

УДК 336.7 DOI: 10.14451/1.231.277

Структура государственного долга субъекта Российской Федерации: виды долговых обязательств и пути решения проблемы долговой зависимости субъектов РФ

© 2024 **Бакулина Анна Александровна**

Доктор экономических наук, профессор кафедры государственного управления, вице-президент Международного Фонда Устойчивого Развития. Московский государственный институт международных отношений.

E-mail: anbakdoc@mail.ru

© 2024 **Картошников Николай Андреевич**

Студент бакалавриата. Московский государственный институт международных отношений.

E-mail: nikolaykartoshnikov@mail.ru

Ключевые слова: финансы, субфедеральные облигации, государственный долг субъекта РФ, бюджетные кредиты, межбюджетные отношения, государственные гарантии, территории опережающего развития, интеллектуальный капитал.

В статье анализируется проблема роста государственного долга субъектов РФ посредством рассмотрения его структуры и специфики погашения с целью выявления способов оптимизации финансов. В качестве основных источников внебюджетных средств субъектов РФ рассматриваются субфедеральные облигации, бюджетные кредиты, а также кредитные средства от международных финансовых институтов и коммерческих структур.

Финансы в современном государстве играют огромную роль, так как они отражают не только экономические процессы в государстве, но и развитие и функционирование различных важнейших сфер в стране: экология, здравоохранение, социальная сфера, образование, национальная безопасность и правопорядок, а также региональное развитие.

Данная статья посвящена анализу финансов в рамках регионального развития в Российской Федерации, в частности анализу структуры го-

сударственного долга субъектов РФ и путей решения проблем, связанных с региональным госдолгом.

Бюджетная система Российской Федерации представляет собой экономически взаимосвязанную и закреплённую нормами права и механизмами государственного регулирования систему, состоящую из федерального бюджета, бюджета субъектов Российской Федерации, местных бюджетов и государственных внебюджетных фондов.

Такая классификация бюджетов связана с федеративным устройством России и принципом бюджетного федерализма, закрепленного в Бюджетном кодексе Российской Федерации [1].

Второе звено бюджетной системы РФ – бюджеты субъектов РФ и бюджеты территориальных государственных внебюджетных фондов. Основная задача бюджетов этого уровня заключается в расходовании денежных средств, имеющих в распоряжении субъекта для обеспечения функций и решения актуальных задач и проблем в регионе.

Стоит принимать во внимание тот факт, что субъект РФ как экономический агент может испытывать дефицит бюджетных средств для полного обеспечения функций и достижения поставленных целей. В таком случае органам власти на региональном уровне приходится задействовать механизм различных заимствований, которые формируют структуру государственного долга субъекта РФ.

Государственный долг субъекта является производной экономических отношений, в которых, с одной стороны, задействован субъект РФ, а с другой – юридические и физические лица, международные финансовые институты, коммерческие банки, Правительство. Субъект РФ в рамках таких отношений выступает в качестве заемщика и гаранта своих долговых обязательств.

Одним из основных компонентов структуры государственного долга субъекта РФ являются государственные ценные бумаги, которые выпускаются от имени субъекта [7]. Средства, получаемые по облигациям, используются для финансирования дефицита бюджета региона и погашения других займов [5].

Инструмент выпуска ценных бумаг обладает целым рядом преимуществ: безопасность, так как облигации государственные, более высокая ликвидность, чем у облигаций федерального займа (ОФЗ), выплаты держателям производятся чаще, на них действуют режимы льготного

налогообложения.

Тем не менее, субфедеральные облигации нельзя рассматривать в качестве единственного инструмента погашения государственного долга субъекта РФ, поскольку они обладают меньшей ликвидностью, чем ОФЗ, доход от облигации уменьшается по мере того, как эмитент (субъект РФ) погашает свой долг. Помимо этого существует также риск дефолта, а инвесторы, в свою очередь, заинтересованы покупать облигации не у всех регионов РФ, поскольку не все регионы используют инструмент облигационных займов, а ликвидность облигаций у других достаточно низкая. Статистика показала, что регионами-лидерами по выпуску субфедеральных облигаций являются Москва и Санкт-Петербург.

Как может быть усовершенствован механизм выпуска субфедеральных облигаций РФ и повышен их престиж в глазах инвесторов?

Одним из инструментов является увеличение числа прорывных проектов во всех субъектах РФ. Проекты могут затрагивать сферу инфраструктуры, инновационное развитие, энергетический сектор, а также подразумевать открытие технопарков. Реализация проектов увеличивает конкурентоспособность региона, что не может не повысить ценность и доходность субфедеральных облигаций на рынке.

