

ЭФФЕКТИВНОСТЬ РЕГИОНАЛЬНОЙ ДОЛГОВОЙ ПОЛИТИКИ ЧЕРЕЗ ПРИЗМУ ИНВЕСТИЦИОННОЙ АКТИВНОСТИ

Сергей Николаевич СОЛДАТКИН

кандидат экономических наук, декан экономического факультета, профессор кафедры финансов, Хабаровская государственная академия экономики и права, Хабаровск, Российская Федерация
s_soldatkin@mail.ru

История статьи:

Принята 27.01.15
Одобрена 05.02.2015

УДК 332.1: 330.322

Ключевые слова: заемная-долговая деятельность, долг, региональная долговая политика, эффективность, инвестиционный климат

Аннотация

Предмет. Статья посвящена заемно-долговой деятельности регионов Российской Федерации и оценке эффективности региональной долговой политики.

Цели. Целью статьи является оценка влияния региональной долговой политики на создание благоприятного инвестиционного климата и развитие инвестиционного потенциала субъекта Российской Федерации.

Методология. Использован метод сопоставления. Теоретической базой послужили данные Минфина России об объемах государственного долга субъектов Российской Федерации и Национального рейтинга состояния инвестиционного климата, включающего в себя 50 показателей по четырем направлениям (регуляторная среда, институты для бизнеса, инфраструктура и ресурсы, поддержка малого предпринимательства).

Результаты. Выявлена слабая инвестиционная направленность бюджетов ряда субъектов Российской Федерации. Выделены факторы снижения устойчивости субнациональной бюджетной системы. Доказано, что увеличение доли инвестиционных расходов в бюджетах субъектов Российской Федерации способствует увеличению собственных доходных поступлений и наращиванию собственного экономического потенциала. Эмпирическим путем установлено, что инвестиционная активность региональных властей предполагает активизацию заемно-долговой деятельности.

Кроме того, обосновано, что быстрый рост долговых обязательств органов власти субъектов РФ, увеличение долговой нагрузки на их бюджеты представляет реальную угрозу для устойчивости территориальных бюджетных систем и экономической безопасности регионов и государства в целом.

Область применения результатов. Полученные результаты могут представлять определенный интерес для специалистов в области теории и практики инвестиционной и заемно-долговой деятельности, а также для научных работников.

Выводы. Сделан вывод о том, что заемно-долговая деятельность регионов в дальнейшем будет расширяться. Для оценки эффективности региональной долговой политики рекомендовано учитывать инвестиционную активность органов власти субъекта Российской Федерации.

© Издательский дом ФИНАНСЫ и КРЕДИТ, 2015

Степень обоснованности и эффективности реализуемой субъектами Российской Федерации региональной долговой политики является на протяжении ряда последних лет предметом пристального внимания со стороны Президента РФ, Министерства финансов РФ, а также Счетной палаты РФ.

В последние годы происходит неуклонный рост дефицита бюджетов субъектов РФ. В 2013 г. совокупный дефицит составил 640 млрд руб., что превысило уровень 2012 г. в 2,3 раза. Если в 2012 г. дефицит бюджета испытывали 67 регионов, то в 2013 г. таких регионов стало уже 77. Следует учесть, что в 2013 г. остальные 6 регионов

исполнили бюджет с профицитом только благодаря получению безвозмездной помощи из федерального бюджета¹.

Быстрый рост абсолютных размеров консолидированных долгов регионов, в первую очередь долговых обязательств органов власти субъектов РФ, существенное увеличение долговой нагрузки на их бюджеты рассматриваются как реальные угрозы экономической безопасности для самих регионов и для государства в целом. По данным Минфина России, с января 2008 г. по октябрь 2014 г. государственный долг субъектов РФ

¹ Михайлов Д.Л. Долги регионов: сегодня и завтра // Бюджет. 2014. № 10. С. 22–25.

увеличился с 456,8 до 1 823,9 млрд руб. (почти в 4 раза). Только в 2013 г. прирост составил 28,2%.

