

18/22

ПРЕПРИНТЫ



**В. В. Климанов
Е. Н. Тимушев**

**ДОЛГОВАЯ УСТОЙЧИВОСТЬ
НА СУБНАЦИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ В РОССИИ:
ТЕОРИЯ, СОСТОЯНИЕ, РЕКОМЕНДАЦИИ**

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ
УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»
(РАНХиГС)

В. В. КЛИМАНОВ, Е. Н. ТИМУШЕВ

**ДОЛГОВАЯ УСТОЙЧИВОСТЬ НА СУБНАЦИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ
В РОССИИ: ТЕОРИЯ, СОСТОЯНИЕ, РЕКОМЕНДАЦИИ**

МОСКВА 2022

Аннотация

Актуальность анализа долговой устойчивости обусловлена необходимостью сохранения у государства возможностей для заимствований при росте риска неисполнения долговых обязательств. Снижение потенциала заимствований, необходимых на этапе экономического спада, уменьшает общий потенциал контрциклической фискальной политики. **Цель** исследования заключается в разработке рекомендаций региональным органам государственной власти по проведению взвешенной долговой политики на основе анализа реализации долговой политики в России и странах мира на субнациональном уровне и выявления причин, возможностей и ограничений осуществления региональных займов, в том числе в условиях кризиса. **Объектом** исследования являются административно-территориальные субнациональные единицы стран мира как объекты бюджетной и долговой политики. **Гипотеза** исследования состояла в том, что межбюджетные трансферты, но не долг, являются основными инструментом преодоления негативных кризисных явлений на региональном уровне. Согласно полученным **результатам**, бюджетные кредиты, будучи изначально инструментом долговой политики, по сути, становятся новым видом межбюджетного трансферта. Дополнительная проблема заключается в том, что это повышает неопределенность для бюджетной политики на региональном уровне. Долговые инструменты все больше становятся механизмами межбюджетных отношений, что снижает эффективность функционирования бюджетной системы в целом. **Новизна** исследования состоит в обнаружении существенных рисков утраты долговой устойчивости на региональном уровне, несмотря на низкий номинальный размер государственного долга регионов и проводимые на федеральном уровне меры. Представление теоретических основ анализа долговой устойчивости с учетом выполненной диагностики позволили сформулировать меры в направлении дальнейшего совершенствования мероприятий федерального политики регулирования долговой устойчивости регионов. **Методология исследования:** обзор аналитических материалов, структурно-содержательный анализ нормативно-правовых актов федерального и регионального уровня в странах мира, сравнительный анализ международного опыта долговой политики, систематизация инструментов долговой политики, применяемых в России и за рубежом, разработка научно-практических рекомендаций.

Ключевые слова: государственный долг, долговая политика, контрциклическая фискальная политика, межбюджетные отношения, бюджетный кредит, бюджетное правило.

JEL: R58, H63.

Климанов Владимир Викторович – д. э. н., доцент, директор Центра региональной политики Института прикладных экономических исследований РАНХиГС, ORCID: 0000-0001-9282-0812, e-mail: klimanov@ranepa.ru

Тимушев Евгений Николаевич – к. э. н., научный сотрудник Центра региональной политики Института прикладных экономических исследований РАНХиГС, ORCID: 0000-0002-5220-3841, e-mail: evgeny_timushev@mail.ru

V.V. KLIMANOV, E.N. TIMUSHEV

DEBT SUSTAINABILITY AT THE SUBNATIONAL LEVEL IN RUSSIA: THEORY,
SITUATION, RECOMMENDATIONS

MOSCOW 2022

Abstract

The relevance of the analysis of debt sustainability is explained by the need to preserve the state's borrowing capacity under the increasing risk of non-fulfillment of debt obligations. A decrease in the borrowing potential during the economic downturn reduces the overall potential of countercyclical fiscal policy. The purpose of the study is to develop recommendations to regional public authorities on the implementation of a balanced debt policy based on a comprehensive analysis of the implementation of debt policy in Russia and countries of the world at the subnational level and to identify the causes, opportunities and limitations of regional loans. The object of the study is the subnational units of countries of the world and their budget and debt policy. The hypothesis of the study was that intergovernmental transfers, but not debt, are the main tool for overcoming negative crisis phenomena at the regional level. According to the results obtained, budget loans, being initially an instrument of debt policy, in fact, has become a new type of intergovernmental transfers. An additional problem is that this creates increased uncertainty for fiscal policy at the regional level. Debt instruments are increasingly becoming the mechanism of intergovernmental relations that reduces the efficiency of the functioning of the budget system as a whole. The novelty of the study consists in detecting significant risks of loss of debt sustainability at the regional level of Russia, despite the low nominal size of the state debt of the regions and measures undertaken at the federal level. The presentation of the theoretical foundations and the conducted diagnostic of regional public finance system allowed us to formulate measures towards further improvement of the measures of the federal policy of regulating the debt sustainability of the regions. Research methodology: review of analytical materials, structural and substantive analysis of regulatory legal acts at the federal and regional levels of countries of the world, comparative analysis of international debt policy experience, systematization of debt policy instruments used in Russia and abroad, development of scientific and practical recommendations.

Key words: public debt, debt policy, countercyclical fiscal policy, intergovernmental relations, budget credit, fiscal rule.

JEL: R58, H63.

Vladimir Klimanov – Doctor of economics, associate professor, director, Center for Regional Policy, Institute of applied economic research, RANEPA

Evgeny Timushev – PhD in economics, researcher, Center for Regional Policy, Institute of applied economic research, RANEPA

Оглавление

Введение.....	7
1. Теоретические основы анализа долговой устойчивости.....	8
2. Состояние долговой устойчивости регионов и рекомендации с целью ее укрепления.....	16
Заключение.....	27
Благодарности.....	28
Список источников.....	29

Введение

В настоящее время мир живет в эпоху высокой турбулентности. В сфере бюджетной политики все яснее складываются обстоятельства, угрожающие долговой устойчивости бюджетных систем стран мира, в том числе рост государственного долга при низких темпах экономического роста и даже рост доли лиц старших возрастов. Экономический кризис, начавшийся в 2020 году и вызванный пандемией коронавирусной инфекции, в 2022 году перерос в глобальный геополитический кризис. В России кризисные условия 2020–2022 годов для бюджетной системы отразились в новых вызовах для выработки эффективной долговой политики на региональном уровне и для сохранения долговой устойчивости регионов. Размер долга субъектов Российской Федерации вырос; в его структуре произошли кардинальные изменения. В условиях необходимости обеспечения расходов были увеличены федеральные межбюджетные трансферты, усилившие централизацию бюджетных ресурсов и полномочий и повлиявшие на возможности проведения региональной долговой политики. Еще начиная с острой фазы кризиса, связанного с распространением коронавирусной инфекции, Правительством Российской Федерации разрабатываются и внедряются новые способы поддержки регионов с целью более эффективного проведения ими долговой политики и стимулирования разработки антикризисных мер «на местах». Отмеченные обстоятельства обуславливают важность установления теоретических основ долговой устойчивости, проведения диагностики ее состояния и разработки управленческих решений в направлении ее поддержания и сохранения.

