

Вестник Евразийской науки / The Eurasian Scientific Journal <https://esj.today>

2023, Том 15, № s2 / 2023, Vol. 15, Iss. s2 <https://esj.today/issue-s2-2023.html>

URL статьи: <https://esj.today/PDF/63FAVN223.pdf>

Ссылка для цитирования этой статьи:

Ганнык, И. А. Повышение долговой устойчивости субъектов Российской Федерации / И. А. Ганнык // Вестник евразийской науки. — 2023. — Т. 15. — № s2. — URL: <https://esj.today/PDF/63FAVN223.pdf>

For citation:

Gannyk I.A. Increasing the debt sustainability of the constituent entities of the Russian Federation. *The Eurasian Scientific Journal*. 2023; 15(s2): 63FAVN223. Available at: <https://esj.today/PDF/63FAVN223.pdf>. (In Russ., abstract in Eng.)

УДК 338.27

Ганнык Илья Алексеевич

НОЧУ ВО «Московский финансово-промышленный университет «Синергия», Москва, Россия
«Экономический» факультет
Аспирант
E-mail: iganniki@mail.ru

Повышение долговой устойчивости субъектов Российской Федерации

Аннотация. Данная публикация посвящена исследованию особенностей исполнения государственного долга субъектами РФ. По мнению автора, повышению долговой устойчивости субъектов в настоящее время необходимо уделять особое внимание в связи с тем, что неблагоприятные исторические события, как, например, пандемия коронавирусной инфекции, требуют дополнительных мер и сил для скорейшего устранения проблемы, но оставляют свой отпечаток на будущих периодах. Он подчеркивает, что Правительство РФ постоянно находится в поиске новых решений проблем и всячески пытается облегчить нагрузку на бюджеты субъектов. Отдельное внимание в статье уделено рассмотрению реструктуризации долга. Как отмечает автор, лишь 5 регионов отказались от вступления в программу реструктуризации государственного долга. В статье представлены графики погашения задолженности по реструктурированной сумме. Кроме того, автором были выделены основные критерии, при соблюдении которых субъект может претендовать на вступление в программу по реструктуризации долга. Он утверждает, что за несоблюдение перечисленных критериев может повлечь за собой некоторые меры ответственности, которые также указаны в статье. Развитие экономики и эффективное и качественное управление государственными финансами является первоочередной задачей Министерства финансов. В «План деятельности» входит перечень мероприятий по достижению этих задач, которые подробно представлены в данной статье. В заключительной части статьи автор формулирует вывод относительно степени развития механизма управления государственным долгом. Кроме того, он также считает, что основные недостатки кредитования присутствуют и ярко выражены — субъекты с долгой историей нахождения в долгах смогут их погасить только с приложением очень больших усилий, учитывая, что речь идет о государственном секторе, а не бизнесе.

Ключевые слова: государственный долг; субъекты; реструктуризация; управление долгом; кредитование; государственные программы; управление финансами; экономическое развитие

Введение

Ввиду исторических особенностей Российская Федерация стала большим и многонациональным государством со сложной системой управления государственными финансами. Прежде всего, это соблюдение грани между независимостью и самостоятельностью субъектов и централизацией со стороны федерации, это разделение доходной и расходной составляющей бюджета, полномочий, законодательной базы, а также это непосредственное управление и распоряжение средствами бюджета каждого из субъекта. Управление государственным долгом затрагивает почти каждый аспект управления государственными финансами — эффективность планирования и исполнения бюджета, зависимость от налоговых и неналоговых доходов, межбюджетных трансфертов из федерального бюджета и др.

Актуальность данного исследования заключается в том, что, во-первых, объемы долга субъектов сопоставимы с объемами доходов и расходов бюджетов, что делает их наличие/отсутствие существенными при выполнении государственных функций; во-вторых, индивидуальность и уникальность каждого субъекта иногда вынуждает некоторые из них прибегнуть к заимствованиям для покрытия расходов, в-третьих, неблагоприятные исторические события, как, например, пандемия коронавирусной инфекции, требуют дополнительных мер и сил для скорейшего устранения проблемы, но оставляют свой отпечаток на будущих периодах.

Цель данной статьи заключается в исследовании мер, позволяющих повысить долговую устойчивость субъектов Российской Федерации.

Объектом является государственный долг субъект.

Предметом — меры, позволяющие повысить долговую устойчивость субъектов.

