

КРИТЕРИИ ОЦЕНКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ РЕГИОНАЛЬНОЙ ДОЛГОВОЙ УСТОЙЧИВОСТИ

CRITERIA FOR ASSESSING THE EFFECTIVENESS OF REGIONAL DEBT SUSTAINABILITY

Егоян Агван Артурович, студент 4 курса бакалавра, ВШГА МГУ им. М.В. Ломоносова, г. Москва

Egoyan A.A. eavn-2020@mail.ru

Аннотация. В статье рассмотрены особенности оценки эффективности долговой устойчивости субъектов РФ. Изучена методика оценки долговой устойчивости, определены подходы современных авторов научных исследований к оценке политики заимствования на региональном уровне. Сделан вывод о необходимости дальнейших исследований и модернизации установленных законодателем критериев оценки долговой устойчивости.

Ключевые слова: государственный долг, долговая устойчивость, погашение долга, обслуживание долга, долговая политика, критерии, оценка

Annotation. The article discusses the features of assessing the effectiveness of the debt sustainability of the subjects of the Russian Federation. The methodology of debt sustainability assessment is studied, the approaches of modern authors of scientific research to the assessment of borrowing policy at the regional level are determined. The conclusion is made about the need for further research and modernization of the criteria for assessing debt sustainability established by the legislator.

Keywords: public debt, debt sustainability, debt repayment, debt service, debt policy, criteria, evaluation

Общая характеристика проблемы

На протяжении длительного времени высокий уровень долговой нагрузки субъектов Российской Федерации (далее РФ), а также исполнение бюджетов региональными властями с дефицитом остается серьезной нерешенной проблемой не только для властей российских регионов, но и для федерального центра. Для решения вопросов долговой устойчивости субъектов РФ федеральным центром принимаются определённые меры, в частности, разрабатываются нормативные правовые акты, которые определяют, уточняют или ограничивают полномочия властей регионов в вопросах реализации долговой политики [7].

Уровень долговой нагрузки отдельно взятого региона РФ в абсолютном своем значении, а также оценка динамики развития долговых заимствований на региональном уровне, неспособны в полной мере отразить состояние долговой устойчивости региона, выявить проблемные аспекты политики заимствований, а также определить прогноз дальнейшего развития. Для определения эффективности долговой политики на региональном уровне, определения качества политики заимствований, эффективности решения региональными властями проблем с государственным долгом регионов, авторами научных исследований предлагаются различные методики оценки показателей долговой устойчивости, эффективности политики заимствований на уровне региона. Полагаем, что повышенное внимание исследователей, руководства страны к проблеме долговой устойчивости на региональном уровне обусловлено динамикой совокупного государственного долга субъектов РФ за последний ряд лет (рисунок 1).