1. Теоретические основы анализа долговой устойчивости

Успешное экономическое развитие зависит от эффективности производства и эффективности распределения ресурсов. Одним из условий приближения к нему является эффективная бюджетная система, в рамках которой на современном этапе развития цивилизации распределяется большая часть производимых в экономике ресурсов. В многоуровневой бюджетной системе, отвечающей критерию эффективности, осуществление бюджетных полномочий каждым из уровней государственного управления приводит к скоординированной государственной политике, направленной на достижение целей в различных сферах социально-экономического развития. Фундаментом успешного функционирования такой системы выступают институциональные основы и генерируемые ими фискальные стимулы участников межбюджетных отношений. Одним из важных аспектов институционального устройства являются правила, согласно которым осуществляется политика формирования, использования и погашения долговых обязательств публично-правового образования.

Конструирование системы бюджетного федерализма и межбюджетных отношений, частью которой является комплекс правил проведения долговой политики и обеспечения долговой устойчивости на субнациональном уровне, представляется одной из наиболее сложных областей государственных финансов, так как требует тщательной координации и последовательности. Он предполагает институциональное строительство и испытывает влияние разнообразных факторов – исторических, политических, социальных и экономических. Характер распределения полномочий и бюджетных ресурсов – условно, та или иная модель децентрализации, – является, несомненно, фундаментальным аспектом институционального строения современной бюджетной системы. Предпосылки успешности долговой политики закладываются уже на этапе распределения доходных и расходных полномочий – ресурсы субнационального уровня должны быть достаточны для выполнения возложенных на них обязанностей по расходованию средств со средним уровнем эффективности.

Цель проведения долговой политики в техническом смысле и упрощенном виде может быть сформулирована как рост эффективности управления долгом, а задачей можно считать снижение долговой нагрузки¹. Если же рассматривать шире, то целью долговой политики является привлечение заемных ресурсов без существенных рисков для финансовой устойчивости, позволяющих достигать цели социально-экономического развития. Одним из принципов долговой политики является положение, что государственные заимствования не должны негативным образом влиять на способность частного сектора привлекать финансирование на внешнем и внутреннем рынках. Данный постулат выходит за рамки сугубо бюджетной политики и сферы общественных финансов, так как затрагивает финансовый рынок в целом и интересы частного сектора экономики.

Ранее в российской практике существовал отдельный документ, закрепляющий основные направления государственной долговой политики федерального уровня. Последний из них касался периода 2017–2019 годов² и формулировал основные элементы федеральной долговой политики. В последние годы основные направления долговой политики федерального уровня не являются самостоятельным документом, а включаются в основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики Российской Федерации³. Аналогичная ситуация складывается и на региональном уровне

Целью долговой политики на федеральном уровне в последние годы признавалась возможность осуществления заимствований на приемлемых условиях и в объемах, необходимых для решения социально-экономических задач. **Задачи**, решение которых направлено на достижение данной цели, можно классифицировать на стратегические и тактические (оперативные).

¹ Методические рекомендации органам государственной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления по регулированию межбюджетных отношений на региональном и муниципальном уровнях / Минфин России, 2019. – URL: https://www.minfin.ru/ru/document/?id_4=129139 (дата обращения: 31.03.2022).

² Основные направления государственной долговой политики Российской Федерации на 2017–2019 гг. / Минфин России. – URL: https://www.minfin.ru/ru/performance/public_debt/policy (дата обращения: 31.03.2022).

³ Например, Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов. – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_364178 (дата обращения: 31.03.2022).

Стратегические задачи затрагивают проблемы управления долговым рынком в целом и состоят в совершенствовании его структуры и эффективности функционирования – повышение ликвидности, увеличение числа инвесторов, создание комфортных и конкурентоспособных условий для участников, эффективный диалог и ограничение спекулятивного капитала. Решение данных задач позволяет превратить внутренний долговой рынок в надежный источник заемного капитала для частного сектора и государственных заимствований. Таким образом, именно вокруг долговой политики были сосредоточены дискуссии прошлых лет о целесообразности федеральных заимствований в условиях благоприятной ценовой конъюнктуры на рынках энергоносителей, означающей получение федеральным бюджетом дополнительных нефтегазовых доходов [1, 2].

Оперативные задачи федеральной долговой политики более разнообразны и состоят из различных мер, применяемых в рамках процесса управления долгом – обеспечение сбалансированности, поддержание умеренной долговой нагрузки, поддержание кредитных рейтингов, оптимальное соотношение дюрации и доходности, управление гарантийной поддержкой, мониторинг внешних заимствований корпоративного сектора, информационная прозрачность.

Если говорить про цели долговой политики на региональном уровне, то общая цель сводится к обеспечению долговой устойчивости регионов, которая воспринимается как важный элемент общей устойчивости бюджетной системы любого государства по целому ряду причин [3]. Перечислим данные причины и покажем, почему они настолько важны.

Во-первых, это внешние эффекты данного института. Долг на одном уровне бюджетной системы создает внешние эффекты на всех остальных уровнях государственного управления. Регионы, точнее – публично-правовые образования субнационального уровня, например, в нашей стране субъекты Российской Федерации, – часто владеют государственными предприятиями, задолженность которых не учитывается в национальных счетах, создавая тем самым условные обязательства.

Во-вторых, ограниченные возможности и меньшая автономия регионов во всех аспектах межбюджетных отношений – доходах, расходах, заимствованиях (или управлении источниками финансирования дефицита бюджета в целом). Возможности регионов по увеличению доходов обычно ограничены, поскольку они практически не имеют полномочий корректировать налоговые ставки или налоговую базу. Напротив,

значительная доля расходов регионов является обязательной и/или трудно сокращаемой. Более того, параметры расходов сильно зависят от приоритетов федерального (центрального) уровня управления и трудно изменяемы непосредственно по инициативе органов власти регионов.

В-третьих, высокая межрегиональная дифференциация по уровню долга и степени долговой устойчивости. В большинстве стран уровни задолженности некоторых регионов намного выше средних значений по стране в целом, что усложняет применение федеральных (общестрановых) мер снижения долговой нагрузки.

Эффективная долговая политика означает сохранение финансовой, в том числе долговой, устойчивости государства (региона, муниципалитета) и помогает достигать цели социально-экономического развития. Это связано с тем, что от успешности долговой политики зависит эффективность проведения контрциклической бюджетной политики, играющей ключевую роль в обеспечении социально-экономической стабильности в периоды кризиса. Так как субнациональный уровень бюджетных систем, как правило, склонен проводить проциклическую (проциклическую) бюджетную политику вне зависимости от выстроенных институтов межбюджетных отношений, построение эффективной долговой политики именно на региональном уровне является крайне актуальной задачей госуправления.

