

УДК 336.27 : 332

С.Н. Солдаткин,

канд. экон. наук, доцент, декан экономического факультета,

доцент кафедры финансов и кредита

Хабаровского государственного университета экономики и права

ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ
ГОСУДАРСТВЕННОЙ РЕГИОНАЛЬНОЙ ДОЛГОВОЙ ПОЛИТИКИ
(НА ПРИМЕРЕ СУБЪЕКТОВ РФ, ВХОДЯЩИХ В ДФО)

В статье проанализирована долговая нагрузка на бюджеты субъектов ДФО в динамике за 2013–2018 гг., проведено сравнение со средним значением по субъектам РФ в целом. Проведен мониторинг наличия в субъектах ДФО нормативных документов, регламентирующих долговую политику. Обоснована авторская трактовка понятия «эффективная государственная региональная долговая политика». Предложена методика оценки эффективности государственной региональной долговой политики.

Список ключевых слов: региональная долговая политика, бюджет, государственный долг, долговая политика, долговая нагрузка, заимствования, эффективность долговой политики.

The article analyzes the debt burden on the budgets of the constituent territories of the Far Eastern Federal District in the dynamics for 2013-2018 period. A comparison with the average value for the constituent territories of the Russian Federation is also made. The monitoring of regulatory documents in relation to debt policy in the constituent territories of the Far Eastern Federal District is made. The author's interpretation of the "effective state regional debt policy" concept is substantiated. The method of evaluating the effectiveness of the state regional debt policy is proposed.

Keywords: regional debt policy, budget, public debt, debt policy, debt burden, borrowing, effectiveness of debt policy.

Для многих субъектов Российской Федерации (далее – субъектов РФ, или субъектов) повышение эффективности проводимой государственной долговой политики по-прежнему остаётся весьма актуальным. В настоящее время только у 2 из 85 субъектов РФ (г. Севастополь и Сахалинская область) отсутствуют государственные долговые обязательства (обязательства исполнительных органов власти субъекта РФ).

Что касается долговых обязательств муниципалитетов, находящихся на территории субъекта РФ, то в соответствии с российским бюджетным законодательством они не учитываются в составе государственных долговых обязательств субъекта РФ, если не были гарантированы субъектом РФ. То есть муниципалитеты сами отвечают по своим долгам [1].

Судить о динамике абсолютных размеров государственных долговых обяза-

тельств российских регионов можно по ежемесячно публикуемым на сайте Минфина России отчётам об объёме и структуре государственного долга субъекта РФ и долга муниципальных образований [6].

Однако для целей нашего исследования лучше оперировать относительными показателями. В качестве такого показателя может быть использован показатель «долговая нагрузка на бюджет субъекта РФ», рассчитываемый как отношение государственного долга субъекта РФ к доходам бюджета субъекта РФ без учёта безвозмездных поступлений, то есть к собственным (налоговым и неналоговым) доходам бюджета субъекта РФ.

Напомним, что, согласно Бюджетному

кодексу РФ (ст. 107), предельный размер государственного долга для субъекта РФ не должен превышать утверждённый общий годовой объём доходов бюджета субъекта РФ без учёта утверждённого объёма безвозмездных поступлений [1]. По сути, в Кодексе устанавливается предельное значение долговой нагрузки на бюджет субъекта РФ.

Ниже (таблица 1) приведём динамику долговой нагрузки по всем дальневосточным субъектам, кроме Сахалинской области, не имеющей долговых обязательств с 2014 г., а также Республики Бурятия и Забайкальского края, вошедших в состав Дальневосточного федерального округа (ДФО) в конце 2018 года.