Министерство финансов РФ в настоящее время вынуждено разрабатывать меры, направленные на повышение ответственности субъектов РФ за проведение неэффективной долговой политики. С этой целью планируется ввести в Бюджетный кодекс РФ ряд положений:

- обязательное заключение соглашения между субъектом РФ и Минфином России о мерах по восстановлению платежеспособности, предусматривающее, в частности, утверждение соответствующего плана, если просроченная задолженность по бюджетным долговым обязательствам субъекта РФ превысит 10% доходов его бюджета. Недейственность данной меры может стать основанием для инициирования процесса отрешения от должности руководителя субъекта РФ;
- установление требования разрабатывать и принимать на региональном уровне вместе с бюджетом субъекта РФ основные направления долговой политики на период не менее трех лет;
- расширение круга показателей долговой устойчивости (отношение долга субъекта к валовому региональному продукту, отношение годовых сумм платежей по погашению обслуживаемого госдолга к налоговым и неналоговым доходам, ограничение предельной доли краткосрочной задолженности в общем объеме долга)².

Без обсуждения вопросов проведения эффективной долговой политики региона не принимается ни одно решение, касающееся среднесрочных и долгосрочных перспектив развития региональной экономики в целом. При этом законодательными и исполнительными органами власти субъектов РФ долговая политика рассматривается, как правило, в тесной увязке с налоговой и бюджетной политикой³.

² Минфин России повысит ответственность регионов за неэффективную долговую политику. URL: <http://mfd.ru/news/view/?id=1879552>.

³ Об основных направлениях налоговой, бюджетной и долговой политики Ханты-Мансийского автономного округа – Югры и характеристиках проекта бюджета Ханты-Мансийского автономного округа – Югры на 2015 г. и на плановый период 2016 и 2017 гг.: распоряжение правительства Ханты-Мансийского автономного округа – Югры от 14.08.2014 № 454-рп; Об утверждении основных направлений долговой политики Брянской области на 2015

Очевидно, что достижение поставленной цели и качество решения задач во многом зависят от точности дефиниций, четкости определения цели и постановки задач. Это в полной мере можно отнести и к построению эффективной региональной долговой политики.

Стоит заметить, что в российском бюджетном законодательстве базовое понятие долговой политики отсутствует. При всем обилии публикаций по тем или иным аспектам образования, функционирования и погашения государственного или муниципального долга авторы, как правило, не дают комплексного определения долговой политики, или суть определения сводится к управлению долгом.

Впервые термин «долговая политика» был использован в российском научном периодическом издании А. Вавиловым и Е. Ковалишиным еще в 2001 г. [1].

В современных отечественных публикациях встречаются разные трактовки данного термина. Так, А.П. Вавилов под долговой политикой подразумевает «политику государственных заимствований» [2, с. 8], Л.С. Брагинская [3, с. 10], а также Л.Н. Лыкова, Н.Б. Крылова и А.Б. Чебанова [4, с. 7] – «политику управления государственным долгом». Встречаются и другие варианты: «политика в области государственного долга», «политика в области стратегического планирования и управления долгом», «политика в области заимствований и управления долгом», «политика в области управления долгом», «политика ускоренного освобождения от долгового бремени».

Ряд авторов пытаются раскрыть содержание долговой политики. Например, Н.В. Брюханова и О.А. Вольнская полагают, что долговая политика представляет собой деятельность органов власти по управлению государственным долгом, которая формирует идеологию управления государственными заимствованиями, определяет стратегию и тактику управления государственным долгом и основные направления органов власти по их реализации» [5, с. 104]. Представляется, что такое определение не вполне раскрывает содержание долговой политики, так как все перечисленные действия органов власти фактически сводятся к управлению долгом.

год и на плановый период 2016 и 2017 гг.: постановление правительства Брянской области от 27.11.2014 № 529-п; Об основных направлениях бюджетной, налоговой и долговой политики Вологодской области на 2015 г. и плановый период 2016 и 2017 гг.: постановление правительства Вологодской области от 27.10.2014 № 945

Под региональной долговой политикой предлагается понимать часть региональной финансовой политики, совокупность принимаемых органами государственной власти субъекта РФ управленческих решений, направленных на осуществление от имени субъекта РФ заимствований в форме займов и кредитов, предоставление гарантий, а также эффективное регулирование образующихся в результате этого прямых или условных субфедеральных долговых обязательств⁴.