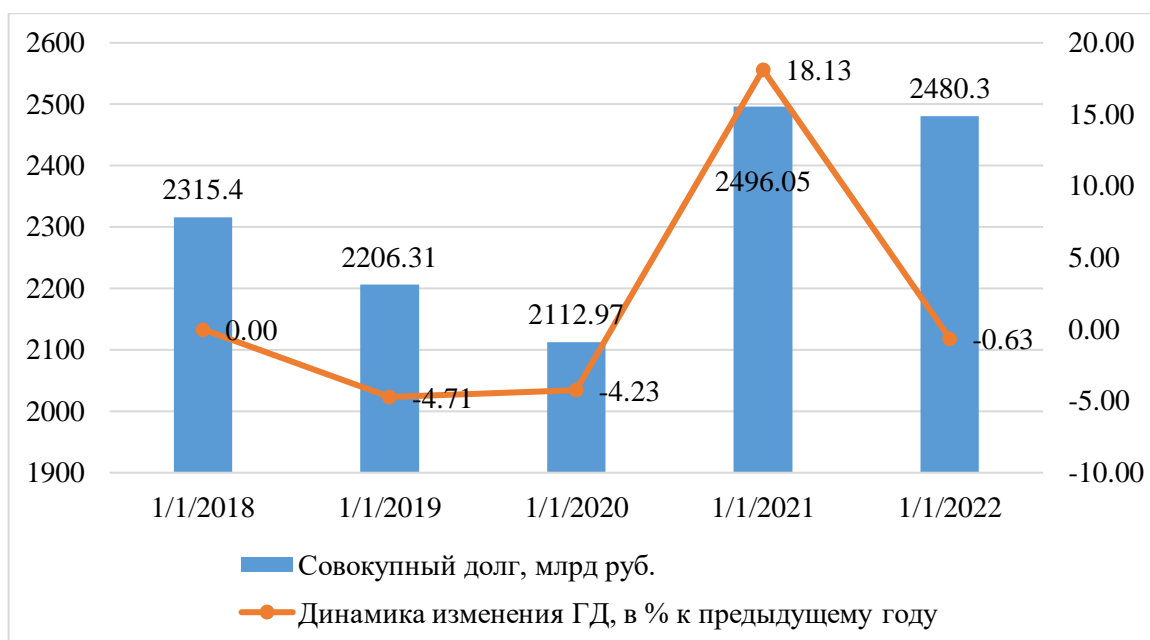


Рисунок 1. Совокупный государственный долг субъектов РФ в 2017-2021 гг., млрд руб. [4]

До событий, обусловленных пандемией коронавируса в нашей стране, в течение 2017-2019 гг. наблюдалось снижение совокупного государственного долга субъектов РФ. Последствиями распространения коронавирусной инфекции выступили дополнительные затраты региональных властей на поддержание социальной сферы, системы здравоохранения, что фактически нивелировало позитивную динамику снижения госдолга регионов и привело к росту совокупного объёма региональных заимствований на конец 2020 г. на 18,13 %. Несмотря на то, что в течение 2021 г. произошло снижение объёма совокупного долга на 0,63%, показатель остаётся значительно выше не только результатов 2019 г., но и уровня 2017 г.

Несмотря на важность затрагиваемой проблемы, до недавнего времени единой методики определения долговой устойчивости регионов не было. Решение данной проблемы стало возможно с изменением норм российского законодательства последних лет. В частности, в 2019 г. в Бюджетный кодекс РФ [1] введена новая статья 107.1, содержащая критерии долговой устойчивости субъектов РФ.

В соответствии с нормативными изменениями, все субъекты РФ могут быть отнесены к следующим группам заемщиков:

- группа с высоким уровнем долговой устойчивости;
- группа со средним уровнем долговой устойчивости;
- группа с низким уровнем долговой устойчивости.

В зависимости от уровня долговой устойчивости к субъектам РФ предъявляются требования, предусмотренные нормами БК РФ.

В ч. 5 ст. 107.1 БК РФ устанавливаются критерии отнесения субъектов РФ или муниципальных образований к разным группам заемщиков (по уровню долговой устойчивости), рис. 2.

Критерий 1. Объем государственного долга субъекта РФ к общему объему доходов бюджета без учета безвозмездных поступлений (безвозмездных поступлений и (или) поступлений налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений от налога на доходы физических лиц). Не учитываются бюджетные кредиты на инфраструктурное развитие

Критерий 2. Годовая сумма платежей по погашению и обслуживанию государственного долга субъекта РФ, возникшего по состоянию на 1 января очередного финансового года, без учета платежей, направляемых на досрочное погашение долговых обязательств со сроками погашения после 1 января года, следующего за очередным финансовым годом, к общему объему налоговых и неналоговых доходов бюджета субъекта РФ и дотаций из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации

Критерий 3. Доля расходов на обслуживание государственного долга субъекта РФ в общем объеме расходов соответствующего бюджета, за исключением объема расходов, которые осуществляются за счет субвенций, предоставляемых из бюджетов бюджетной системы РФ

Рисунок 2. Критерии долговой устойчивости регионов РФ (муниципальных образований) в соответствии с ч. 5 ст. 107.1 БК РФ

К субъектам РФ, имеющим высокие и низкие показатели по уровню долговой устойчивости, будут отнесены следующие регионы (рис. 3).



Рисунок 3. Распределение субъектов РФ по уровню долговой устойчивости (ст. 107.1 БК РФ)

Таким образом, в настоящее время в нормах бюджетного законодательства критериями долговой устойчивости регионов выступают: долговая нагрузка (К1), текущая долговая нагрузка (К2), обслуживание регионального долга (К3).

Постановлением Правительства РФ от 04.03.2020 № 227 [2] утверждены Правила проведения оценки долговой устойчивости субъектов РФ. Помимо установленных в БК РФ критериев, одним из критериев долговой устойчивости регионов, согласно Правилам, выступает доля краткосрочных долговых обязательств в общем объеме государственного долга субъекта РФ (К4). Субъектам РФ, у которых значение показателя К4 выше 15 % Минфин РФ направляет рекомендации о необходимости корректировки долговой политики.