Долговая устойчивость публично-правового образования привлекает к себе особое внимание в периоды резкого возрастания неопределенности. Под долговой устойчивостью в данном случае в соответствии со статьей 6 Бюджетного кодекса Российской Федерации понимается состояние, структура и сумма задолженности, позволяющие заемщику в полном объеме выполнять обязательства по погашению и обслуживанию этой задолженности, исключая нанесение ущерба социально-экономическому развитию и необходимость ее списания и (или) реструктуризации.

Склонность к проциклической бюджетной политике на нижних уровнях бюджетной системы во многом обусловлена сложившимся распределением налоговых доходов и расходных обязательств и иными институциональными причинами. Как правило, они подкреплены доводами в пользу наиболее эффективной организации многоуровневой бюджетной системы и поэтому целесообразны. В связи с этим важно использовать иные механизмы совершенствования поддержки финансовой (бюджетной) устойчивости на уровне регионов. По этой причине одними из основных инструментов регулирования финансовой устойчивости, в том числе в бюджетной системе

Российской Федерации, являются бюджетные правила и иные институциональные механизмы, прежде всего институт резервных фондов.

Создание в регионах собственных фондов бюджетных средств в рамках комплекса мер региональной контрциклической бюджетной политики несет в себе много преимуществ: снижение необходимости в масштабной финансовой помощи из федерального бюджета в периоды экономического кризиса; возможность перераспределения ресурсов на выравнивание объективных различий в уровне бюджетной обеспеченности регионов; смягчение вертикальной несбалансированности. В периоды экономического кризиса резервный фонд позволяет противостоять кризисам за счет обеспечения финансирования расходов и компенсации снижения доходов в связи с рецессией, а в годы подъема, экономического роста – увеличивать соответствующий фискальный потенциал. Наконец, стимулирование большей самостоятельности регионов в условиях новых вызовов будет способствовать укреплению финансовой устойчивости, в том числе в средне- и долгосрочной перспективах.

Немаловажным направлением деятельности финансовых органов является и снижение неопределенности в части параметров и механизмов осуществления долговой политики. Снижение (минимизация) такой неопределенности является важной функцией комплекса мер проведения долговой политики. Она важна не только для фактических и потенциальных кредиторов при принятии ими инвестиционных решений, но и для всех субъектов хозяйственной деятельности в регионе. Снижение неопределенности в первую очередь касается мер, принимаемых региональным правительством (администрацией). Она достигается за счет роста прозрачности и открытости долговой политики, полноты и доступности официальных документов и аналитико-информационных сообщений, раскрытия мотивов управленческих действий и обоснования их применения.

Документы, относящиеся к сфере долговой политики субъектов Российской Федерации, могут существенно отличаться друг от друга по строению, степени открытости и детализации информации. Как правило, регионы с более устойчивой долговой позицией охотнее раскрывают информацию об итогах долговой политики, повлиявших факторах, а также сопутствующие риски. Тем не менее, согласно федеральному

законодательству, у регионов есть обязанность раскрывать ряд элементов проводимой ими долговой политики⁴. К ним относятся:

- итоги реализации долговой политики предыдущего периода;
- факторы, определяющие характер и направления долговой политики;
- цели и задачи;
- инструменты реализации (направления);
- анализ рисков, возникающих в процессе управления государственным долгом субъекта Российской Федерации;
- иные положения в соответствии с правовыми актами, регулируемыми бюджетные отношения.

Возникновение задолженности регионов и муниципалитетов может иметь несколько источников [3].

Во-первых, возможно структурное несоответствие между расходными обязательствами и доходами. В этом случае система межбюджетных отношений является неэффективной, и доходы структурно недостаточны для покрытия всего объема расходных обязательств. Результатом становится структурный дефицит либо недостаточное предоставление общественных благ, финансируемых регионами. Представленный случай является примером феномена вертикальной фискальной несбалансированности, когда имеет место структурное превышение расходных полномочий над доходными на региональном и местном уровнях.

Во-вторых, экономический спад. Параметры субнациональных расходных обязательств, как правило, мало зависят от экономического цикла и относительно стабильны во времени, в то время как доходы бюджета чаще носят проциклический характер. В этом случае по мере восстановления экономики краткосрочная задолженность исчезает.

В-третьих, может реализоваться проблема мягких бюджетных ограничений, когда региональные правительства (администрации) имеют недостаточно стимулов к эффективности бюджетных расходов, так как высока вероятность федеральной финансовой помощи в форме межбюджетных трансфертов или списания части государственного долга.

⁴ Пункт 13 статьи 107.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

В литературе [4] выделяются два основных механизма федерального регулирования долговой политики регионов: фискальные цели и процедуры бюджетного процесса. К первым можно отнести комплекс бюджетных правил, например, лимит региональных бюджетных расходов. Ко вторым относятся особенности бюджетного процесса, например, необходимость разработки и исполнения многолетней (долгосрочной) бюджетной стратегии, обязанность регулярно и своевременно публиковать финансовые результаты деятельности и иные документы.

Для снижения рисков утраты регионами долговой устойчивости федеральное (центральное) правительство может прибегнуть к широкому спектру институциональных механизмов, которые ограничивают свободу действий региональных (субнациональных) правительств. В рамках создания соответствующих институциональных механизмов существует несколько способов ограничения роста субнационального долга [5]:

- 1) рыночная дисциплина,
- 2) сотрудничество различных уровней правительства в разработке и осуществлении мер контроля за долгом,
- 3) бюджетные правила,
- 4) административный контроль.

Для действенного управления и регулирования регионального долга по принципам **рыночной дисциплины** рынки должны быть свободными и открытыми, в том числе у регионального правительства не должно быть привилегированного положения заемщика; потенциальным кредиторам должна быть доступна адекватная информация о размере долга и долговой устойчивости заемщика; не должно быть ощутимых шансов на внешнее «спасение» заемщика-региона; заемщик должен иметь институциональные механизмы, которые обеспечивали бы адекватную реакцию долговой политики на рыночные сигналы.

Сотрудничество различных уровней государственного управления в разработке и осуществлении мер контроля за долгом предполагает определенные согласительные процедуры. При данном подходе субнациональные (субфедеральные) правительства активно участвуют в формулировании макроэкономических целей и ключевых бюджетных параметров.

Бюджетные правила по контролю за региональным долгом часто повторяют правила эффективного управления долгом, которые встречаются на частном долговом

рынке, например, установление пределов задолженности субнациональных органов власти с увязкой дальнейшего обслуживания долга без потери платежеспособности. В целом же бюджетными правилами могут быть: ограничения на абсолютный уровень задолженности; возможность осуществления заимствований только в определенных целях (например, в целях осуществления капитальных расходов и/или проведения инвестиционных проектов) или же запрет на осуществление заимствований, которые несут в себе большие макроэкономические риски. В целом в литературе [3] выделяются три основных типа бюджетного правила: правило бюджетного баланса, правило предельного уровня расходов и правило лимита заимствований.