По мнению автора, долговая политика (государства, субъекта РФ или муниципалитета) – это часть финансовой политики наряду с бюджетной, налоговой, денежно-кредитной, ценовой и таможенной политикой. При этом региональная долговая политика, точно так же, как и муниципальная, несомненно, является составной частью общегосударственной долговой политики, реализуемой на уровне субъекта РФ. Поэтому ее основными целями должны выступать формирование и функционирование механизма долгового (чрезвычайного) финансирования социально-экономического развития субъекта РФ, позволяющего при наращивании долговых обязательств обеспечить их полное и своевременное исполнение, а также удерживать долговую нагрузку на бюджет субъекта в допустимых пределах.

Таким образом, к компетенции региональной долговой политики стоит отнести осуществление прямых и условных заимствований, управление образующимися долговыми обязательствами, в том числе их обслуживание и погашение.

По мнению автора, стоит согласиться с Э.Х. Махмутовой в том, что активизация использования долговых финансовых инструментов как наиболее рыночных важна в целях достижения оптимальной сбалансированности бюджетной системы и эффективного регулирования макроэкономических процессов [6, с. 113].

В свою очередь, весьма актуальным в настоящее время становится поиск путей повышения эффективности реализации самой региональной долговой политики. При этом, например, И.В. Бабич рассматривает эффективность региональной долговой политики как основу оценки качества системы управления [7], а Ю.А. Крохина затрагивает вопросы аудита эффективности состояния государственного долга и управления им [8]. Т.Ю. Чернышева касается

⁴ Солдаткин С.Н. Юридические и организационные аспекты региональной долговой политики // Финансы и кредит. 2011. № 24. С. 22–28.

вопросов оценки и выбора стратегии формирования долга субъекта РФ и муниципального образования [9]. Ряд аспектов проведения эффективной региональной долговой политики рассматривается в работах Д.С. Зуева⁵ и С.Б. Пахомова⁶.

Бюджетное законодательство России четко и однозначно регулирует ответственность по долговым обязательствам каждого уровня власти. С одной стороны, долговые обязательства Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований полностью и безусловно обеспечиваются всем находящимся в их собственности имуществом (казной), а с другой стороны, каждый уровень власти не несет ответственности по долгам других уровней (за исключением гарантий).

Тем не менее эффективность региональной долговой политики не может не затрагивать муниципальный аспект. В этой связи определенный интерес представляет подход Т.Г. Скурихиной и Н.С. Ждановой к оценке качества управления муниципальным долгом [10].

По мнению автора, эффективность региональной долговой политики нельзя однозначно оценивать исходя только из краткосрочного эффекта, например, достижения текущей и (или) плановой сбалансированности регионального бюджета, минимизации бюджетных расходов на обслуживание и погашение долга. Здесь может быть использовано несколько критериев.

К примеру, может ли быть эффективной долговая политика региона, если она носит консервативный характер и направлена только на сокращение долговых обязательств? Несомненно, но только в том случае, если достигнут определенный оптимум в развитии социально-экономической сферы региона, создана мощная стабильная региональная налоговая база, обеспечивающая собственными ресурсами устойчивость территориальной бюджетной системы. При этом в доходной части бюджета региона должны отсутствовать безвозмездные поступления из федерального бюджета, прежде всего дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности.

Напротив, стоит ли считать эффективной долговую политику, если она предполагает активное

⁵ Зуев Д.С. Об оценке эффективности управления долговыми обязательствами регионов // Финансы. 2008. № 3. С. 24–26.

⁶ Пахомов С.Б. Долговые инструменты бюджетной и инвестиционной политики субъектов Федерации // Рынок ценных бумаг. 2005. № 13. С. 59–61; Пахомов С.Б. Управление долгом региона. Теория и опыт лучшей практики // Рынок ценных бумаг. 2008. № 13. С. 61–65.

наращивание долговых обязательств, приводящее впоследствии к резкому увеличению долговой нагрузки на бюджет и расходов на обслуживание и погашение таких обязательств? Если это наращивание обусловлено необходимостью выполнения социальных обязательств, то, несомненно, с точки зрения властных структур, отвечающих за это, такая политика будет рассматриваться как эффективная.