Таблица 1 – Долговая нагрузка на бюджет субъектов ДФО в 2014–2018 гг., процентов

Субъект РФ	Годы				
	2014	2015	2016	2017	2018
Республика Саха (Якутия)	40,1	37,5	40,1	46,2	43,2
Камчатский край	37,2	27,8	16,5	21,9	18,9
Приморский край	13,7	12,6	8,7	5,8	6,6
Хабаровский край	42,5	55,6	55,4	59,1	67,3
Амурская область	98,1	95,4	86,8	72,5	71,7
Магаданская область	52,2	77,5	60,0	72,7	78,0
Еврейская авт. область	73,2	109,5	100,6	93,5	97,8
Чукотский автономный округ	144,4	100,9	76,3	96,7	92,7
<i>Среднее значение по субъектам РФ</i>	<i>35,4</i>	<i>36,5</i>	<i>33,8</i>	<i>30,5</i>	<i>25,9</i>

Примечание. Составлено автором. Используются расчёты компании «РИА Рейтинг», проведённые по данным Минфина РФ и Федерального казначейства [8]. Данные по 2018 г. приведены за 9 месяцев: использовано отношение государственного долга субъекта РФ на 1 октября 2018 г. к налоговым и неналоговым доходам регионального бюджета за последние двенадцать месяцев (с 1 сентября 2017 г. по 1 сентября 2018 г.).

Как видно из данных таблицы 1, субъекты ДФО в целом достаточно серьёзно обременены долговыми обязательствами. В последние годы только в Камчатском и Приморском краях долговая нагрузка

находилась в пределах среднего по всем субъектам РФ значения. В 2014–2016 гг. у Еврейской автономной области и Чукотского автономного округа отмечалось превышение допустимых размеров долго-

вой нагрузки. Поступательный рост долговой нагрузки на протяжении всего рассматриваемого периода отмечен в Хабаровском крае. В Магаданской области резкий рост произошёл в 2017–2018 годах. Амурская область является единственным субъектом, стабильно снижающим долговую нагрузку, хотя сам уровень нагрузки по-прежнему остаётся достаточно высоким.

В Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 г. несбалансированность национальной бюджетной системы и неравномерность пространственного развития Российской Федерации, усиление дифференциации регионов и муниципальных образований по уровню и темпам социально-экономического развития отнесены к основным вызовам и угрозам экономической безопасности России, а совершенствование управления долговыми обязательствами названо в числе основных задач для реализации устойчивого развития национальной финансовой системы [2]. Несомненно, это в полной мере относится и к управлению государственным долгом субъектов РФ. Сегодня без обсуждения вопросов проведения эффективной долговой политики не должно приниматься ни одно решение, касающееся среднесрочных и долгосрочных перспектив социально-экономического развития региона. При этом законодательными и исполнительными органами власти субъектов РФ долговая политика рассматривается, как правило, в тесной увязке с бюджетной и налоговой политикой региона.

Проведённый нами мониторинг наличия в 11 субъектах ДФО нормативных документов, регламентирующих долговую политику, свидетельствует о различии в подходах субъектов к данному вопросу:

- в 6 субъектах (Республика Саха (Якутия), Хабаровский край, Камчатский край, Забайкальский край, Амурская область, Еврейская автономная область) действуют Основные направления долговой политики на 2019 г. и на плановый период 2020 и 2021 гг.;

- в Республике Бурятия руководствуются Основными направлениями долговой политики на 2017 г. и на плановый период 2018 и 2019 гг.;

- в Приморском крае и Магаданской области руководствуются документами Об утверждении долговой политики на 2018 г. и плановый период 2019 и 2020 гг.;

- в Чукотском автономном округе такого рода документ отсутствует (автор не нашёл никаких упоминаний о таком документе в открытых источниках);

- в Сахалинской области, не имеющей государственных долговых обязательств, тем не менее в целях предотвращения их образования действует План мероприятий по росту доходов, оптимизации расходов и совершенствованию долговой политики на 2018–2020 гг. [3].

Для целей нашего исследования предлагается понимать под эффективной государственной региональной долговой политикой такую систему управления государственным долгом субъекта РФ, которая позволяет обеспечить осуществление заимствований для финансирования те-

кущего дефицита бюджета и погашения накопленных долговых обязательств, а также своевременное и полное обслуживание и погашение долговых обязательств с минимальными бюджетными рисками и затратами (расходами).