Наконец, **административный контроль** за региональным долгом чаще встречается в унитарных государствах, нежели в федеративных. Он существует тогда, когда центральное правительство наделено полномочиями прямого контроля над заимствованиями субнациональных правительств.

2. Состояние долговой устойчивости регионов и рекомендации с целью ее укрепления

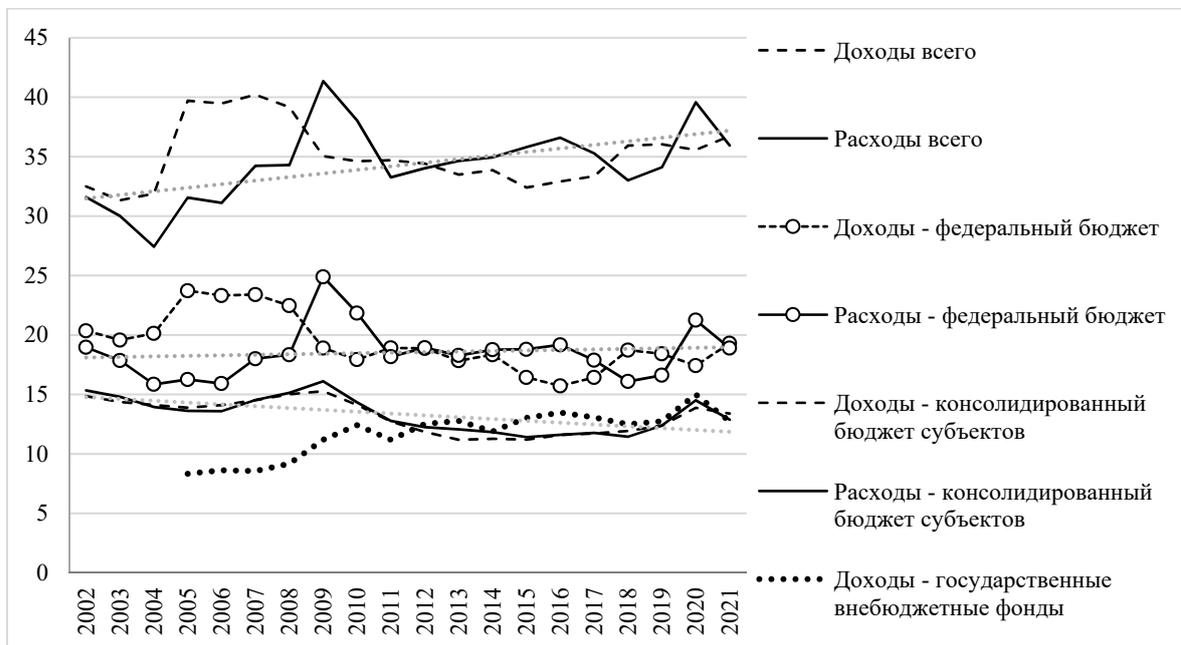
В 2020 году в условиях кризиса регионы России столкнулись с необходимостью роста расходов на фоне снижения налоговых доходов. Долг регионов вырос существенно, несмотря на увеличение межбюджетных трансфертов из федерального бюджета (более чем в 1,5 раза по отношению к уровню 2019 года). Увеличение межбюджетных трансфертов значительно уменьшило потребности в долговом финансировании, но оно не могло не повлиять на фискальные стимулы органов государственной власти регионов.

Спустя примерно два года события февраля-марта 2022 года и пакеты экономических санкций Европейского Союза и других недружественных стран в отношении Российской Федерации привели к тому, что рейтинговые агентства «Большой тройки» (Fitch Ratings, Moody's, S&P Global Ratings) были вынуждены отозвать свои кредитные рейтинги у Российской Федерации, ее регионов и компаний, располагающихся на территории Российской Федерации. К середине 2022 года рост доходов бюджетов субъектов Российской Федерации существенно замедлился, расходные обязательства остались прежними либо выросли в рамках борьбы с санкционным кризисом, что увеличивает риски для долговой устойчивости.

В научной литературе превалирует точка зрения, что значимая доля полномочий и бюджетных ресурсов в распоряжении региональных и местных органов публичного управления (децентрализация в бюджетном, административном и политическом аспектах) благоприятно влияет на фискальную дисциплину и сохранение долговой и бюджетной устойчивости (см., например, [6]). Между тем, в настоящее время в развитии межбюджетных отношений в Российской Федерации происходят две основные тенденции, влияющие на общие возможности и инструменты долговой политики на субнациональном уровне.

Во-первых, анализ официальных данных отчетности об исполнении бюджетов свидетельствует о том, что в России наблюдается тенденция постепенного повышения присутствия государства в экономике, измеряемого через долю параметров бюджетов бюджетной системы в валовом внутреннем продукте (ВВП). Так, как видно на рисунке 1, происходит замещение доходов/расходов консолидированных бюджетов

субъектов Российской Федерации доходами/расходами государственных внебюджетных фондов.



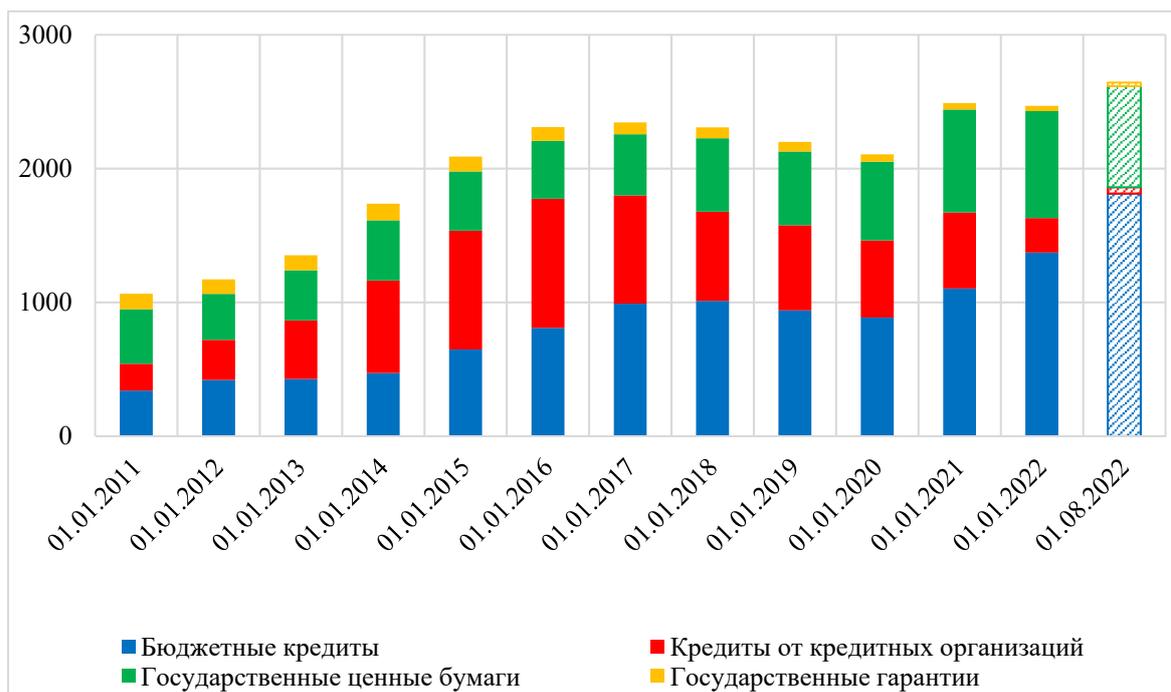
Примечание – Источник: составлено по данным Казначейства России.