Это подтверждает пример Хабаровского края. Более 70% расходов бюджета Хабаровского края на 2015–2017 гг. будет направлено на повышение качества жизни населения и укрепление человеческого потенциала. Для устойчивого развития экономики региона в Законе о краевом бюджете⁷ на этот период предусмотрено от 9,3 до 11,0% всех расходов. Бюджетные инвестиции составят в 2015 г. 4,6 млрд руб. (5,6% всех расходов), в 2016 г. – 3,7 млрд руб. (4,8%), в 2017 г. – 3,4 млрд руб. (4,1%). При этом приоритетным направлением инвестиций будет строительство детских садов, объектов коммунального и топливно-энергетического комплекса, дорожное строительство, строительство жилья для отдельных категорий граждан⁸. Тем самым руководство Хабаровского края сконцентрировано на выполнении в первую очередь задач, поставленных в майских Указах Президента Российской Федерации 2012 г.

Очевидно, что такая структура бюджетных расходов является вынужденной. В большей степени она направлена на текущее потребление (социальное развитие), в меньшей – на развитие экономического потенциала (экономическое развитие). В перспективе это неминуемо приведет к падению темпов прироста валового регионального продукта, дальнейшему снижению доли собственных доходов регионального бюджета (совокупности налоговых и неналоговых) и, как следствие, к увеличению в нем доли безвозмездных поступлений. Все это чревато потерей экономической самостоятельности региона. Без поддержания и развития производственной сферы, создания новых рабочих мест для «закрепленного» населения рано или поздно возникнет проблема обеспечения занятости и твердого дохода. Все-таки производство по-прежнему остается основой роста социального обеспечения населения.

⁷ О краевом бюджете на 2015 г. и на плановый период 2016 и 2017 гг.: закон Хабаровского края от 10.12.2014 № 19 (ред. от 24.12.2014).

⁸ Бюджет Хабаровского края «пустят» на улучшение качества жизни населения. URL: <https://news.mail.ru/inregions/fareast/27/economics/20570496/?frommail=1>.

Несомненно, увеличение в первую очередь доли инвестиционных расходов бюджетов субъектов РФ приводит к росту собственных доходных поступлений и объема долговой емкости бюджетов. Однако при принятии решения о распределении расходов бюджета региональные органы исполнительной и законодательной власти стоят перед дилеммой – сохранить социальную направленность бюджетов (т.е. продолжить наращивание социальных расходов, что неминуемо ведет к образованию дефицита) или, напротив, сдерживать (урезать) социальные расходы, направив дополнительные средства на мероприятия капитального характера, обеспечивающие поступательное развитие экономики региона.

В последнее время увеличилось число публикаций результатов комплексных исследований, посвященных оценке экономической ситуации в российских регионах с точки зрения воздействия финансового фактора (бюджетного, бюджетно-налогового) [11, 12], инновационного влияния [13] и региональной инвестиционной политики [14, 15].

В частности, проанализировав тренды развития субъектов РФ за 2000–2012 гг. с позиции привлекательности регионов для потенциальных инвесторов и для квалифицированных специалистов, которых потребуется привлечь для освоения инвестиций, С.Д. Валентей, А.Р. Бахтизин, Е.М. Бухвальд и Н.В. Кольчугина пришли к выводу, что генеральным трендом нынешнего пространственного развития отечественной экономики является рост и абсолютное преобладание числа стагнирующих регионов [15, с. 13].

Опираясь на имеющиеся в экономической теории традиционные теоретические и практические подходы к моделям оптимального управления государственным долгом [2, с. 222–228], по мнению автора, можно выделить следующие возможные критерии эффективности региональной долговой политики:

- максимизация благосостояния потребителей региона, или минимизация социальных потерь;
- минимизация бюджетного риска;
- минимизация стоимости обслуживания долговых обязательств.

Представляется, что эффективность региональной долговой политики должна оцениваться через призму инвестиционной активности органов власти субъекта РФ.

Активизация заемно-долговой деятельности органов власти субъектов РФ, создание региональных заемно-инвестиционных систем тесно связаны с проведением региональной инвестиционной политики, с необходимостью создания условий и предпосылок для развития экономического потенциала и формирования положительного инвестиционного климата территорий [16].

Здесь, по мнению автора, уместно сделать несколько принципиальных замечаний относительно целесообразности, возможности и границ инвестиционной активности региональных органов власти.