1. Методы и материалы

При написании научной публикации авторами использовались следующие методы: сравнительный, статистический, анализ и обобщение нормативно-правовых актов и документов, научных исследований и статей, табличные и графические способы визуализации статистических данных.

Для достижения данной цели в работе были поставлены следующие задачи:

- рассмотреть графики погашения задолженностей субъектов РФ;
- выделить условия, необходимые для вступления субъектов в программу по реструктуризации государственного долга;
- проанализировать меры ответственности за невыполнение условий;
- выявить основные направления управлением государственным долгом.

Исследование основывается на теоретических и методологических положениях, разработанных отечественными авторами, нормативно-правовых документах стратегического планирования, предложениях, раскрывающих перспективы разработки и реализации мер по повышению долговой устойчивости субъектов.

При проведении исследования особое внимание уделялось работам Норкина А.В. [1], Ешуговой С. [2], Коречкова Ю.В. [3], Головчанского И.А. [4], Куйкиной С.Г. [5] и других.

Информационной базой исследования послужили Федеральные законы РФ, постановления и распоряжения Правительства РФ, научные труды отечественных ученых, Интернет-ресурсы (официальные сайты) и зарубежные источники по тематике работы.

2. Результаты и обсуждения

Правительство Российской Федерации постоянно находится в поиске новых решений проблем и всячески пытается облегчить нагрузку на бюджеты субъектов. Как уже отмечалось, в 2017 г. одним из таких решений стала программа по проведению реструктуризации задолженности субъектов РФ по бюджетным кредитам¹, срок погашения которых наступал в 2018–2019 и 2021–2022 гг. Бюджетные кредиты можно назвать видом долговых обязательств, на которые федерация может влиять напрямую, в отличие от кредитов от кредитных организаций, иностранных банков и международных финансовых организаций.

Под реструктуризацией понимается изменение условий соглашений о предоставленных кредитах — изменение графика погашения, мер ответственности, сроков, объемов. Каждый субъект самостоятельно принимает решение о необходимости проведения реструктуризации и на основании заявления от высшего должностного лица/руководителя высшего исполнительного органа власти субъекта, в котором должны быть указаны обоснование необходимости проведения реструктуризации, сумма, которую планируется реструктурировать, «с указанием в отношении каждого бюджетного кредита основного долга, процентов, неустойки, а также информацию о сроках погашения реструктурированной задолженности по бюджетным кредитам, об объеме и о структуре государственного долга субъекта РФ на текущий год и прогнозируемые значения на 6 последующих лет», сообщает в Министерство финансов РФ.

Из 85 субъектов Российской Федерации 5 регионов — Московская область, Ростовская область, Санкт-Петербург, Республика Саха (Якутия), Ханты-Мансийский автономный округ — отказались вступать в программу реструктуризации. Каждому из этих субъектов свойственно то, что их долговая нагрузка находилась ниже 40 %, а погашение уже имеющихся кредитов было выгоднее, чем их разбивка на более длительный срок [6]. Остальные 80 субъектов вступили в программу, которая предоставляла должникам рассрочку по погашению долга с переносом погашения задолженности (табл. 1).

Таблица 1

Графики погашения задолженности по реструктурированной сумме

Год	Объемы
2018–2019 гг.	5 % ежегодно
2020 г.	10 %
2021–2024 гг.	20 % ежегодно

[7]

В дополнение имелась возможность досрочного погашения. Такой подход позволял уменьшить нагрузку на бюджет по крайней мере на 2 последующих года.

Для вступления в программу субъектам требовалось показать экономический рост и улучшение ситуации, а точнее (рис. 1):

¹ Постановление Правительства РФ от 13.12.2017 № 1531 «О проведении в 2017 году реструктуризации обязательств (задолженности) субъектов РФ по бюджетным кредитам» (Дата обращения: 22.03.2022).

