

УДК 33.338

А. В. Норкин

Департамент финансов, Ивановской области, e-mail: norkin@list.ru

И. А. Смирнова

ФГБОУ ВО «Российский экономический университет им. Г.В. Плеханова»,
Ивановский филиал, e-mail: smirnoffa063@mail.ru

В. Ф. Коробова

ФГБОУ ВО «Российский экономический университет им. Г.В. Плеханова»,
Ивановский филиал, e-mail: korobova_vf@mail.ru

ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ЗАИМСТВОВАНИЯ СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В КОНТЕКСТЕ НОВОГО ПОНЯТИЯ «ДОЛГОВОЙ УСТОЙЧИВОСТИ» РЕГИОНА

Ключевые слова: государственные заимствования, государственный долг, долговая политика, долговая устойчивость, заемные средства, кредитование.

В современных условиях для финансовой политики практически всех видов государственно-публичных образований Российской Федерации характерно наличие дефицита бюджета, который вынуждает отвлекать большее количество средств на обслуживание долга в ущерб расходам социально-экономического характера.

В целях минимизации угроз стабильности бюджетной системы в целом по стране, и в субъектах РФ, а также для обеспечения сбалансированности региональных бюджетов федеральный центр проводит последовательную политику регулирующего воздействия в отношении объемов государственного долга, долговой нагрузки и расходов на обслуживание государственного долга в регионах.

Осуществление государственных заимствований и проведение региональной долговой политики субъектами РФ подвергается со стороны федерального центра все большему регулирующему воздействию с использованием методов как нормативного, так и финансово-экономического характера.

В статье проведен анализ уровня долговой нагрузки регионов РФ за последние два года и ситуации с государственными заимствованиями в Ивановской области, а также определены проблемы управления долгом на региональном уровне. Рассмотрены мероприятия по совершенствованию системы управления долговой устойчивости субъектов РФ и муниципальных образований и правила их классификации по группам долговой устойчивости. Проведена оценка долговой устойчивости Ивановского региона, проанализированы экономические последствия от реструктуризации задолженности по бюджетным кредитам.

A. V. Norkin

Finance Department of the Ivanovo Region, e-mail: norkin@list.ru

I. A. Smirnova

Plekhanov Russian Academy of Economics, Ivanovo branch, e-mail: smirnoffa063@mail.ru

V. F. Korobova

Plekhanov Russian Academy of Economics, Ivanovo branch, e-mail: korobova_vf@mail.ru

THE STATE BORROWINGS OF THE RUSSIAN FEDERATION IN THE CONTEXT OF THE NEW CONCEPT OF «DEBT SUSTAINABILITY» OF THE REGION

Keywords: government borrowing, public debt, debt policy, debt sustainability, borrowed funds, lending.

In modern conditions, the financial policy of almost all types of state-public entities of the Russian Federation is characterized by a budget deficit, which forces them to divert more funds to service debt at the expense of socio-economic expenses.

In order to minimize threats to the stability of the budget system in the country as a whole, and in the constituent entities of the Russian Federation, as well as to ensure the balance of regional budgets, the federal center pursues a consistent policy of regulating the amount of public debt, debt burden and expenditures on public debt service in the regions.

The implementation of government borrowing and the conduct of regional debt policy by the subjects of the Russian Federation is subject to an increasing regulatory impact by the federal center using methods of both a regulatory and financial-economic nature.

The article analyzes the level of debt burden of the regions of the Russian Federation over the past two years and the situation with government borrowing in the Ivanovo region, and identifies problems of debt management at the regional level. The measures to improve the system for assessing the debt sustainability of the subjects of the Russian Federation and municipalities and the rules for their classification by debt sustainability groups are considered. The debt sustainability of the Ivanovo region was assessed, the economic consequences of debt restructuring on budget loans were analyzed.

Одним из источников финансирования расходных обязательств, наряду с налоговыми и неналоговыми доходами и поступлениями от продажи государственного имущества являются государственные заимствования, перераспределительная и регулирующие функции которых выражается в том, чтобы обеспечить сбалансированность региональных бюджетов и выступать источником покрытия дефицита бюджета. Учитывая, что современная фискальная политика признает возможным использование несбалансированных бюджетов для целей стабилизации экономики, именно дефицит бюджета является основным фактором, обуславливающим возникновение и рост государственного долга.