В бюджетном докладе 1893 г. министр финансов России С.Ю. Витте отмечал, что финансовая политика государства должна разумно содействовать экономическим успехам и развитию производительных сил страны. Только такая политика может «возвысить» народное благосостояние, платежные силы населения и умножить источники государственных доходов [17, с. 59].

Известный американский экономист Р.А. Масгрейв был сторонником вложения государственных инвестиций в частный сектор, так как это вело к увеличению масштабов экономики и ее стабилизации. Более того, по его мнению, такой подход к формированию бюджета на региональном уровне также был бы вполне уместным: «... хорошим примером могло бы стать использование двойного бюджета на местном уровне и уровне штата, где политика стабилизации менее значима и где соображения справедливости в отношениях между поколениями приводят к заемному финансированию инвестиционных издержек» [18, с. 620].

Ряд российских экономистов придерживаются данной точки зрения. Так, Н.А. Колесникова полагает, что «региональные органы власти должны обеспечивать сбалансированное вмешательство в воспроизводственный процесс по каждой группе территориальных ресурсов» [19, с. 45]. Г.Г. Господарчук предлагает рассматривать регион как «территориальную квазикорпорацию». По ее мнению, наиболее эффективным способом повышения конкурентного статуса региона как стратегической цели развития должно выступать «увеличение объема инвестиций, направляемых в наиболее конкурентные секторы (или отрасли) экономики хозяйствующим субъектам с высоким потенциалом» [20, с. 51].

Более того, в настоящее время принято говорить об экономической миссии региона, заключающейся в эффективном и динамичном сочетании и совершенствовании территориального и отраслевого развития региона с соблюдением государственных и региональных интересов. От успешного развития экономики региона как основы миссии зависит решение социальных, демографических проблем, повышение инвестиционной привлекательности региона, увеличение его конкурентоспособности⁹.

Представляется, что формирование и поддержание имиджа региона как стабильного, инвестиционно привлекательного, рыночно ориентированного по-прежнему стоит считать важнейшей задачей региональных органов власти. Несомненно, успешное решение такой задачи зависит, в первую очередь, от их активности в финансировании необходимой инфраструктуры. Именно такой подход может стимулировать масштабные вложения в экономику региона частных инвестиций, что сулит как минимум увеличение налогооблагаемой базы и налоговых поступлений в региональный бюджет.

Проведенный анализ составления и исполнения федерального и региональных бюджетов позволяет утверждать, что на смену «остаточному» принципу финансирования социальной сферы пришел «остаточный» принцип финансирования экономической сферы, в частности развития производства и региональной инфраструктуры.

Однако слабая инвестиционная направленность бюджетов ряда субъектов РФ является фактором снижения устойчивости субнациональной бюджетной системы, поскольку поступательное развитие экономики региона не может быть обеспечено без поддержания на определенном уровне инвестиционных расходов бюджета региона. Именно увеличение доли инвестиционных расходов бюджетов субъектов РФ приводит к увеличению собственных доходных поступлений и наращиванию собственного экономического потенциала.

Вместе с тем можно с уверенностью утверждать, что инвестиционная активность региональных властей предполагает существенную активизацию заемно-долговой деятельности. Данное предположение можно подтвердить путем сопоставления официальных данных Минфина России об объемах государственного долга субъектов Российской

⁹ Российское экономическое пространство: проблемы и перспективы реструктуризации: монография. М.: ИНФРА-М, 2013. 187 с.

Федерации за несколько лет и Национального рейтинга состояния инвестиционного климата субъектов РФ, опубликованного в мае 2014 г. Агентством стратегических инициатив¹⁰ (далее – Национальный рейтинг).

Стоит заметить, что в России используются и другие рейтинги, так или иначе характеризующие инвестиционную активность региональных органов власти:

- инвестиционный рейтинг от ведущих международных рейтинговых агентств (например, Fitch, Moody's, Standard & Poor's). Наличие таких рейтингов в настоящее время является обязательным условием для получения субъектом РФ разрешения Минфина России на эмиссию ценных бумаг. В начале 2014 г. только 49 из 83 российских регионов имели кредитные рейтинги, десять из них имели рейтинг инвестиционного уровня, а пять (Москва, Санкт-Петербург, Республика Татарстан, Тюменская область, Ханты-Мансийский автономный округ) имели рейтинг на уровне суверенного;
- рейтинг инвестиционной привлекательности регионов России, ежегодно составляемый крупнейшим российским рейтинговым агентством «Эксперт РА»¹¹;
- рейтинг инвестиционной привлекательности регионов России, ежегодно составляемый Национальным рейтинговым агентством¹².