Рис. 1. Доходы и расходы бюджетной системы Российской Федерации, % ВВП

Во-вторых, происходит рост централизации бюджетной системы. Он выражается в том, что государственные внебюджетные фонды играют все более важную роль в функционировании бюджетной системы Российской Федерации. Полномочия органов управления внебюджетными фондами, включая фискальные полномочия, строго очерчены законодательно. Согласно статье 13 Бюджетного кодекса Российской Федерации, бюджеты государственных внебюджетных фондов Российской Федерации предназначены для исполнения расходных обязательств Российской Федерации. Источники доходов устанавливаются федеральным законодателем, а расходы носят исключительно социальный характер и жестко привязаны к публичным обязательствам. До 2010 года он был вызван динамикой поступлений от единого социального налога, с 2010 года – от страховых взносов, после их введения. В целом же рост доходов бюджетов государственных внебюджетных фондов может быть индикатором не только роста социальной нагрузки на бюджетную систему, но и уменьшения поступлений от налогов на товары (налог на добычу полезных ископаемых, вывозные таможенные пошлины) и роста налоговой нагрузки на труд (страховые взносы) в России.

Кроме этого, результаты расчетов долей бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в общей величине доходов и расходов консолидированного бюджета Российской Федерации и бюджетов государственных внебюджетных фондов за 2021 год свидетельствуют о том, что доходы федерального бюджета в настоящее время составляют более половины общих доходов бюджетной системы Российской Федерации. В целом за 2005–2021 годы произошло небольшое (на 1–3 п.п.) сокращение доли доходов консолидированных бюджетов регионов в общем объеме доходов консолидированного бюджета Российской Федерации и бюджетов государственных внебюджетных фондов. Основными тенденциями в соотношении доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации являются весьма существенное (почти на 10 п.п.) сокращение доли параметров федерального бюджета, уменьшение доли консолидированных бюджетов регионов и рост доли государственных внебюджетных фондов. Уровень бюджетной децентрализации в России отстает не только от показателя в Канаде и США, но даже от размера региональных бюджетных полномочий в централизованной модели бюджетного федерализма Германии.

Обеспечение бюджетной устойчивости является важным условием макроэкономической стабильности и устойчивого социально-экономического развития в целом. В настоящее время темпы роста долга субъектов Российской Федерации несколько замедлились, но в условиях продолжающегося кризиса с большой степенью вероятности размер долга продолжит увеличиваться. Уже сейчас он находится на весьма высоком уровне, особенно без учета наиболее обеспеченных регионов (рисунок 2). В структуре долга более половины общего объема формируют бюджетные кредиты.

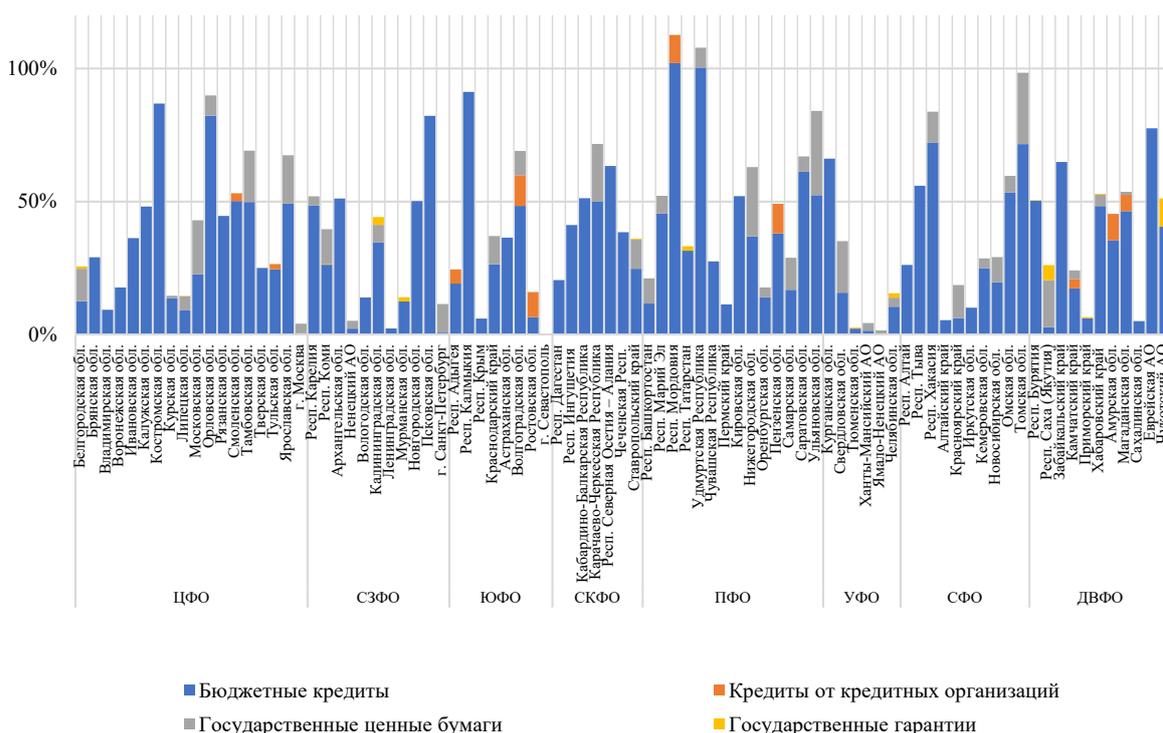


Примечание – Источник: расчеты по данным Минфина России.

Рис. 2. Объем государственного долга субъектов Российской Федерации, млрд рублей

Размер долга, как и большинство аспектов регионального развития в России, характеризуется высокой межрегиональной дифференциацией (рисунок 3). Как правило, наибольший долг накоплен у субъектов Российской Федерации с низкой бюджетной обеспеченностью. Именно для таких субъектов проводимая политика замены банковских кредитов на бюджетные⁵ была нацелена в первую очередь.