Следующим шагом может стать диверсификация ценных бумаг, выпускаемых регионом. Например, сегодня большим спросом пользуются инвестиции в устойчивое развитие и концепция Impact-инвестирования. Так, в 2019 году Правительство Саудовской Аравии создало фонд зеленых облигаций на сумму 455,5 миллиардов долларов. Доход от этих облигаций идет на реализацию проектов в сфере устойчивого развития и экологии. По состоянию на 01.01.2024, по данным Центробанка, задолженность по облигационным займам, включенным в сектор устойчивого развития, составила 371 млрд рублей.

Не исключено, что и российским регионам следует, воспользовавшись международным опытом, активизировать выпуск специализирован-

ных облигаций, соответствующих общемировым трендам. Безусловно, облигации такого типа должны быть грамотно инкорпорированы в российские реалии с учетом российской специфики и национального фондового рынка.

В мае 2021 года Правительство Москвы разместило зеленые облигации на сумму 86 миллиардов рублей. Деньги, полученные от выпуска ценных бумаг, пошли на закупку электробусов, модернизацию автобусного парка и ремонт дорог. Вслед за Москвой к программе выпуска «зеленых» облигаций присоединились такие субъекты РФ, как Красноярский край, Санкт-Петербург, Томская область.

Зеленые и социальные облигации принципиально важны для инвесторов. Облигации этого типа прозрачны и дают понять участникам рынка, в какой конкретно проект они вкладывают свои средства. В кругу частных инвесторов в Москве на такие облигации очень большой спрос, и для игроков, осуществляющих вложения на долгосрочную перспективу такие бумаги наиболее привлекательны. Регион, в свою очередь, в рамках реализации облигаций этих видов получает большие возможности по аккумулированию финансовых ресурсов и решению стратегически важных задач.

Следующим структурным элементом являются бюджетные кредиты, привлеченные в регион из бюджетов других уровней бюджетной системы РФ. В соответствии с данными Министерства финансов РФ, бюджетные кредиты – основной инструмент погашения задолженности субъектов РФ.

Бюджетные кредиты предоставляются на основе принципа возвратности, при этом принимается во внимание факт просроченной задолженности субъекта РФ перед другими бюджетами. Органы финансового управления и надзора следят за осуществлением последующих платежей в бюджетную систему РФ со стороны субъекта заемщика. Механизм сам по себе является гибким и простым. Федеральный центр переводит средства региональным правительствам, региональ-

ные органы власти переводят их в муниципалитеты.

Однако простой по своей природе механизм может приводить к неблагоприятным экономическим и социальным последствиям в регионах. В некоторых случаях регион не может вернуть средства, предоставленные ему из федерального бюджета, и бюджетный кредит превращается в безвозмездную форму поддержки.

Чрезвычайное бюджетное кредитование не всегда прозрачно и публично. Система бюджетного кредитования привела к появлению группы регионов «иждивенцев». Такие регионы не стремятся решать бюджетные проблемы посредством использования собственных механизмов финансирования и создания доходной модели региональной экономики. Вместо этого они стремятся получить субфедеральную помощь. В результате может возникать дисбаланс долговой политики субъектов РФ, так как некоторым регионам приходится выпускать долговые ценные бумаги, получать коммерческий кредит, в то время как другие могут рассчитывать на получение практически беспроцентного займа со стороны федерального центра.

Можно выделить несколько путей решения проблемы несовершенства механизма предоставления бюджетных кредитов.

В первую очередь представляется необходимым реформировать отчетные данные, которые субъект РФ предоставляет Минфину для получения бюджетного кредита. Предполагается, что субъект предоставляет отчетность в рамках консолидированного бюджета. Кредит выдается при условии, что бюджетные расходы в рамках консолидированной отчетности будут превышать доходы на предстоящий финансовый год. Консолидированная отчетность не выражает реальную динамику финансовых потоков субъекта РФ, и в рамках такой отчетности велика вероятность возникновения числовых погрешностей, что затрудняет процесс анализа финансового состояния региона. Более четкие показатели отражаются в бюджетной отчетности регионов

за определенные отчетные периоды. В Концепции реформирования бюджетных отношений в РФ 1999–2001 этот метод рекомендовалось использовать в качестве основного при ведении отчетности.

Эффективными также могут выступать меры по реструктуризации бюджетных кредитов на срок, позволяющий их полностью погасить. К сожалению, сегодня многие бюджетные кредиты гасятся за счет безвозмездных дотаций. Способ решения может быть найден в рамках внедрения элементов плановой экономики, например, пятилетних планов. В этот период кредит не будет облагаться пенями и процентами за его использование. Это решение может быть мотивировано тем фактом, что значительная часть кредитов идет на реализацию задач и программ, устанавливаемых федеральным центром.