Представляется, что именно такая трактовка в полной мере соответствует проведению субъектами РФ ответственной долговой политики, когда «необходимо стремиться к обоснованности уровня и темпов роста долга, созданию предпосылок для его обслуживания при самых разных обстоятельствах, включая кризисные явления в экономике и на финансовых рынках, не отступая от обоснованных целевых установок в отношении стоимости и степени риска» [9].

Эффективная государственная региональная долговая политика должна отличаться, как минимум, двумя признаками:

– целесообразность: сроки и объёмы осуществления новых заимствований должны соответствовать реальным потребностям финансирования дефицита бюджета и (или) необходимости своевременного исполнения обязательств

по накопленным долгам путём их обслуживания, частичного или полного погашения. Именно так можно снизить рискованность проведения самой долговой политики;

– оптимальность: состав и структура осуществляемых заимствований и, следовательно, образующихся долговых обязательств должны обеспечивать минимизацию бюджетных рисков и затрат (расходов).

Для ранжирования субъектов ДФО по уровню эффективности проводимой ими государственной долгой политики нами предполагается определить, насколько образование долговых обязательств зависит от:

– дефицитности бюджета соответствующего субъекта РФ;

– активности заёмной деятельности субъекта РФ.

Статистика свидетельствует о том, что финансовая нагрузка на бюджеты остаётся достаточно высокой. Расходы бюджетов по-прежнему превышают доходы. Очевидно, что такая ситуация поддерживает дефицитность бюджетов субъектов РФ (таблица 2).

Таблица 2 – Доходы, расходы и дефицит бюджетов субъектов РФ в 2013–2017 годах

Показатели	Годы				
	2013	2014	2015	2016	2017
Доходы бюджетов, млрд руб.	6 902,9	7 656,0	7 966,4	8 340,9	9 196,6
Темпы роста, в процентах к 2013 г.	100,0	110,9	115,4	120,8	133,2
Расходы бюджетов, млрд руб.	8 105,1	8 671,3	8 730,1	9 019,2	9 874,8
Темпы роста, в процентах к 2013 г.	100,0	106,9	107,7	111,3	121,8
Дефицит бюджетов к расходам, млрд руб.	– 1 202,2	– 1 015,3	– 763,7	– 678,3	– 678,2
То же, в процентах	14,8	11,7	8,7	7,5	6,9

Примечание. Рассчитано автором по данным Федерального казначейства [5].

Как видно из данных таблицы 2, темпы роста расходов бюджетов субъектов замедляются и отстают от ежегодных темпов роста доходов, что в итоге приводит к стабильному снижению уровня дефицитности бюджетов. Тем не менее дефицитность бюджетов заставляет органы власти субъектов РФ прибегать к осуществлению заимствований в целях финансирования дефицита и обеспечения сбалансированности бюджетов.

Проведённый нами анализ (таблица 3) показывает, что для большинства дальневосточных регионов, за исключением Сахалинской и Амурской областей, в последние годы характерно наличие дефицита как при принятии бюджета, так и по итогам его исполнения. В связи с этим возникают два вопроса, ответы на которые позволят нам судить об эффективности государственной долговой политики в субъектах ДФО:

- в какой мере образование новых долговых обязательств субъектов ДФО обусловлено дефицитностью их бюджетов;
- насколько объёмы долговых обязательств субъектов ДФО обусловлены масштабами государственных заимствований.

Для проведения расчётов используем официальную отчётность за 2017 г., так как исполнение бюджетов за 2018 г. в настоящее время ещё не утверждено законодательно. Ограничим перечень обследуемых субъектов только субъектами, входившими в состав ДФО в 2017 году.

Для оценки эффективности долговой политики субъекта РФ нами предлагается использовать два показателя:

- коэффициент закрепления дефицита бюджета субъекта РФ;
- коэффициент государственной заёмной активности субъекта РФ.

Содержание показателей уже рассматривалось нами ранее [7, с. 202–203]. Здесь будут даны более чёткие формулировки показателей, проведён их расчёт по субъектам ДФО, а также сравнение субъектов по уровню эффективности проводимой государственной долговой политики.