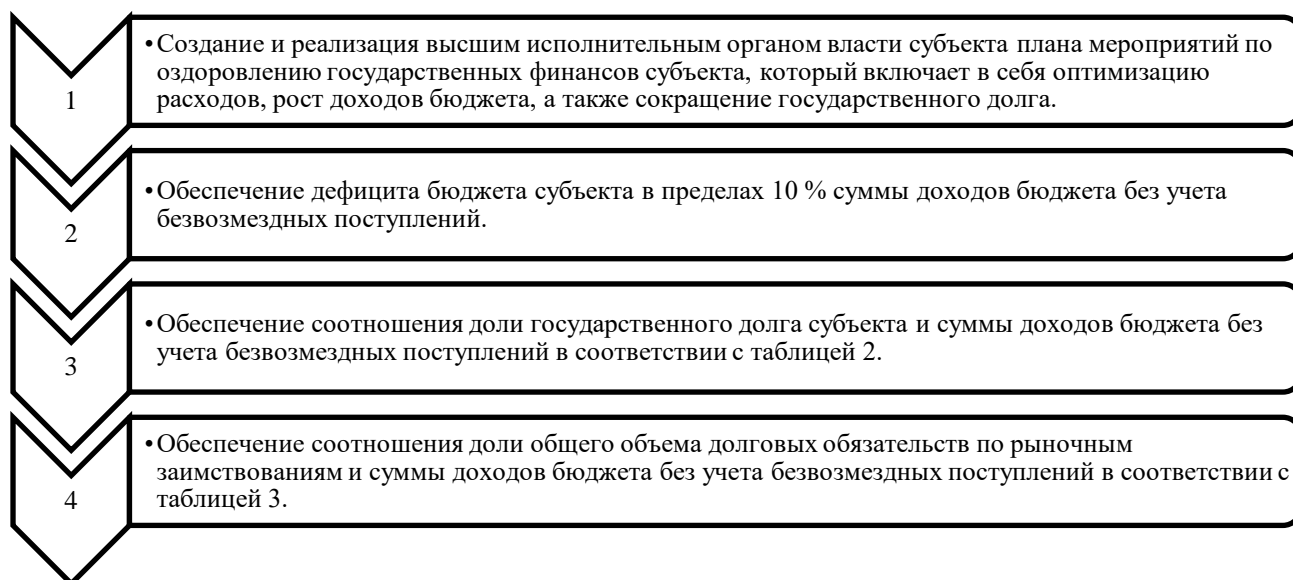


Рисунок 1. Критерии вступления в программу [8]

Теперь перейдем к рассмотрению условий, при соблюдении которых субъектам предоставляется возможность вступления в программу по реструктуризации долга.

Таблица 2

Условия, необходимые для выполнения после вступления в программу по реструктуризации государственного долга

Соотношение	01.01.2017	01.01.2018	01.01.2019	01.01.2020	01.01.2021–01.01.2025
Более 140 %	> 140 %	< 140 %	< 120 %	< 100 %	Снижение на 2+ % ежегодно
От 100 % до 140 %	100–140 %	Устанавливается программой	Снижение на 2 %	< 100 %	Снижение на 2+ % ежегодно
От 50 % до 100 %	50–100 %	Устанавливается программой	Снижение на 2+ %	Снижение на 2+ %	Снижение на 2+ % ежегодно
Менее 50 %	< 50 %	Устанавливается программой	< 50 %	Неувеличение	Неувеличение
Для субъектов объем дотаций которых за 2 из 3 последних отчетных финансовых лет составил более 40 % объема собственных доходов консолидированного бюджета					
Более 70 %	> 70 %	< 70 %	< 60 %	< 50 %	Снижение на 2+ % ежегодно
От 60 % до 70 %	60–70 %	Снижение на 2+ % ежегодно	Снижение на 2+ % ежегодно	< 50 %	Снижение на 2+ % ежегодно
От 50 % до 60 %	50–60 %	Снижение на 2+ % ежегодно	Снижение на 2+ % ежегодно	< 50 %	Снижение на 2+ % ежегодно
Менее 50 %	< 50 %	< 50 %	< 50 %	Неувеличение	Неувеличение

[9]

Таблица 3

Условия по рыночным займам, требуемые для выполнения после вступления в программу реструктуризации

Соотношение	01.01.2017	01.01.2018–01.01.2021	01.01.2022–01.01.2025	Соотношение
Более 50 %	> 50 %	< 50 %	Неувеличение	Более 50 %
От 35 % до 50 %	35–50 %	< 50 %, неувеличение	Неувеличение	От 35 % до 50 %
Менее 35 %	< 35 %	< 35 %	< 35 %	Менее 35 %

[9]

Кроме того, следует отметить, что также необходимо обеспечение организации исполнения бюджета субъекта с открытием и ведением лицевых счетов в территориальном органе Федерального казначейства, если соотношение доли общего объема долговых обязательств и суммы доходов бюджета без учета безвозмездных поступлений находится в пределах, указанных в таблице 4.