Каждый из названных рейтингов строится на собственной методологической базе, и поэтому их результаты различаются.

Цель Национального рейтинга заключается в оценке ключевых факторов создания благоприятного инвестиционного климата и эффективности усилий региональных властей по улучшению состояния инвестиционного климата региона. Одной из важнейших задач рейтинга является мотивация региональных властей к принятию действенных мер по улучшению инвестиционного климата с применением лучших практик. Методология рейтинга включает в себя 50 показателей по четырем направлениям:

- регуляторная среда;
- институты для бизнеса;

¹⁰ Национальный рейтинг состояния инвестиционного климата субъектов Российской Федерации. URL: http://asi.ru/upload_docs/Rating2014.pdf.

¹¹ URL: <http://www.raexpert.ru>.

¹² URL: <http://www.ra-national.ru>.

- инфраструктура и ресурсы;
- поддержка малого предпринимательства¹³.

Следует отметить, что в состав рейтингового комитета вошли такие известные общественные деятели и предприниматели, как А.В. Бречалов, А.Н. Шохин, В.Ю. Алекперов, М.М. Задорнов, А.Б. Усманов и др.

Для составления пилотного рейтинга был отобран 21 российский регион. В итоге по интегральному рейтингу все регионы были разбиты на 5 групп. Регионами с самой высокой интегральной оценкой (группа I) стали Калужская, Ульяновская и Костромская области, Красноярский край, Республика Татарстан. В группу с самым низким рейтингом (группа V) попали Свердловская область, Приморский и Ставропольский края, Санкт-Петербург.

Какой интерес для целей данного исследования может представлять данный рейтинг?

Во-первых, методология рейтингования непосредственно учитывает активность условной заемной деятельности региональных органов власти. Одним из показателей методики составления рейтинга является показатель доли государственных гарантий от налоговых доходов региона. Он определяется путем сопоставления объема предоставленных юридическим лицам государственных гарантий субъекта РФ и суммы налоговых доходов субъекта РФ, поступивших от юридических лиц и предпринимателей. По результатам 2013 г., данный показатель составил:

- в Калужской области – 33,0%;
- в Челябинской области – 26,0%;
- в Республике Татарстан – 19,0%;
- в Республике Саха (Якутия) – 17,0%;
- в Краснодарском крае – 15,0%¹⁴.

В данном случае инвестиционная составляющая долговой политики проявляется, в частности, в предоставлении госгарантий субъектами РФ. В теории финансов предоставление органами власти государственных (муниципальных) гарантий относится к условным заимствованиям и наряду с прямыми заимствованиями в виде эмиссии ценных

¹³ Национальный рейтинг состояния инвестиционного климата субъектов Российской Федерации. URL: http://asi.ru/upload_docs/Rating2014.pdf.

¹⁴ Лучшие управленческие практики по итогам пилотного апробирования Национального рейтинга 2014. URL: <http://asi.ru/reports/22158>.

Таблица 1

Объем государственного долга субъекта РФ в 2009–2013 гг., млн руб.

Субъект РФ	2009	2010	2011	2012	2013
<i>Группа I – регионы, получившие самые высокие интегральные оценки</i>					
Калужская область	11 111,6	16 429,8	16 265,2	16 466,3	20 555,2
Костромская область	5 934,2	7 990,4	9 045,4	9 712,7	11 757,7
Ульяновская область	2 099,1	2 738,8	5 198,8	8 851,7	13 217,7
Красноярский край	13 791,8	11 487,4	16 917,4	28 657,6	47 312,1
Республика Татарстан	36 657,7	57 808,7	80 266,3	85 856,4	85 300,4
Суммарный долг 5 субъектов РФ	69 594,4	96 455,1	127 693,1	149 544,7	178 142,8
Совокупный долг 83 субъектов РФ	889 585,6	1 095 993,1	1 171 804,8	1 355 004,5	1 737 462,5
Доля долга субъектов РФ группы I, %	7,8	8,8	10,9	11,0	10,3
<i>Группа V – регионы, получившие самые низкие интегральные оценки</i>					
Свердловская область	8 241,8	9 868,1	19 634,9	20 742,0	33 889,1
Ставропольский край	4 645,1	4 857,9	8 661,1	15 151,6	20 936,5
Санкт-Петербург	1 818,0	6 614,2	8 520,7	21 285,7	18 663,4
Приморский край	750,7	590,8	568,5	448,5	8 822,8
Суммарный госдолг 4 субъектов РФ	15 455,6	21 931,0	37 385,2	57 627,8	82 311,8
Доля долга субъектов РФ группы V, %	1,7	2,0	3,2	4,3	4,7