⁵ Постановление Правительства Российской Федерации от 5 мая 2022 г. № 815 «Об утверждении Правил предоставления, использования и возврата субъектами Российской Федерации бюджетных кредитов, полученных из федерального бюджета для погашения долговых обязательств субъекта Российской Федерации (муниципального образования) в виде обязательств по государственным (муниципальным) ценным бумагам субъекта Российской Федерации (муниципального образования) и кредитам, полученным субъектом Российской Федерации (муниципальным образованием) от кредитных организаций, иностранных банков и международных финансовых организаций, на 2022 год».

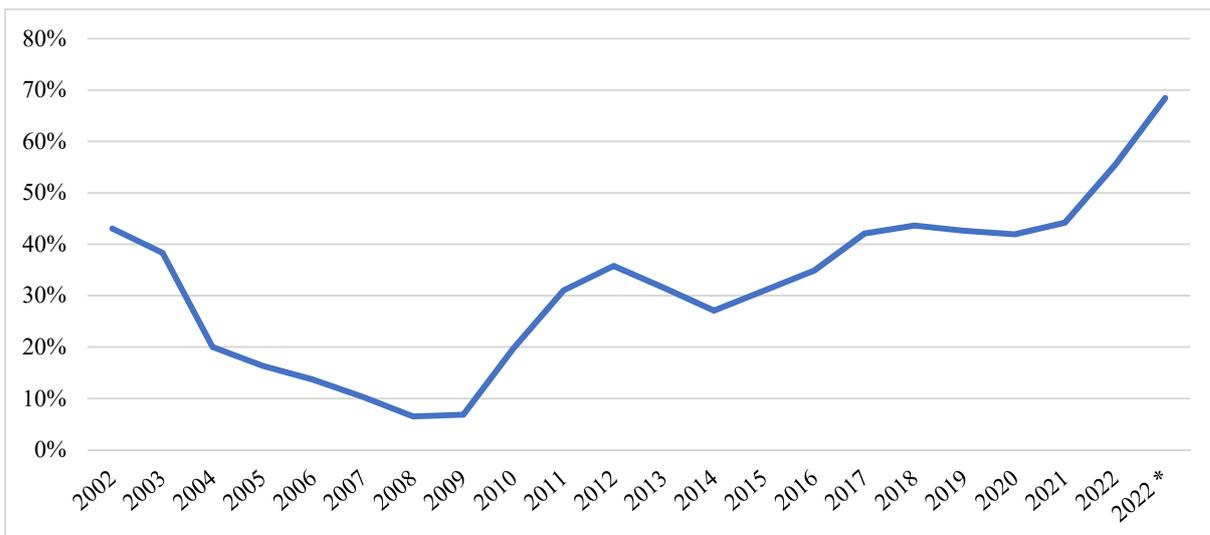


Примечание – Источник: Рассчитано по данным Казначейства России и Минфина России.

Рис. 3. Государственный долг субъектов Российской Федерации на 1 августа 2022 года, % от налоговых и неналоговых доходов регионального бюджета за 2021 год

К августу 2022 года размер государственного долга субъектов Российской Федерации в расчете на единицу налоговых и неналоговых доходов регионального бюджета стал примерно равен значениям периода 2002–2005 годов (20–25%), которые все же сложно отнести к критически высоким. В то же время ряд обстоятельств предупреждает о неверности интерпретации отчетных данных как свидетельствующих о низких рисках негативных последствий, связанных с региональным долгом.

Во-первых, еще ни разу в структуре регионального долга доля бюджетных кредитов не была настолько большой (рисунок 4). Это может повлиять на стимулы органов государственной власти регионов, в частности, обострить проблему мягких бюджетных ограничений, а вместе с ней и вызвать целый пучок неприятностей у бюджета, например, неэффективные расходы.

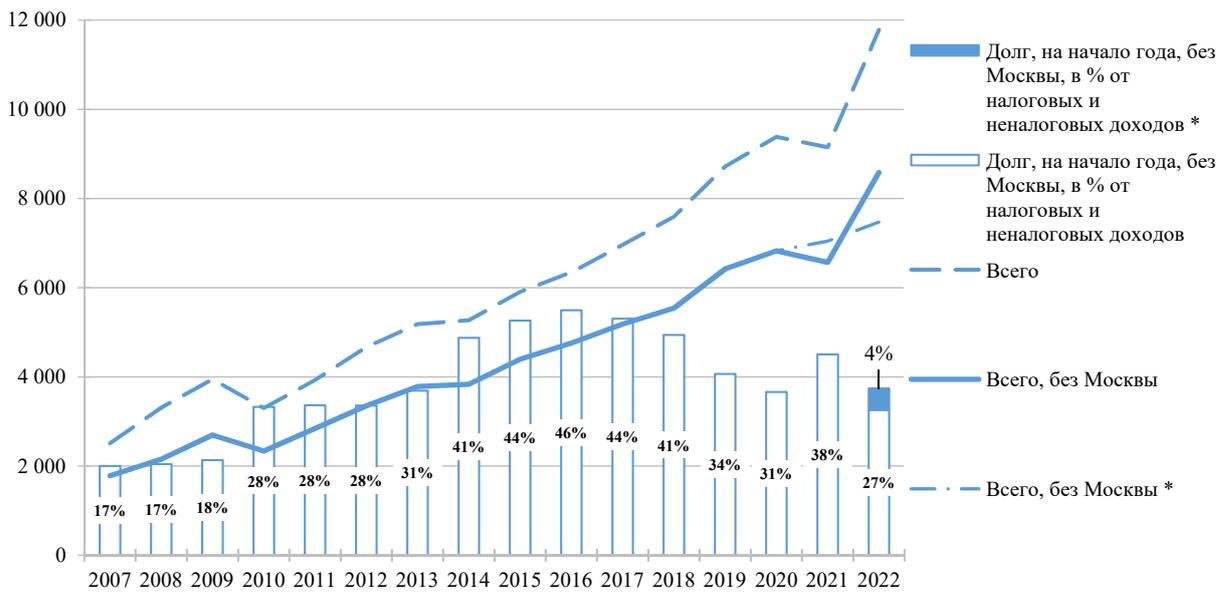


Источник: составлено авторами по данным Минфина России (URL: https://minfin.gov.ru/ru/perfomance/public_debt/subj/).

Примечание: * - на 1 августа 2022 года.

Рис. 4. Доля бюджетных кредитов в структуре долга субъектов Российской Федерации, %

В-вторых, относительно низкий номинальный размер долга субъектов Российской Федерации в исторической ретроспективе может скрывать существующие риски потери долговой устойчивости. Например, соотношение долга и налоговых и неналоговых доходов регионального бюджета по всему пулу субъектов смещают вниз показатели Москвы – высокие по доходам и низкие по долгу. Кроме этого, высокая волатильность налоговых и неналоговых доходов, наиболее ярко проявляющаяся в динамике налога на прибыль организаций, может неверно отражать динамику долговой нагрузки в среднесрочной перспективе. Для более достоверного представления целесообразно брать сглаженные значения налоговых и неналоговых доходов за ряд лет. Перерасчет с опорой на обе выделенные особенности увеличивает размер государственного долга субъектов Российской Федерации с 20 до 30% от налоговых и неналоговых доходов регионального бюджета (рисунок 5).