Таблица 4

Условия по объему долговых обязательств, требуемые для выполнения после вступления в программу реструктуризации

Соотношение	01.01.2020	01.01.2021	01.01.2022
Более 140 %	> 140 %	> 120 %	> 100 %
При объеме дотаций более 40 % собственных доходов 70 %	> 70 %	> 60 %	> 50 %

[9]

Помимо этого, необходимыми условиями являются:

1. Принятие обязательств по возможности привлечения кредитов от кредитных организаций, иностранных банков и международных финансовых организаций только уровню ключевой ставке Центрального Банка РФ, увеличенной на 1 % годовых.
2. Погашение задолженности по неустойке до 01.01.2023 г.
3. Заключение дополнительных соглашений, содержащих обязательства и требования по поэтапному сокращению государственного долга субъекта, а также рыночных заимствований, контролю дефицита бюджета.

Невыполнение этих условий влекло за собой меры ответственности (рис. 2):



Рисунок 2. Меры ответственности [10]

Как видно, невыполнение одного из условий подразумевало переход на казначейское сопровождение, т. е. передачу территориальному органу Федерального казначейства полномочий финансового органа субъекта по учету бюджетных обязательств, сопровождающуюся также очередностью списания денежных средств, перечнем первоочередных расходов, установленным Министерством финансов, а также недопустимостью проведения кассовых выплат, не включенным в этот перечень. К первоочередным расходам можно отнести зарплату, меры социальной поддержки, поддержка неработающего населения, расходы на обслуживание государственного долга. Такими субъектами стали Республика Мордовия, государственный долг которой, как отмечалось, рос огромными размерами, а также Костромская область и Республика Хакасия. Псковская область тоже нарушала, но уже другие, условия программы реструктуризации. Однако благодаря программе долг за 2021 г. уменьшился на 107,4 млрд руб., среди которых 49 млрд руб. — по кредитам от кредитных организаций, иностранных банков и международных финансовых организаций. За 2020–2022 гг. расходы на обслуживание государственного долга сократились на 42,3 млрд руб., а в конце 2022 г. составили 86,1 млрд руб. Принятые меры стимулируют регионы на сокращение неэффективных расходов, уменьшение объемов дорогих коммерческих кредитов, а также сдерживание наращивания объема государственного долга.

Реструктурированы были также и бюджетные кредиты, предоставленные Хабаровскому краю, Амурской области и Еврейской автономной области в 2013 г. в размерах 1,5 млрд руб., 3,5 млрд руб. и 600 млн руб. соответственно на ликвидацию последствий крупномасштабных наводнений². В 2020 г. период погашения задолженности был перенесен на 2025–2034 гг. с равномерно распределенной задолженностью по годам. Важным пунктом данной реструктуризации является требование направить денежные средства, высвобожденные в результате реструктуризации, в объекты инфраструктуры, необходимые для реализации инвестиционных проектов, в соответствии с федеральным законом «О федеральном бюджете на 2020 г. и плановый период 2021 и 2022 гг.»³. В целом, в ФЗ о бюджете уделено особое внимание высвобожденным средствам в результате проведения реструктуризации, т. е. разнице, возникающей в результате снижения объема погашения задолженности субъекта. Перераспределение этих средств в инвестиционные проекты является ключевым условием, невыполнение которого обязует субъект досрочно погасить реструктурированную задолженность в соответствии с графиками погашения, предусмотренными дополнительными соглашениями, заключаемыми с Министерством финансов. С другой стороны, при выполнении этого условия, Правительство РФ «вправе списать задолженность субъекта РФ перед Российской Федерацией по бюджетным кредитам в объеме фактического поступления налоговых доходов в федеральный бюджет от реализации новых инвестиционных проектов». В отличие от программы реструктуризации, проведенной в 2017 г., где объемы погашения были четко расписаны по годам, в законе о бюджете продлены периоды погашения реструктурированных обязательств в 2020–2024 гг. погашаются в размере 5 % задолженности ежегодно, а в 2025–2029 — равномерными частями от оставшегося объема. К таким относятся бюджетные кредиты, предоставленные субъектам РФ для частичного покрытия дефицитов бюджетов субъектов в 2016 г. [11].