Коэффициент закрепления дефицита бюджета субъекта РФ предлагается определять путём соотнесения дефицита бюджета субъекта РФ, фактически сложившегося за определённый календарный год, и прироста государственного долга субъекта РФ за тот же период. Данный коэффициент показывает, какой объём фактического бюджетного дефицита (в рублях) привёл к образованию 1 рубля нового долга. С точки зрения определения влияния дефицитности бюджета на образование долговых обязательств можно утверждать, что, чем меньше значение коэффициента, тем хуже администрируются дефицит и образование долговых обязательств финансовым департаментом (министерством финансов) субъекта РФ.

Коэффициент государственной заёмной активности субъекта РФ, или коэффициент закрепления масштаба заимствований, предлагается определять путём соотнесения масштаба государственных заимствований, осуществлённых субъектом РФ в течение календарного года, и прироста государственного долга субъекта РФ за тот же период.

При этом масштаб заимствований отражает только сумму операций, произведенных по всем возможным формам заимствований (размещение государственных ценных бумаг субъекта РФ, получение субъектом РФ бюджетных и / или банковских кредитов). Ряд операций могут повторяться несколько раз и завершаться в течение того же года (например, погашение ценных бумаг, погашение кредита) и поэтому не включаются в размер долговых обязательств по окончании года или на начало следующего за отчетным года. Таким образом, коэффициент госу-

дарственной заёмной активности субъекта РФ показывает, какой объём фактически проводимых заимствований (в рублях) приводит к образованию 1 рубля нового долга. Логично предположить, что более низкий уровень преобразования осуществляемых в течение года заимствований в объём реальных долговых обязательств по итогам года (то есть более высокое значение коэффициента государственной заёмной активности субъекта РФ) свидетельствует о большей эффективности проводимой субъектом РФ долговой политики.

Таблица 3 – Показатели, характеризующие государственную долговую деятельность субъектов ДФО за 2017 год

Показатели Субъекты РФ	Фактический дефицит (-), профицит (+) бюджета, млн руб.	Масштаб заимствований, факт, млн руб.	Прирост (+) объема госдолга за 2017 год, млн руб.	Соотношение дефицита бюджета и прироста госдолга, руб./руб.	Соотношение масштаба заимствований и прироста госдолга, руб./руб.
Республика Саха (Якутия)	- 8 042,8	24 228,3	6 918,9	1,16	3,50
Камчатский край	- 2 284,1	6 390,0	1 255,6	1,82	5,09
Приморский край	- 2 804,7	0,0	- 1 859,7	-	-
Хабаровский край	- 13 227,1	41 776,4	5 018,4	2,64	8,33
Амурская область	+ 425,0	10 348,5	- 2 936,9	-	-
Магаданская область	- 500,0	20 037,2	1 221,2	0,41	16,41
Еврейская авт. область	- 769,1	6 204,7	289,1	2,66	21,46
Чукотский автономный округ	- 1 598,4	1 579,1	- 649,4	2,46	-

Рассчитано автором исходя из [4]; [6].

Как видно из данных таблицы 3, в 2017 г. только Амурская область исполнила бюджет с профицитом. Можно утверждать, что Амурская область проводила в 2017 г. эффективную государственную долговую политику: осуществ-

ляемые заимствования были направлены на рефинансирование и погашение имеющихся долговых обязательств. В итоге произошло дальнейшее снижение долговой нагрузки на бюджет (таблица 1).

Приморский край оказался единствен-

ным субъектом, не осуществлявшим заимствования для покрытия бюджетного дефицита. Более того, в 2017 г. край смог снизить свои долговые обязательства, что также характеризует государственную долговую политику, проводимую субъектом, как эффективную.

Чукотский автономный округ также снизил свой долг. Масштаб заимствований практически совпал с размером дефицита бюджета. Однако проводимую субъектом долговую политику эффективной назвать нельзя, так как в 2017 г. долговая нагрузка на бюджет субъекта увеличилась до 96,7 % (рост к 2016 г. соста-

вил 20,4 %), что более чем в 3 раза превысило среднее значение по субъектам РФ (таблица 1).