Как справедливо на это указывают В.С. Терещенко, М.Л. Королева, установленная в нормах Бюджетного кодекса РФ методика оценки уровня долговой устойчивости регионов и уровень такой устойчивости, определяют в дальнейшем самостоятельность региональных властей в реализации долговой политики [3]. В частности, регионы с низким и средним уровнем долговой устойчивости должны согласовывать с Минфином России программу государственных заимствований и гарантий.

Для регионов со средним уровнем долговой устойчивости устанавливается ограничение в осуществлении заимствований, предоставлении гарантий в объёмах, которые могут привести к увеличению значений показателей долговой устойчивости, если такие заимствования и гарантии могут привести к отнесению субъекта РФ к группе субъектов с низким уровнем долговой устойчивости.

Особенностью долговой политики регионов с низким уровнем долговой устойчивости выступает то, что такие регионы вправе привлекать заемные средства (посредством размещения государственных ценных бумаг и коммерческих кредитов) исключительно в целях рефинансирования накопленного долга. Такие регионы также обязаны предоставлять планы восстановления платежеспособности в Минфин РФ.

Указанные меры воздействия выходят далеко за границы непосредственно долговой сферы и затрагивают сферу общей бюджетной устойчивости [5]. Они касаются не только вопросов долговой политики, но и выбора направлений и объема расходов, остальных параметров бюджета. Это актуализирует проблему выявления ответа на вопрос, насколько принятые критерии адекватно отражают состояние долговой устойчивости субъектов РФ.

Введение законодателем официальной методики оценки долговой устойчивости регионов и муниципальных образований, несомненно, является своевременным и позволяет выявить особенности политики заимствований на региональном и муниципальном уровне. Вместе с тем, в научных кругах

вопрос о качестве такой оценки с учетом принятых критериев вызывает обоснованные сомнения.

Считаем необходимым согласиться с мнением некоторых исследователей, утверждающих, что в своём текущем виде механизм оценки долговой устойчивости позволяет определить только её фактический уровень [6]. При этом потенциал региона к поддержанию и улучшению состояния долговой политики посредством представленных в нормах закона критериев оценить пока невозможно.

В частности, В.С. Терещенко, М.Л. Королёва на основании результатов проведённого ими исследования приходят к выводу о том, что методика оценки долговой устойчивости должна учитывать факторы, которые прямо не связаны с государственным долгом, но при этом оказывают существенное влияние на состояние региональной долговой устойчивости [6]. Данными авторами предлагается в качестве дополнительного критерия определения устойчивости ввести критерий, отражающий самостоятельность региона в вопросе формирования доходов бюджета. Это позволит оценить долговую устойчивость региона, посредством выявления отношения между доходами бюджета, полученными в виде безвозмездных поступлений и субвенций, и собственными доходами субъектов РФ. Такую позицию считаем тем более обоснованной, поскольку в составе доходов бюджетов многих регионов значимую долю занимают безвозмездные поступления и субвенции, при снижении уровня собственных доходов. Возникает противоречие, заключающееся в том, что регион, не признаваемый как проблемный (в области долговой устойчивости), фактически покрывает часть долга за счет финансовой помощи федерального центра.

А.А. Михайлова, Е.Н. Тимушин действующую методику федерального регулирования долговой устойчивости субъектов России (ст. 107.1 БК РФ) считают довольно эффективной [5] и в плане адекватного отражения долговой устойчивости и кредитоспособности, и с позиций группировки субъектов на основе индикаторов долга, что выражено в применении предельных значений

вместо индексного подхода). Наряду с этим, отмечается, что федеральные меры роста долговой устойчивости могут снижать бюджетную самостоятельность региональных органов власти. При этом применяемые к субъектам РФ меры воздействия учитывают только долговые аспекты, игнорируя иные (экономические и институциональные), направлены на сдерживание самостоятельности региональных властей в вопросах управления расходами и долговой политики.

В то же время уровень управления государственным долгом очень тесно взаимосвязан и влияет непосредственно на уровень жизни населения, поскольку если у субъекта РФ недостаточно либо оно не в полной мере использует источники привлечения средств, то соответственно и не достигается эффективность реализации социально-экономических функций.

По мнению Н.И. Яшиной для оценки долговой устойчивости страны (региона) считается целесообразным выделять две группы показателей: показатели социально-экономического уровня развития и показатели уровня государственного долга. По методу точечных оценок Фишберна каждой группе присваивается весовой коэффициент [8], что позволяет с применением программных технологий и цифровых решений определить эффективность управления долговыми обязательствами.

Исходя из данного тезиса, при оценке управления государственным долгом необходим анализ во взаимосвязи с социально-экономическим уровнем развития, тем самым повышается эффективность его управления.

