfin.ru/common/upload/library/2017/02/main/Dolgovaya\\_politika\\_2017-2019.pdf](http://minfin.ru/common/upload/library/2017/02/main/Dolgovaya_politika_2017-2019.pdf).
4. О задачах органов государственной власти субъектов Российской Федерации по обеспечению устойчивого экономического роста и повышению уровня жизни граждан: стенограмма заседания Государственного совета 17.07.2012 года. [Электронный ресурс]. URL - <http://news.kremlin.ru/transcripts/16004>.
5. Галухин А.В. Оценка долговой устойчивости бюджетов субъектов федерации// вопросы территориального развития. – 2016. – № 5. – С.1-10.



6. Дайнекин А.Э. Оценка кредитных рисков как фактор повышения долговой устойчивости субъекта РФ // В сборнике : Современное государство: проблемы социально-экономического развития. Материалы V международной научно-практической конференции. – 2015. – С. 32-37.

7. Ермакова Е.А. Методические подходы к оценке эффективности долговой политики субъекта РФ // Финансы и кредит. – 2014. – № 28. – С. 32-39.

8. Зеленский Ю.Б. Структура регионального долга: как не оказаться в тупике? // Деньги и кредит. – 2012. – № 5. – С. 35-41.

9. Ибрагимов П.А. Долги регионов: причины их образования и последствия // Вестник Дагестанского государственного университета. Серия 2: Общественные науки. – 2016. – Т. 31. – № 2-серия 3. – С. 61-66.

10. Обеспеченность расходов собственными доходами консолидированных бюджетов субъектов РФ. [Электронный ресурс]. URL - [http://info.minfin.ru/subj\\_obesp.php](http://info.minfin.ru/subj_obesp.php).

11. Объем и структура государственного долга субъектов Российской Федерации и долга муниципальных образований. [Электронный ресурс]. URL - [http://minfin.ru/ru/performance/public\\_debt/subdbt](http://minfin.ru/ru/performance/public_debt/subdbt).

12. Рекомендации по проведению субъектами Российской Федерации ответственной заемной/долговой политики. [Электронный ресурс]. URL - [http://minfin.ru/common/upload/library/2016/02/main/Rekomendatsii\\_2016\\_1.pdf](http://minfin.ru/common/upload/library/2016/02/main/Rekomendatsii_2016_1.pdf).

13. Полтева Т.В., Кирюшкина А.Н. К вопросу о методах оценки долговой устойчивости субъектов Российской Федерации // Карельский научный журнал. – 2016. – Т. 5. – № 4. – С. 168-172.

14. Солдаткин С. Н. Заёмно-долговая деятельность органов исполнительной власти российских регионов: организационно-правовое регулирование и практическая реализация : монография. – Хабаровск: РИЦ ХГАЭП, 2013. – 168 с.

## References

1. Bjudzhetnyj kodeks RF. [Jelektronnyj resurs]. URL - [https://www.consultant.ru/document/Cons\\_doc\\_LAW\\_19702](https://www.consultant.ru/document/Cons_doc_LAW_19702).

2. Ob utverzhdenii gosudarstvennoj programmy Rossijskoj Federacii "Razvitie federativnyh otnoshenij i sozdanie uslovij dlja jeffektivnogo i otvetstvennogo upravlenija regional'nymi i municipal'nymi finansami : postanovlenie Pravitel'stva Rossijskoj Federacii ot 18 maja 2016 goda № 445. [Jelektronnyj resurs]. URL - <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71305474>.

3. Osnovnye napravlenija gosudarstvennoj dolgovoju politiki Rossijskoj Federacii na 2017–2019 gody. [Jelektronnyj resurs]. URL - [http://minfin.ru/common/upload/library/2017/02/main/Dolgovaya\\_politika\\_2017-2019.pdf](http://minfin.ru/common/upload/library/2017/02/main/Dolgovaya_politika_2017-2019.pdf).

4. O zadachah organov gosudarstvennoj vlasti sub#ektov Rossijskoj Federacii po obespecheniju ustojchivogo jekonomicheskogo rosta i povysheniju urovnja zhizni grazhdan: stenogramma zasedanija Gosudarstvennogo soveta 17.07.2012 goda. [Jelektronnyj re-surs]. URL - <http://news.kremlin.ru/transcripts/16004>.

5. Galuhin A.V. Ocenka dolgovoju ustojchivosti bjudzhetov sub#ektov federacii// voprosy territorial'nogo razvitija. – 2016. – № 5. – S.1-10.

6. Dajnekin A.Je. Ocenka kreditnyh riskov kak faktor povyshenija dolgovoju ustojchivosti sub#ekta RF // V sbornike : Sovremennoe gosudarstvo: problemy social'no-jekonomicheskogo razvitija. Materialy V mezhdunarodnoj nauchno-prakticheskoj konferencii. – 2015. – S. 32-37.

7. Ermakova E.A. Metodicheskie podhody k ocenke jeffektivnosti dolgovoju politiki sub#ekta RF // Finansy i kredit. – 2014. – № 28. – S. 32-39.

8. Zelenskij Ju.B. Struktura regional'nogo dolga: kak ne okazat'sja v tupike? // Den'gi i kredit. – 2012. – № 5. – S. 35-41.

9. Ibragimova P.A. Dolgi regionov: prichiny ih obrazovaniya i posledstvija // Vestnik Dagestanskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya 2: Obshhestvennye nauki. – 2016. – T. 31. – № 2-seriya 3. – S. 61-66.

10. Obespechennost' rashodov sobstvennymi dohodami konsolidirovannyh bjudzhetov sub#ektov RF. [Jelektronnyj resurs]. URL - [http://info.minfin.ru/subj\\_obesp.php](http://info.minfin.ru/subj_obesp.php).

11. Ob#em i struktura gosudarstvennogo dolga sub#ektov Rossijskoj Federacii i dolga municipal'nyh obrazovaniy. [Jelektronnyj resurs]. URL - [http://minfin.ru/ru/performance/public\\_debt/subdbt](http://minfin.ru/ru/performance/public_debt/subdbt).

12. Rekomendacii po provedeniju sub#ektami Rossijskoj Federacii otvetstvennoj zaemnoj/dolgovoj politiki. [Jelektronnyj resurs]. URL - [http://minfin.ru/common/upload/library/2016/02/main/Rekomendatsii\\_2016\\_1.pdf](http://minfin.ru/common/upload/library/2016/02/main/Rekomendatsii_2016_1.pdf).

13. Polteva T.V., Kirjushkina A.N. K voprosu o metodah ocenki dolgovoj ustojchivosti sub#ektov Rossijskoj Federacii // Karel'skij nauchnyj zhurnal. – 2016. – T. 5. – № 4. – S. 168-172.

14. Soldatkin S. N. Zajomno-dolgovaja dejatel'nost' organov ispolnitel'noj vlasti rossijskih regionov: organizacionno-pravovoe regulirovanie i prakticheskaja realizacija : monografija. – Habarovsk: RIC HGAIeP, 2013. – 168 s.