В таблице 4 проведём ранжирование 5 субъектов ДФО по совокупности коэффициентов закрепления дефицита бюджета (К закрепл.) и государственной заёмной активности (К актив.). Для этого присвоим каждому субъекту баллы по принципу: чем лучше коэффициент, тем больше баллов. В нашем случае максимальное значение будет 5 баллов (по числу субъектов), минимальное – 1 балл. Полученная за оба коэффициента сумма баллов позволит нам сделать выводы.

Таблица 4 – Результат ранжирования субъектов ДФО по совокупности значений коэффициентов закрепления дефицита бюджета и государственной заёмной активности

Субъекты РФ	К закрепл.	Сумма баллов	К актив.	Сумма баллов	Итоговая сумма баллов
Республика Саха (Якутия)	1,16	2	3,50	1	3
Камчатский край	1,82	3	5,09	2	5
Хабаровский край	2,64	4	8,33	3	7
Магаданская область	0,41	1	16,41	4	5
Еврейская авт. область	2,66	5	21,46	5	10

Таким образом, можно сделать вывод о том, что наиболее эффективная государственная политика в 2017 г. проводилась в Еврейской автономной области, а наименее эффективная – в Республике Саха (Якутия). Эти результаты коррелируют с динамикой долговой нагрузки в субъектах в 2017 г. (таблица 1): в ЕАО долговая нагрузка снизилась на 7,1 процента, в Республике Саха (Якутия), напротив, выросла на 6,1 %.

В данном исследовании мы не ставили задачу определить оптимальное значение коэффициентов, если это вообще возможно и целесообразно сделать. Более того,

сознательно был допущен ряд упрощений в расчётах: применена простая балльная оценка значений коэффициентов, соответствующая месту того или иного субъекта РФ, не учтена весомость коэффициентов, не учтена структура осуществляемых заимствований и ряд других. Несомненно, что по данным за год сложно объективно судить об эффективности проводимой долговой политики.

Тем не менее, на наш взгляд, проведённые сопоставления позволяют судить об эффективности долговой политики субъектов ДФО.

Список использованных источников

1 Бюджетный кодекс Российской Федерации : федер. закон от 31.07.1998 г. № 145-ФЗ (в ред. от 27.11.2017 г.) // www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19702/

2 О Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года : указ Президента РФ от 13.05.2017 г. № 208 // www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71572608/

3 Об утверждении Плана мероприятий по росту доходов, оптимизации расходов и совершенствованию долговой политики Сахалинской области на 2018–2020 гг. : распоряжение правительства Сахалинской области от 27.02.2018 г. № 128-р. // docs.cntd.ru/document/446650737

4 Ежегодная информация об исполнении бюджетов субъектов Российской Федерации // www.minfin.ru/ru/statistics/subbud/execute/

5 Консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации и бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов // [roskazna.ru/ispolnenie-](http://roskazna.ru/ispolnenie-byudzhetrov/konsolidirovannye-byudzhety-subektov-rossiyskoy-federatsii-i-byudzhetrov-territorialnykh-gosudarstvennykh-vnebyudzhethnykh-fondov/)

byudzhetrov/konsolidirovannye-byudzhety-subektov/

6 Объем и структура государственного долга субъекта РФ и долга муниципальных образований // www.minfin.ru/ru/performance/public_debt/subdbt/

7 Особенности развития финансовой системы в период рыночной трансформации национальной экономики : монография [Электронный ресурс]. Нижний Новгород : Проф. наука, 2018; scipro.ru/conf/monographfinance.pdf. ISBN 978-5-907072-06-0

8 Рейтинг субъектов РФ по уровню долговой нагрузки // riarating.ru/regions/.

9 Рекомендации по проведению субъектами Российской Федерации ответственной заёмной/долговой политики : рекомендации Минфина России от 18.12.2015 г. // www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71191424/