В современных условиях для финансовой политики практически всех видов государственно-публичных образований характерно наличие дефицита бюджета. Кроме сокращения расходов, у региональных органов государственной власти имеется два пути для покрытия дефицита бюджета: выпустить и продать государственные ценные бумаги или осуществить заимствования у российских банков или в международных финансовых организациях. В любом случае, вся сумма долговых обязательств по выпущенным и непогашенным государственным займам, полученным кредитам (прямым обязательствам), выданным государственным гарантиям, если таковые имеются (условным обязательствам), составляет государственный долг субъекта РФ [1].

Самое важное из перечисленного – обеспечить безопасный уровень государственного долга, так как его рост, вынуждает больше средств отвлекать на обслуживание долга в ущерб расходам социально-экономического характера, что с экономической точки зрения ведет к сокращению капиталовложений в экономике и снижению экономического роста региона [7].

Рост государственного долга в субъектах РФ наблюдается почти повсеместно. При этом, региональными органами власти кредитные ресурсы привлекаются не на создание или поддержание инфраструктурных объектов и социальной инфраструктуры, необходимой для обеспечения жизнедеятельности на территории региона, не на инвестиционные проекты,

которые могли бы создать материальную базу для доходов бюджетов, а, в первую очередь, на обслуживание или погашение имеющихся долговых обязательств и, во-вторых, на решение вопросов, связанных с текущим исполнением полномочий органов государственной власти субъектов РФ или переданных полномочий, средств на осуществление которых, как правило, оказывается не достаточно [8].

По данным Министерства финансов РФ, в 2014–2016 долги регионов ежегодно росли, а в 2017 году было зафиксировано снижение лишь на 1,6%. Наибольший вклад в снижение суммарного объема государственного долга внесла Москва (–27,5 млрд рублей) и Челябинская область (–12,9 млрд рублей), а также еще четыре региона, чей госдолг сократился на 5–8 млрд рублей. Но их усилия были частично нивелированы ростом госдолга Санкт-Петербурга (+21,1 млрд рублей) и Республики Мордовия (+9,8 млрд рублей). За 2018 год суммарный объем госдолга регионов еще снизился на 4,7% и составил на 01.01.2019 г. 2,206 трлн рублей [3].

Анализ уровня долговой нагрузки регионов РФ за последние два года показывает очень большой разброс показателей. Если в 2017 году у города Севастополя и Сахалинской области долговая нагрузка составила 0%, у Владимирской области, замыкающей первую десятку регионов, – 10,8%, то у республики Мордовии долговая нагрузка составила 225,7%, в Хакасии 136,4%, Костромской области 135%. 100-процентный рубеж долга в 2017 году перешагнули 7 регионов России.

В 2018 году долговая нагрузка по-прежнему отсутствовала в Севастополе и Сахалинской области, а первую десятку регионов закрыл Ямало-Ненецкий автономный округ с долговой нагрузкой 8,7%. Владимирская область откатилась на 13 позицию, тем не менее, завершив 2018 год с долговой нагрузкой 9,2%, что меньше, чем было в 2017 году. На начало 2019 года всего два субъекта РФ имели долговую нагрузку более 100%, это Костромская область с показателем 115,2% и Республика Мордовия с показателем 236,9% [3].

В Ивановской области ситуация с государственным долгом и государственными заимствованиями выглядит следующим образом (см. табл. 1).

Таблица 1

Объем государственных заимствований Ивановской области [4]

Год	Долговая нагрузка (%)	Привлечено государственных заимствований (млрд рублей)	Погашено государственных заимствований (млрд рублей)	Объем государственного долга (млрд рублей)
2017 (исполнено)	87,9	11,8 (кредиты банков – 8,5; бюджетные кредиты – 3,3)	12,2 (кредиты банков – 11,6; бюджетные кредиты – 0,6)	16,8 (кредиты банков – 7,6; бюджетные кредиты – 8,8; госгарантии – 0,4)
2018 (исполнено)	76,1	11,6 (кредиты банков – 11,6; бюджетные кредиты – 0)	12,5 (кредиты банков – 12,1; бюджетные кредиты – 0,4)	15,76 (кредиты банков – 7,03; бюджетные кредиты – 8,33; госгарантии – 0,4)
2019 (прогноз на 01.01.2020)	75,1	3,5 (кредиты банков – 3,5; бюджетные кредиты – 0)	3,6 (кредиты банков – 3,2; бюджетные кредиты – 0,4)	15,3 (кредиты банков – 7,9; бюджетные кредиты – 7,4)
2020 (прогноз на 01.01.2021)	68,8	4,1 (кредиты банков – 4,1; бюджетные кредиты – 0)	4,4 (кредиты банков – 3,5; бюджетные кредиты – 0,9)	15,0 (кредиты банков – 7,0; бюджетные кредиты – 8,0)
2021 (прогноз на 01.01.2022)	59,3	4,8 (кредиты банков – 4,8; бюджетные кредиты – 0)	5,8 (кредиты банков – 4,1; бюджетные кредиты – 1,7)	14,0 (кредиты банков – 5,3 бюджетные кредиты – 8,7)