² Постановление Правительства РФ от 26.12.2013 № 1271 «О дополнительных условиях и порядке проведения реструктуризации обязательств (зadolженности) субъектов Российской Федерации перед Российской Федерацией по бюджетным кредитам» (в ред. от 31.12.2019) (Дата обращения 17.03.2022).

³ Федеральный закон от 02.12.2019 N 380-ФЗ (ред. от 18.03.2020) «О федеральном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов» (Дата обращения 18.03.2022).

В 2020 г. также наступали сроки погашения реструктурированной задолженности, в т. ч. по п. 12 и 12(1) Постановления Правительства РФ № 1531 от 13.12.2017 г. «О проведении в 2017 году реструктуризации обязательств (задолженности) субъектов РФ перед Российской Федерацией по бюджетным кредитам» в размере 5 % ежегодно до 2024 г. и равными долями до 2029 г. Однако приоритеты должны были поменяться, поэтому вышло много изменений в законодательство.

Во-первых, размер дефицита бюджета субъекта, а также верхний предел государственного долга может быть превышен на сумму, направленную на профилактику и устранение последствий распространения коронавирусной инфекции.

Во-вторых, дефицит бюджета может превышать ограничения, установленные законом о бюджете субъекта на сумму, необходимую для предотвращения влияния ухудшения экономической ситуации на развитие отраслей субъекта.

В-третьих, объем государственного долга может превысить ограничения на сумму, направленную на предотвращение влияния ухудшения экономической ситуации субъекта.

В-четвертых, изменены графики погашения задолженности, а субъекты освобождаются от досрочного погашения задолженности по обязательствам, принятым в соответствии с федеральным законом № 415-ФЗ от 19.12.2016, сверх объема, предусмотренного на 2020 г. В-пятых, объемы предоставления государственных гарантий могут превышать верхние пределы, установленные федеральным законом о бюджете.

В программу реструктуризации 2017 г. также были внесены изменения.

Во-первых, в 2020 г. субъекты должны выплатить 0 % суммы задолженности.

Во-вторых, средства, высвобождаемые за счет реструктуризации, направляются на мероприятия, связанные с предотвращением ухудшения экономической ситуации, профилактикой и устранением последствий распространения коронавирусной инфекции, а осуществление инвестиционных проектов перенесено на 2021–2024 гг.

В-третьих, в 2021–2024 гг. пределы государственного долга и общий объем долговых обязательств по рыночным заимствованиям могут превысить ограничения на сумму бюджетных ассигнований, направленных на осуществление новых инвестиционных проектов.

В-четвертых, Министерство финансов в праве в 2025–2029 гг. установить предельные значения доли государственного долга с учетом снижения в 2020–2024 гг. возврата реструктурированной задолженности по бюджетным кредитам.

Интересным дополнением в бюджетное законодательство в 2020 г. являются горизонтальные кредиты — субъекты получают возможность предоставить бюджетный кредит другому бюджету субъекта Российской Федерации на срок до 3-х лет. Условия предоставления полностью устанавливаются решением высшего исполнительного органа государственной власти субъекта.

В то же время развитие экономики и эффективное и качественное управление государственными финансами является первоочередной задачей Министерства финансов. В «План деятельности»⁴ входит перечень мероприятий по достижению этих задач, среди которых отдельно можно отметить следующие (рис. 3).

⁴ План деятельности Министерства финансов Российской Федерации на 2019–2024 годы. Документ Министерства финансов РФ URL: <https://www.minfin.ru/ru/ministry/planMF/> (дата обращения: 23.03.2023).



Рисунок 3. Перечень ключевых мероприятий [12]

Управление государственным долгом напрямую зависит от решений, принимаемых каждым субъектом, однако ввиду сложности всей системы в целом, без помощи со стороны федерального уровня почти не обойтись. Вместе с этим федеральный финансовый орган оказывает значительную помощь не только в виде предоставления бюджетных кредитов, дотаций, проведения реструктуризации, но и в виде методического сопровождения, заключающегося в виде детального плана по улучшению экономической ситуации в субъекте.

Выводы

В целом можно сделать вывод, что сфера управления государственным долгом развита, регламентирована и законодательно обоснована. В то же время основные недостатки кредитования присутствуют и ярко выражены — субъекты с долгой историей нахождения в долгах смогут их погасить только с приложением очень больших усилий, учитывая, что речь идет о государственном секторе, а не бизнесе, который имеет почти бесконечный потенциал к развитию. Однако при взаимодействии федерального и регионального уровней, эффективным планированием и правильной приоритизацией расходов, а также развитием экономического потенциала, повышением инвестиционной привлекательности и реализацией инвестиционных проектов, субъекты не только смогут повысить качество управления государственным долгом, но и выйти на совершенно новый уровень.