Помимо того необходимо поменять парадигму межбюджетных отношений. Нужно ассоциировать межбюджетное кредитование с экстремальными мерами по сбалансированности бюджетов различных уровней, а не системным инструментом бюджетной политики. Чрезмерное бюджетное кредитование увеличивает долговую нагрузку субъектов РФ, а последняя, в свою очередь, может сыграть значимую роль в увеличении инфляции, замедляющей экономический прогресс всего государства.

Положительных результатов в области сокращения зависимости регионов от бюджетных кредитов можно достичь путем реформирования налоговой системы РФ. В России существует три региональных налога: на имущество организаций, на игорный бизнес и транспортный налог. Налог на игорный бизнес есть не во всех субъектах РФ. Без усложненных экономических расчетов можно прийти к выводу, что три категории региональных налогов не являются основным источником пополнения региональных бюджетов. Федеральному правительству необходимо ввести инновационные механизмы регионального налогообложения или расширить виды налогов, поступающих в региональные бюджеты.

Подобная мотивация послужила поводом для создания Территорий опережающего развития (ТОР) в субъектах РФ. С 2015 года реализуется Федеральный закон о «Территориях опережающего развития». Реализация закона подразумевает налоговые льготы в регионах РФ с целью обеспечения комфортной предпринимательской среды: ТНДПИ составляет 0% на 4 года, налог на прибыль менее 5% на 5 лет, земельный налог – 0%, социальные платежи – 7,6% на 10 лет, подразумеваются также отмена таможенных платежей, приоритетный доступ к инфраструктуре, низкие ставки по аренде. Несмотря на некоторые проблемы с реализацией идеи ТОР, связанные в первую очередь с удаленностью предприятий от экономических центров, что затрудняет процесс сбыта готовой продукции, данный механизм простимулировал развитие регионального измерения российской экономики.

Региональным властям в дальнейшем следует обратить огромное внимание на развитие интеллектуального капитала, который является неотъемлемым элементом экономики XXI века. Понятие интеллектуального капитала широкое и его формирование далеко не простой процесс. Развитый интеллектуальный капитал может выражаться в высококвалифицированных кадрах, качественно новой модели управления и мышления. Развитие интеллектуального сектора требует немалых финансовых вложений и применения различных административно-политических механизмов, но при условии, что регионы сумеют создать достойную интеллектуальную базу, они сумеют перевести на совершенно иной уровень все экономические процессы и снизить зависимость от бюджетных кредитов и дотаций.

С интеллектуальным капиталом тесно переплетается инновационная политика. На региональном уровне базу для развития инноваций можно создать посредством создания инновационных кластеров, открытия и финансирования технопарков, реализации прорывных бизнес-проектов, содействия продвижению инновационной продукции на внутреннем и внешнем рын-

ке, поддержки различных видов предпринимательства.

Не последнюю роль в формировании бюджетной независимости субъектов РФ играет реализация Национальных проектов, стимулирующих региональную экономику. В регионах постепенно вводится система грантов на различные виды деятельности. Так в Кузбассе 70 молодых перспективных предпринимателей от 20 до 25 лет получают грант в размере от 100 до 500 тыс. рублей на развитие бизнеса в качестве стартового капитала [3].

Третьим элементом государственного долга субъекта РФ являются кредиты, получаемые от коммерческих банков, иностранных банков и международных финансовых организаций.

Если с коммерческим кредитом, выдаваемым банками, входящими в банковскую систему РФ, ситуация достаточно ясна, то на иностранном кредите и кредите международных финансовых институтов (МФИ) предлагается остановиться подробнее. Задача МФИ, с одной стороны, покрывать бюджетные дефициты государств, а с другой – финансировать социально-значимые проекты, не пользующиеся популярностью у частного сектора.

Так, например, Африканским банком развития в период с 2018 по 2022 год было построено и восстановлено около 230 000 километров подъездных дорог, соединяющих сельские сельскохозяйственные общины, и 563 000 человек воспользовались улучшенным доступом к транспорту.

Тем не менее, у этого инструмента покрытия бюджетного дефицита регионов огромное число недостатков: сложность освоения этих денег, сопутствующие расходы (комиссионные, плата за консультационные услуги, плата за рабочие группы). Самое главное – преимущественно западные финансовые организации предоставляют кредит на условиях «Вашингтонского» консенсуса, иными словами, такие кредиты сопровождаются обязательствами, направленными

на либерализацию экономики, снижение участия государства в экономике, что не совпадает с национальными интересами развития и региональной политикой РФ [2; 6]. Это подтверждают и данные Министерства финансов РФ, согласно которым, сумма внешних заимствований крайне незначительна.