Таким образом, в результате проведенного исследования были выявлены критерии оценки эффективности долговой устойчивости на субфедеральном уровне. Закрепленные в нормах закона значения критериев позволяют определить уровень долговой устойчивости региона посредством отнесения его к одной из групп (с высокой, низкой, средней) долговой устойчивостью. Несмотря на то, что предложенная законодателем методика позволяет определить фактическое состояние долговой нагрузки, она не учитывает динамику показателей, прямо не определяющих долговую

устойчивость, но косвенно оказывающих на нее серьезное воздействие. Особенностью современного состояния долговой политики на региональном уровне выступает то, что улучшение реального состояния региональных заимствований фактически достигается не в результате успешной реализации регионами своего экономического потенциала, а в результате расширенной финансовой помощи от федеральных властей, что требует введения дополнительных критериев, оценки качества доходов региональных бюджетов, индивидуализации подхода к применению мер воздействия на регионы, с высокой долей заимствований, ухудшением состояния регионального долга в динамике.

Список литературы

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ (ред. от 14.07.2022) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19702/

2. Постановление Правительства РФ от 04.03.2020 № 227 (ред. от 11.10.2021) «Об утверждении Правил проведения оценки долговой устойчивости субъектов Российской Федерации» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://base.garant.ru/73706768/>

3. Королева М.Л., Терещенко В.С. Долговая политика региона в современных условиях: отдельные проблемные аспекты // Известия высших учебных заведений. Серия: Экономика, финансы и управление производством. – 2021. - № 4 (50). - С.120-127.

4. Куйкина С.Г. Анализ долговой устойчивости субъектов Российской Федерации // Аудиторские ведомости. - 2022. - № 1. - С. 47-51.

5. Михайлова А. А. Бюджетная система России: насколько устойчива? / А. А. Михайлова, Е. Н. Тимушев // Экономический журнал Высшей школы экономики. - 2020. - Т. 24. - № 4. - С. 572-597.

6. Терещенко В.С., Королева М.Л. К вопросу оценки долговой устойчивости регионов Российской Федерации // Известия высших учебных

заведений. Серия: Экономика, финансы и управление производством. – 2022. - № 1 (51). – С. 32-39.

7. Цареградская Ю. К. Особенности правового регулирования государственного долга субъекта РФ в условиях изменения бюджетного законодательства // Вестник Университета имени О. Е. Кутафина. – 2020. - № 9 (73). – С. 98-104.

8. Яшина Н.И., Плющеева Е.В., Яшин К.С. Методические аспекты оценки эффективности управления государственным долгом с учетом определения уровня благосостояния населения различных стран // Финансы и кредит. – 2014. – 3. С. 1 – 11.

List of literature

1. Budget Code of the Russian Federation of 31.07.1998 No. 145-FZ (ed. of 14.07.2022) [Electronic resource]. – Access mode: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19702/

2. Resolution of the Government of the Russian Federation of 04.03.2020 No. 227 (ed. of 11.10.2021) "On approval of the Rules for assessing the debt sustainability of the subjects of the Russian Federation" [Electronic resource]. – Access mode: <https://base.garant.ru/73706768/>

3. Koroleva M.L., Tereshchenko V.S. The debt policy of the region in modern conditions: some problematic aspects // News of higher educational institutions. Series: Economics, Finance and Production Management. – 2021. - № 4 (50). - P.120-127.

4. Kuikina S.G. Analysis of debt sustainability of the subjects of the Russian Federation // Audit statements. - 2022. - No. 1. - pp. 47-51.

5. Mikhailova A. A. The budget system of Russia: how stable is it? / A. A. Mikhailova, E. N. Timushev // Economic Journal of the Higher School of Economics. - 2020. - Vol. 24. - No. 4. - pp. 572-597.

6. Tereshchenko V.S., Koroleva M.L. On the issue of assessing the debt sustainability of the regions of the Russian Federation // Izvestia of higher

educational institutions. Series: Economics, Finance and Production Management.
– 2022. - № 1 (51). – Pp. 32-39.

7. Tsaregradskaya Yu. K. Features of the legal regulation of the state debt of the subject of the Russian Federation in the conditions of changes in budget legislation // Bulletin of the O. E. Kutafin University. – 2020. - № 9 (73). – Pp. 98-104.

8. Yashina N.I., Plyushcheeva E.V., Yashin K.S. Methodological aspects of assessing the effectiveness of public debt management, taking into account the definition of the level of welfare of the population of various countries // Finance and credit. - 2014. - 3. Pp. 1 - 11.