В целях минимизации угроз стабильности бюджетной системы в целом по стране, и в субъектах РФ, а также для обеспечения сбалансированности региональных бюджетов федеральный центр проводит последовательную политику регулирующего воздействия с использованием методов нормативного и финансово-экономического характера в отношении объемов государственного долга, долговой нагрузки и расходов на обслуживание государственного долга в регионах.

Примером нормативного регулирующего воздействия федерального центра является намерение ввести в отношении субъектов РФ и муниципальных образований новое понятие – «долговая устойчивость», под которой понимается определение размера и структуры задолженности, позволяющее заемщику в полном объеме выполнять обязательства по ее погашению и обслуживанию без ущерба социально-экономическому развитию и исключающее необходимость списания и (или) реструктуризации задолженности.

Это новое для региональной долговой политики понятие содержится в про-

екте федерального закона об изменениях Бюджетного кодекса РФ, внесенном Правительством РФ в Государственную Думу 17 декабря 2018 года и одобренное в первом чтении.

Разработчиками предложено усовершенствовать систему оценки долговой устойчивости субъектов РФ путем закрепления более широкого перечня показателей долговой устойчивости, пересмотра установленных пороговых значений применяемых показателей и введения правил классификации указанных в проекте публично-правовых образований по группам долговой устойчивости. Так, для субъектов РФ предлагается ужесточить ограничение объема расходов на обслуживание долга и установить его на уровне 10% от общего объема расходов без учета субвенций. Предусматривается осуществление Минфином России оценки состояния долговой устойчивости субъектов РФ в порядке, установленном Правительством РФ, в результате которой регионы будут классифицированы по группам риска: заемщики с высоким, средним или низким уровнем долговой устойчивости (см. табл. 2) [5].

Критерии и показатели долговой устойчивости

Критерии долговой устойчивости субъектов РФ	Уровни долговой устойчивости субъектов РФ		
	Высокий	Средний	Низкий
1. ДОЛГОВАЯ НАГРУЗКА (объем государственного долга субъекта РФ к общему объему доходов соответствующего бюджета без учета безвозмездных поступлений (безвозмездных поступлений и (или) поступлений налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений от налога на доходы физических лиц)	не более 50 %	50–85 %	85 %
2. ТЕКУЩАЯ ДОЛГОВАЯ НАГРУЗКА (годовая сумма платежей по погашению и обслуживанию государственного долга субъекта РФ, без учета платежей, направленных на досрочное погашение долговых обязательств, рефинансированных в очередном финансовом году и плановом периоде, к общему объему налоговых и неналоговых доходов бюджета субъекта РФ и дотаций из бюджетов бюджетной системы РФ)	не более 13 %	13–18 %	18 %
3. РАСХОДЫ НА ОБСЛУЖИВАНИЕ ДОЛГА (доля расходов на обслуживание государственного долга субъекта РФ в общем объеме расходов бюджета, за исключением объема расходов, которые осуществляются за счет субвенций, предоставляемых из бюджетов бюджетной системы РФ)	не более 5 %	5–8 %	8 %

Результат классификации субъектов РФ по группам риска будет оказывать влияние на «степень самостоятельности» в осуществлении государственных заимствований и при проведении долговой политики в целом. Регионы с высоким уровнем долговой устойчивости будут освобождены от необходимости согласования с Минфином России программ государственных заимствований и гарантий. На субъекты РФ, отнесенные к группе заемщиков со средним уровнем долговой устойчивости, будет налагаться обязанность согласования с Минфином России программ государственных заимствований и гарантий, а также представления проекта основных направлений долговой политики. Субъекты РФ, отнесенные к группе заемщиков с низким уровнем долговой устойчивости, будут вправе осуществлять рыночные заимствования только в целях рефинансирования долга. Помимо обязанности согласования с Минфином России программ государственных заимствований и га-

рантий, представления проекта основных направлений долговой политики, на них также будет налагаться обязанность утверждения и реализации согласованного с Минфином России плана восстановления платежеспособности. Для сохранения приемлемых показателей долговой устойчивости бюджетов субъектов РФ регионам необходимо будет создавать условия, способствующие проведению ответственной долговой политики.