Примечание – Источник: Рассчитано по данным Казначейства России и Минфина России. * - на основе тренда налоговых и неналоговых доходов в 2010–2019 годы.

Рис. 5. Налоговые и неналоговые доходы бюджетов субъектов Российской Федерации, за предыдущий год, млрд рублей

Таким образом, сбор и анализ данных, начиная с периода становления современной модели бюджетного федерализма и модели бюджетной (де-)централизации в России 2000-х годов, позволяет пересмотреть состояние долговой устойчивости регионов. По итогам анализа собранных числовых данных вытекает вывод о сохранении рисков утраты долговой устойчивости, несмотря на проводимые на федеральном уровне меры. Об этом свидетельствуют как непосредственно величина долга в расчете на единицу налоговых и неналоговых доходов, так и иные значения известных индикаторов долговой устойчивости. К последним относятся такие показатели, как величины налоговых и неналоговых доходов и капитальных расходов, а также дисбаланс в составе видов долговых обязательств.

В ответ на растущие риски долговой устойчивости бюджетной системы Российской Федерации на региональном уровне за последние годы Правительством Российской Федерации разработаны и внедрены новые формы финансовой поддержки регионов. Наиболее важными из них стали меры в рамках инфраструктурного меню.

Основными элементами данного комплекса финансовой поддержки регионов являются инфраструктурные бюджетные кредиты и механизм реструктуризации бюджетных кредитов в целях реализации регионами новых инвестиционных проектов.

Начиная с 2021 года механизм инфраструктурного меню был ускорен и на федеральном уровне в рамках повышения эффективности управления долгом и поддержки бюджетных инвестиций на уровне регионов был предусмотрен ряд ключевых мер, связанных с:

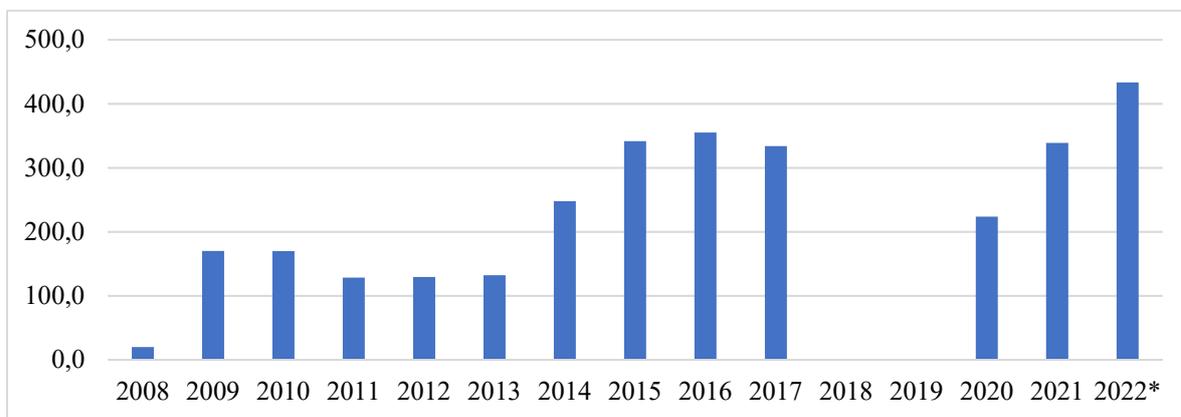
- реструктуризацией обязательств субъектов Российской Федерации перед Российской Федерацией по бюджетным кредитам с направлением высвобождаемых средств на строительство объектов инфраструктуры в целях реализации новых инвестиционных проектов,
- финансовым обеспечением реализации инфраструктурных проектов со сроком погашения не ранее 2036 года включительно (механизм инфраструктурных бюджетных кредитов),
- замещением рыночных видов долговых обязательств бюджетными кредитами (с процентной ставкой 0,1% годовых).

Механизмы реструктуризации бюджетных кредитов в условиях новой реальности 2022 года были расширены. Это ярко свидетельствует о том, что Правительство Российской Федерации продолжает активную работу по сокращению долговой нагрузки регионов⁶. В 2022 году регионы полностью освобождаются от задолженностей по бюджетным займам. В 2023–2024 годах регионам разрешается погашать по 5 процентов от суммы задолженности, а в 2025–2029 годах – остаток долга должен выплачиваться равными долями. Однако высвобожденные в результате реструктуризации средства необходимо будет потратить на развитие инфраструктуры. Согласно наиболее поздней информации, на конец мая 2022 года⁷ общая стоимость входящих в сводный перечень новых инвестиционных проектов, реализуемых с использованием механизма реструктуризации бюджетных кредитов, составляет 558 млрд рублей, а их реализация позволит создать более 34,4 тыс. рабочих мест.

⁶ Постановление Правительства от 28 мая 2022 г. № 9767 «Об утверждении Правил проведения в 2022 году реструктуризации обязательств (задолженности) субъектов Российской Федерации перед Российской Федерацией по бюджетным кредитам».

⁷ <http://government.ru/news/45521/>

За семь месяцев 2022 года субъектам Российской Федерации из федерального бюджета было выделено более 400 млрд рублей бюджетных кредитов, что значительно выше, чем в предыдущие годы (рисунок 6).



Примечание – Источник: Рассчитано по данным Казначейства России. – URL: <https://roskazna.gov.ru>. * - на 1 августа 2022 года.

Рис. 6. Динамика бюджетных кредитов из федерального бюджета (без кредитов на пополнение остатков средств на счетах бюджета), млрд рублей

Предоставление бюджетных кредитов из федерального бюджета позволило погасить долг субъектов Российской Федерации в форме кредитов от кредитных организаций в размере почти 211 млрд рублей. По нашим расчетам, средняя простая эффективная ставка по обслуживанию долговых обязательств в видах, отличных от бюджетного кредита, за 2021 год составила 5,8% годовых, с учетом средств в форме государственных гарантий (для сравнения, процентная ставка по бюджетным кредитам равна 0,1%). Таким образом, оценочно погашение задолженности в форме кредитов от кредитных организаций в 2022 году позволило сэкономить примерно 12,2 млрд рублей ($211 \text{ млрд рублей} * 5,8\%$) расходов на обслуживание долга или 25,3% от фактических расходов по данной статье (48,2 млрд рублей) за январь-июль 2022 года в масштабах всех субъектов Российской Федерации.

В рамках реструктуризации обязательств по бюджетным кредитам благоприятное влияние на долговую устойчивость субъектов Российской Федерации оказывает возможность списания задолженности за счет прироста налогов, поступающих в федеральный бюджет от реализации инвестиционных проектов, инфраструктура для которых была создана с использованием высвобожденных в процессе реструктуризации

средств. Правила списания задолженности были утверждены Постановлением Правительства Российской Федерации от 12 октября 2021 г. № 1740.