ЛИТЕРАТУРА

1. Норкин А.В., Смирнова И.А., Коробова В.Ф. Государственные заимствования субъекта Российской Федерации в контексте нового понятия "долговой устойчивости" региона // Вестник Алтайской академии экономики и права. — 2019. — № 7–2. — С. 61–67.
2. Ешугова С. и др. Оценка долговой политики субъектов южного макрорегиона в современных условиях // Новые технологии. — 2021. — № 5. — С. 73–81.
3. Коречков Ю.В. Долговая устойчивость региона как основа его стратегического развития // Социально-политические исследования. — 2020. — № 2(7). — С. 81–91.
4. Головчанский И.А., Плужникова Т.В. Анализ государственного долга и долговой устойчивости города Москвы в 2015–2019 годах и плановом периоде 2020–2021 годов // Инновационная экономика: перспективы развития и совершенствования. — 2019. — № 2(36). — С. 188–195.
5. Куйкина С.Г., Ермакова Д.В. Управление долговой устойчивостью субъектов Российской Федерации // Финансовая экономика. — 2020. — № 5. — С. 390–395.
6. Куйкина С.Г. Анализ долговой устойчивости субъектов Российской Федерации // Аудиторские ведомости. — 2022. — № 1. — С. 47–51.
7. Куприн А.А., Буга А.В., Рахконен М.Е. Анализ и оценка долговой устойчивости регионов в целях эффективного управления задолженностью и достижения бездефицитного бюджета // Экономика и управление народным хозяйством (Санкт-Петербург). — 2019. — № 9. — С. 15–22.
8. Калешева А.К. Методика оценки долговой устойчивости субъектов Российской Федерации, направления совершенствования // Экономика и предпринимательство. — 2019. — № 12. — С. 527–529.
9. Смольникова А.В. Оценка долговой устойчивости субъекта Российской Федерации // Управленческие науки в современном мире. — 2019. — С. 235–240.
10. Санакоев А.Ю. Факторы долговой устойчивости субъектов Российской Федерации // Научное обозрение: теория и практика. — 2019. — № 2. — С. 79–86.
11. Егоян А.А. Критерии оценки эффективности региональной долговой устойчивости // Электронная наука. — 2022. — Т. 3. — № 4. — С. 4.
12. Духневич И.Д., Вяликова Т.А., Коречков Ю.В. Системный подход к обеспечению долговой устойчивости региона // Экономический потенциал студенчества в региональной экономике. — 2020. — С. 183–187.

Gannyk Ilya Alekseevich

Moscow Financial and Industrial University «Synergy», Moscow, Russia
E-mail: iganniki@mail.ru

Increasing the debt sustainability of the constituent entities of the Russian Federation

Abstract. This publication is devoted to the study of the features of the execution of public debt by the subjects of the Russian Federation. According to the author, it is now necessary to pay special attention to improving the debt sustainability of subjects due to the fact that unfavorable historical events, such as the coronavirus pandemic, require additional measures and forces to resolve the problem as soon as possible, but leave their mark on future periods. He emphasizes that the Government of the Russian Federation is constantly in search of new solutions to problems and is trying in every possible way to ease the burden on the budgets of the subjects. Special attention is paid to the consideration of debt restructuring in the article. As the author notes, only 5 regions refused to join the public debt restructuring program. The article presents debt repayment schedules for the restructured amount. In addition, the author identified the main criteria under which an entity can apply for entry into the debt restructuring program. He argues that non-compliance with the listed criteria may entail some liability measures, which are also indicated in the article. The development of the economy and the effective and high-quality management of public finances are the top priority of the Ministry of Finance. The «Action Plan» includes a list of activities to achieve these objectives, which are presented in detail in this article. In the final part of the article, the author formulates a conclusion regarding the degree of development of the public debt management mechanism. In addition, he also believes that the main disadvantages of lending are present and pronounced — entities with a long history of being in debt will only be able to repay them with the application of very great efforts, given that we are talking about the public sector, not business.

Keywords: state debt; subjects; restructuring; debt management; lending; government programs; financial management; economic development