Определим показатели долговой устойчивости Ивановской области за период 2013–2018 гг. и прогнозные значения на 2019–2021 годы (см. табл. 3).

Принятие предложенных изменений в Бюджетном кодексе РФ позволит законодательно зафиксировать параметры долговой устойчивости регионов, которые необходимо будет соблюдать, в противном случае законодательным актом предусмотрено применение соответствующих санкций, нормативного, и финансово-экономического характера.

Таблица 3

Показатели долговой устойчивости Ивановской области

	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.	2019 г. прогноз	2020 г. прогноз	2021 г. прогноз
Налоговые и не-налоговые доходы бюджета (млрд руб.)	15,7	16,3	16,4	18,9	19,1	20,8	20,4	21,8	23,6
Безвозмездные поступления из федерального бюджета (млрд руб.)	14,1	14,3	13,0	11,4	13,5	18,6	20,6	16,0	14,5
в том числе дотации	9,6	10,1	8,7	7,8	10,1	14,3	12,4	8,4	8,5
Дефицит (%)	20,1	20,1	17,6	6,3	–	–	0,9	–	–
Государственные заимствования (млрд руб.)	10,1	12,1	15,5	16,7	16,3	15,4	15,3	15,0	14,0
Долговая нагрузка (%)	65,9	75,7	95,3	88,8	87,9	76,1	75,1	68,8	59,3
Текущая долговая нагрузка (%)	22,1	40,1	50,2	60,3	41,8	1,5	15,3	17	21
Расходы на обслуживание гос. долга (%)	1,8	2,0	3,6	5,7	3,3	1,5	1,8	2,2	2,6
Уровень долговой устойчивости	низкий	низкий	низкий	низкий	низкий	средний	средний	средний	средний

Примером регулирующего воздействия стало выделение в 2017 году средств федерального бюджета на кредитование бюджетов субъектов РФ для замещения банковских кредитов, ранее привлеченных регионами. В Ивановской области такие замещения были проведены в мае, июле и декабре 2017 года. Целевые федеральные бюджетные кредиты, полученные на общую сумму 3,3 млрд рублей со ставкой 0,1% годовых, были направлены на погашение банковских кредитов со средней ставкой обслуживания 10,6% годовых. Эта мера не позволила сократить объем государственного долга, но привела к значительной экономии бюджетных средств, предусмотренных на обслуживание долговых обязательств. В конце 2017 года Минфин России продолжил принимать меры по снижению напряженности в сфере долговой политики

и предложил субъектам РФ, имеющим задолженность по федеральным бюджетным кредитам, провести реструктуризацию по правилам, которые были утверждены Правительством РФ в постановлении от 13.12.2017 № 1531 [2]. Предлагалось рассрочить погашение бюджетных кредитов сроком на 7 лет с уплатой 0,1% годовых за пользование кредитами. Ивановская область вошла в эту программу и 29 декабря 2017 года с Минфином России было подписано соответствующее соглашение. Проведение реструктуризации на таких условиях конечно же оказало положительное влияние на текущую долговую устойчивость регионального бюджета в расчете на весь период реструктуризации. Суммарный расчетный эффект для бюджета Ивановской области от замещения банковских кредитов бюджетными кредитами

и от рассрочки погашения бюджетных кредитов составил 6,7 млрд рублей, которые на протяжении 7 лет правительством области могут направляться на решение социально значимых проблем региона.

Привлечение в бюджеты субъектов РФ кредитов от кредитных организаций стало возможным исключительно по ставкам в размере не более чем уровень ключевой ставки, установленный ЦБ РФ, увеличенный на 1 процент годовых. При нарушении этого условия, как и некоторых других условий реструктуризации, субъекты РФ обязались досрочно единовременно погасить федеральные бюджетные кредиты в течение 60 дней со дня уведомления Минфина России. Таким образом, достижение положительного эффекта для долговой устойчивости региональных бюджетов от реструктуризации федеральных бюджетных кредитов федеральным правительством было обусловлено необходимостью проведения в регионах взвешенной долговой политики, направленной на сокращение государственных заимствований. При этом не все участники рынка кредитного капитала готовы предоставлять субъектам РФ кредитные ресурсы на условиях, указанных федеральным правительством.

В настоящее время максимально возможная ставка, по которой субъект РФ, находящийся в реструктуризации федеральных бюджетных кредитов, может привлечь кредиты банков составляет 8,75% годовых, тогда как мониторинг предложений кредитных ресурсов с объемом от 1 до 3 млрд рублей сроком на 2 года показал, что банки готовы кредитовать региональные бюджеты по ставкам в диапазоне 9,5–11,5% годовых.