Инфраструктурные бюджетные кредиты предоставляются за счет средств федерального бюджета по ставке не более 3% годовых и со сроком погашения 15 лет. На 2022–2023 и 2024–2025 годы установлено финансирование в размере по 500 млрд рублей за каждый период в целях строительства и ремонта дорог, создания транспортной инфраструктуры, на инженерное и коммунальное строительство и модернизацию, строительство инфраструктуры для социальных объектов, туристических комплексов, индустриальных и промышленных парков. Всего планируется направить 408 млрд рублей на строительство и ремонт транспортной инфраструктуры, 211 млрд рублей – на строительство дорог, около 295 млрд рублей – на инженерное и коммунальное строительство и модернизацию. Средства также будут выделены на строительство инфраструктуры для социальных объектов и туристических и комплексов и центров экономического развития – индустриальных и промышленных парков и особых экономических зон.

Заявки регионов на получение инфраструктурных бюджетных кредитов одобряются Правительственной комиссией по региональному развитию. Начало их выделению было положено в конце 2021 года, когда 11 декабря 2021 года было объявлено, что Нижегородская область получит 1 млрд рублей инфраструктурного бюджетного кредита на продление метро⁸. Согласно собранным нами данным, на конец сентября 2022 года уже распределено 166,7 млрд рублей средств в форме выделения инфраструктурных бюджетных кредитов (67% от плана).

В настоящее время все большая доля средств в рамках выделения бюджетных кредитов де-факто направляется субъектами Российской Федерации на капитальные расходы. Подобная ситуация отличается от периода середины 2010-х годов, когда подавляющая часть заимствований направлялась регионами на финансирование текущих расходов. С успешностью механизма списания задолженности за счет прироста налогов, поступающих в федеральный бюджет от реализации инвестиционных проектов, это процесс имеет перспективы стать устойчивым.

⁸ URL: <http://government.ru/news/44080/>

С учетом сохранения профицита в условиях экономического кризиса и высокой неопределенности будущего, условия исполнения бюджетов субъектов Российской Федерации в 2022 году можно охарактеризовать как уникальные. В текущих обстоятельствах появилась возможность грамотно использовать краткосрочные всплески собственных доходов бюджетов субъектов Российской Федерации и укрепить долговую устойчивость. С учетом данных обстоятельств в сфере долговой политики для регионов можно предложить следующие рекомендации:

- в случае существенного превышения фактического объема доходов над расходами рассмотреть возможность перераспределения части профицита в целях формирования и/или пополнения резервных фондов регионов;
- закрепить возможность направления высвобождаемых средств в результате реструктуризации бюджетных кредитов на финансовое обеспечение реализации региональных проектов в рамках федеральных проектов на постоянной основе;
- включить информацию о сроках погашения бюджетных кредитов (долговую книгу субъекта Российской Федерации) в состав отчетности об исполнении бюджетов субъектов Российской Федерации, публикуемую на общей основе;
- создать организационный механизм использования возможностей привлечения и предоставления бюджетных кредитов из бюджета одного субъекта Российской Федерации бюджету другого субъекта;
- по мере становления инструмента инфраструктурных бюджетных кредитов и адаптации к нему субъектов Российской Федерации предусмотреть возможность поэтапного перехода от заемного механизма выделения средств на создание инфраструктуры к использованию для этих целей федеральных целевых межбюджетных трансфертов.

Заключение

Правила и процедуры, согласно которым осуществляется политика формирования, использования и погашения долговых обязательств публично-правового образования – его долговая политика, – формируют важный аспект всего институционального устройства бюджетной системы и межбюджетных отношений. От успешности долговой политики зависит степень сохранения долговой устойчивости и возможности проведения контрциклической фискальной политики и иных мероприятий по борьбе с экономическим кризисом.

В 2020–2022 годы наступление кризисных периодов в экономике наложило на долгосрочный тренд в развитии бюджетной системы Российской Федерации, заключающийся в росте объемов межбюджетного перераспределения. Все вместе это формирует основные условия увеличения задолженности регионов и муниципалитетов – структурное несоответствие между расходными обязательствами и доходами, экономический спад, падение доходов и увеличение расходов и обострение проблемы мягких бюджетных ограничений.

Величина долга регионального уровня бюджетной системы является, безусловно, наиболее ярким признаком, позволяющим делать вывод о степени долговой устойчивости соответствующего публично-правового образования. Кризис 2020 года, вызвавший необходимость бороться с последствиями распространения новой коронавирусной инфекции, лишь усилил тенденцию роста уровня долга на региональном уровне.

По итогам проведенного исследования можно сделать вывод о сохранении рисков утраты долговой устойчивости на региональном уровне в России, несмотря на проводимые на федеральном уровне меры. Обзор теоретических основ проведения долговой политики государства на субнациональном уровне и выполненный анализ состояния долговой устойчивости субъектов Российской Федерации позволил сформулировать наиболее предпочтительные меры в направлении дальнейшего совершенствования мероприятий федерального политики регулирования долговой устойчивости регионов.

Благодарности

Материал подготовлен в рамках выполнения научно-исследовательской работы государственного задания РАНХиГС.

Список источников

- 1 Синельников-Мурылев С., Дробышевский С., Назаров В., Соколов И. Эволюция бюджетной политики в России в 2000-х годах: в поисках финансовой устойчивости бюджетной системы страны. Научные труды №147Р. – М.: Ин-т Гайдара, 2010. – 72 с.
- 2 Новая экономическая политика. Политика экономического роста / Под ред. В.В. Ивантера. – М.: ИНП РАН, 2013. – 54 с.
- 3 Blöchliger H., Kim J. (eds.). Fiscal Federalism 2016. Making Decentralisation Work. OECD, Korea Institute of Public Finance. – 2016.
- 4 Cottarelli C., Guerguil M. Designing a European Fiscal Union: Lessons from the Experiences of Fiscal Federations. Routledge – 2014. – URL <https://doi.org/10.5089/9781138783225.071>
- 5 Ter-Minassian T. Fiscal Federalism in Theory and Practice. – International Monetary Fund, 1997.
- 6 Alexeev M. et al. Fiscal Decentralization, Budget Discipline, and Local Finance Reform in Russia's Regions // Public Finance Review. 2019. No. 47(4). P. 679–717.

**В СЕРИИ ПРЕПРИНТОВ
РАНХиГС РАССМАТРИВАЮТСЯ
ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ
И ПРАКТИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ
К СОЗДАНИЮ, АКТИВНОМУ
ИСПОЛЬЗОВАНИЮ
ВОЗМОЖНОСТЕЙ
ИННОВАЦИЙ В РАЗЛИЧНЫХ
СФЕРАХ ЭКОНОМИКИ
КАК КЛЮЧЕВОГО УСЛОВИЯ
ЭФФЕКТИВНОГО УПРАВЛЕНИЯ**



РАНХиГС
РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