Притом что на 2024 г. вариативность источников иностранного финансирования крайне ограничена, не стоит полностью исключать использование механизмов внешнего кредитования для покрытия дефицитов бюджетов субъектов РФ. В новых геополитических условиях как федеральному центру, так и региональным правительствам нужно переориентироваться на Восток и взаимодействовать с дружественными финансовыми институтами на основе партнерских отношений, обмена управленческих и бизнес-практик.

В данном вопросе можно сделать упор на развитие банка БРИКС или Нового банков развития, который постепенно наращивает свое влияние в Азиатском регионе. Всего к марту 2022 г. НБР одобрил 77 проектов во всех странах-членах на общую сумму 29,7 млрд долл. В России утверждено 15 проектов для финансирования (общая сумма займов – примерно 5 млрд долл.), а также 2 проекта оказания технического содействия. В 2023 г. НБР на 42-м заседании Совета директоров банка одобрил еще три новых проекта в Индии и Китае на сумму свыше \$1,1 млрд. К сожалению, новые инвестиции в российские проекты приостановлены из-за вторичных санкций в отношении партнеров Москвы.

Последним элементом, составляющим структуру государственного долга субъектов РФ, являются государственные гарантии субъекта РФ [4]. Субъект в случае предоставления государственных гарантий выступает как гарант того, что заемщик выплатит бенефициару-держателю гарантии.

У гарантий совершенно иная природа – их основная задача не погашать бюджетные дефициты, а привлекать инвестиционный капитал для финансирования приоритетных социальных и иных

региональных проектов, однако данный инструмент в России является нераспространенным ввиду сложности привлечения инвесторов.

Проблемой является тот факт, что регион может недооценить свою возможность по обеспечению государственных гарантий и быть неспособным в полной мере их обеспечить. Данная ситуация может привести к появлению бюджетного разрыва. Для того чтобы этого избежать, регионам необходимо четко регламентировать порядок предоставления гарантий, оценивать бюджетные резервы на возможность обеспечения этих гарантий. Очень важно оценивать эффективность предоставления гарантий и проводить конкурсный отбор предприятий, претендующих на их получение. Значимость проекта может оцениваться в соответствии с его потенциалом по созданию рабочих мест, количеством потенциальных налоговых поступлений и значимостью проекта для территорий реализации.

В Свердловской области объем предоставляемой госгарантии составляет 3 млн рублей, при

условии, что предприниматель за счет своих средств покрывает 15% от суммы реализации проекта.

Таким образом, рассмотрев элементы структуры госдолга субъекта РФ, можно сделать вывод, что самыми распространенными являются механизмы выпуска долговых ценных бумаг и привлечения бюджетных кредитов с целью финансирования региональных бюджетных дефицитов. Затем идут банковские кредиты и государственные гарантии.

Безусловно, все эти механизмы в той или иной степени решают долговые проблемы субъектов РФ. Тем не менее, не стоит исключать того факта, что механизмы погашения госдолга субъекта РФ необходимо совершенствовать и реформировать. Это связано со многими факторами – от социально-экономических до геополитических. Улучшив механизмы покрытия государственного долга, мы сможем рассчитывать на рост социально-экономического благополучия регионов.

Библиографический список

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ. Собрание законодательства РФ, 03.08.1998, № 31, ст. 3823.
2. Зотиков Н. З., Савдерова А. Ф. Государственный долг Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований // Вестник ГУУ. – 2021. – № 7. – URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/gosudarstvennyy-dolg-rossiyskoy-federatsii-subektov-rossiyskoy-federatsii-i-munitsipalnyh-obrazovaniy>.
3. Национальные проекты РФ / официальный сайт Национальные проекты Российской Федерации. – URL: <https://национальныепроекты.рф> (дата обр. 12.02.2024).
4. Нестеренко И. Ю. Практика предоставления государственных гарантий субъектами Российской Федерации // Финансы и кредит. – 2013. – 34 (562). – URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/praktika-predostavleniya-gosudarstvennyh-garantiy-subektami-rossiyskoy-federatsii>.
5. Объем и структура государственного долга субъектов Российской Федерации и долга муниципальных образований / официальный сайт Министерства финансов Российской Федерации. – URL: https://minfin.gov.ru/ru/performance/public_debt/subj/subdbt (дата обр. 12.02.2024).
6. Растяпин А. А. Взаимодействие России с финансовыми институтами ЕС // Хроноэкономика. – 2017. – 2 (4). – URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/vzaimodeystvie-rossii-s-finansovymi-institutami-es>.
7. Федеральный закон от 22.04.1996 № 39-ФЗ «О рынке ценных бумаг».