Эта ситуация показывает, как административное решение одной проблемы в области долговой политики приводит к заметному искажению рыночных механизмов кредитования региональных бюджетов.

Фактически, цена кредита для потенциальных кредиторов бюджетов большого количества субъектов РФ сейчас установлена федеральным правительством. В таких условиях привлечь несколько игроков рынка, чтобы полноценно использовать аукционные процедуры, как способ отбора кредитора бюджета,

становится для региона проблематичным. Регионам РФ необходимо выстраивать бюджетную политику с учетом сокращения государственных заимствований. В свою очередь, сокращение государственных заимствований не может проводиться без взаимосвязи с увеличением налоговых и неналоговых доходов региональных бюджетов. На этот счет Минфин России также разработал методические рекомендации для субъектов РФ, в которых предложил реализовать комплекс мер по повышению эффективности администрирования доходов региональных и местных бюджетов и активизации работы по выявлению потенциальных доходных источников бюджетов, а также мер, способствующих развитию экономики территорий, совершенствованию подходов к межбюджетному регулированию на региональном и муниципальном уровнях [6].

Таким образом, проблематика регионального государственного долга сохраняет для федеральных органов власти свою актуальность. Осуществление государственных заимствований и проведение региональной долговой политики субъектами РФ подвергается со стороны федерального центра все большему регулируемому воздействию с использованием методов как нормативного, так и финансово-экономического характера. За последнее время примерами такого воздействия стали:

- фактическое установление процентной ставки для банковского кредитования региональных бюджетов тех субъектов РФ, которые в декабре 2017 года согласились на проведение реструктуризации федеральных бюджетных кредитов;

- намерение ввести нормативные правила, определяющие «долговую устойчивость регионов», а также их градацию по степени долговой устойчивости, с целью упорядочения и ужесточения долговой политики в регионах, что в свою очередь, несомненно ограничивает самостоятельность регионов в осуществлении государственных заимствований и проведении долговой политики.

Результаты принимаемых федеральным центром мер регулирующего воздействия проявятся для субъектов РФ в бюджетном периоде 2019–2021 годов.

Библиографический список

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ (ред. от 06.06.2019) [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19702/ (дата обращения 27.06.2019).
2. Постановление Правительства РФ «О проведении в 2017 году реструктуризации обязательств (задолженности) субъектов Российской Федерации перед Российской Федерацией по бюджетным кредитам» от 13.12.2017 № 1531.
3. Состояние государственного долга регионов России: итоги 2018 года. [Электронный ресурс]. URL: www.ga-national.ru (дата обращения 17.05.2019).
4. Проект Федерального закона № 609452-7 «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации в целях совершенствования правового регулирования отношений в сфере государственных (муниципальных) заимствований, управления государственным (муниципальным) долгом и государственными финансовыми активами Российской Федерации» (ред., внесенная в ГД ФС РФ, текст по состоянию на 17.12.2018) [Электронный ресурс]. URL: <http://base.garant.ru/57270108/> (дата обращения 21.05.2019).
5. Постановление Правительства Ивановской области «Об утверждении основных направлений государственной долговой политики Ивановской области на период до 2030 года» от 31.08.2016 № 274-п.
6. Письмо Минфина России от 31 октября 2018 г. № 06-04-11/01/78417 О подготовке «Методических рекомендаций органами исполнительной власти субъектов РФ и органам местного самоуправления, способствующие увеличению доходной базы бюджетов субъектов РФ и муниципальных образований» [Электронный ресурс]. URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71995100/> (дата обращения 17.12.2018).
7. Коробова В.Ф. К вопросу социально-экономического развития региона // Современное состояние и тенденции инновационного и социокультурного развития экономики региона // Современная парадигма экономико-инновационного и социокультурного развития экономики региона: сборник статей по материалам научно-практической конференции преподавателей, аспирантов, магистрантов Ивановского филиала РЭУ им. Г.В. Плеханова в рамках III Межрегионального экономического форума с международным участием. Иваново, 2018. С. 301–306.
8. Смирнова И.А., Норкин А.В. Долговая политика субъекта Российской Федерации: проблемы и перспективы // Экономика регионов России: современное состояние и прогнозные перспективы: сборник статей по материалам Всероссийской научно-практической конференции преподавателей, аспирантов, магистрантов Ивановского филиала Российского экономического университета им. Г.В. Плеханова. Иваново, 2019. С. 296–302.