Источник: составлено по данным Минфина России.

Примечание: данные об абсолютном размере долга приведены по состоянию на конец соответствующего года.

бумаг или получения кредитов является составной частью долговой деятельности.

Приведенные цифры свидетельствуют о том, что два субъекта РФ из группы I (Калужская область и Республика Татарстан) проводят весьма активную политику условных заимствований.

Во-вторых, на базе данных рейтинга можно провести сопоставление инвестиционной и долговой активности субъектов РФ и сделать вывод о том, насколько эти виды деятельности взаимосвязаны (взаимобусловлены) на субфедеральном уровне. В табл. 1 представлены данные о размерах государственного долга субъектов РФ, вошедших в группы I и V.

В рассматриваемый пятилетний период субъекты РФ, осуществляющие наиболее активную инвестиционную политику, проводили также масштабную заемную деятельность: размеры долговых обязательств увеличились от 2 раз (Калужская и Костромская области) до 6 раз (Ульяновская область). В целом в 5 регионах долг вырос в 2,6 раза. При этом совокупный государственный долг всех 83 субъектов РФ увеличился в 1,9 раза. На долю 5 субъектов РФ, представляющих всего 6% российских субъектов, в 2009–2013 гг. приходилось от 7,8 до 11,0% совокупного государственного долга субъектов РФ.

Для сравнения: на долю 4 субъектов РФ (Свердловская область Приморский и Ставропольский края, Санкт-Петербург), получивших по итогам рейтинга самую

низкую интегральную инвестиционную оценку (группа V), в тот же период приходилось всего от 1,7 до 4,7% совокупного государственного долга субъектов РФ.

Суммарный долг 5 регионов группы I в 2013 г. составил 178 142,8 млн руб., что более чем в 2 раза превысило суммарный долг 4 регионов группы V (82 311,8 млн руб.). В 2009–2010 гг. отмечалось четырехкратное превышение.

Более объективную оценку долговой активности дает сопоставление размеров экономик и суммарного долга рассматриваемых субъектов РФ. Так, общий объем валового регионального продукта (далее – ВРП) 5 субъектов группы I в 2012 г. составил 3 293,9 млрд руб. (6,6% ВРП всех субъектов РФ). Доля субъектов группы V в производстве ВРП составила в том же году 9,5% (4 762,4 млрд руб.). Таким образом, на долю субъектов РФ, производящих всего 6,6% ВРП (группа I), в 2012 г. пришлось 11,0% всех долговых обязательств, а на долю субъектов РФ, производящих 9,5% ВРП (группы V), – 4,3% (см. табл. 1). Исходя из этого, по мнению автора, можно считать вполне обоснованным тезис о тесной взаимосвязи инвестиционной и долговой активности субъектов РФ. Несомненно, активная долговая деятельность приводит к росту не только абсолютных размеров долговых обязательств, но и долговой нагрузки на региональные бюджеты.

Сопоставление данных о долговой нагрузке на бюджеты тех же субъектов РФ представлено в

табл. 2. Показатель долговой нагрузки рассчитан как отношение государственного долга субъекта РФ на 1 января следующего за отчетным годом к налоговым и неналоговым доходам бюджета субъекта РФ в отчетном году.

Какие выводы и предположения позволяет сделать анализ данных, представленных в табл. 2?

Во-первых, регионы группы I характеризуются в целом высоким уровнем долговой нагрузки на бюджеты. В 2013 г. государственный долг субъектов РФ, как правило, значительно превышал 50% собственных (налоговых и неналоговых) доходов бюджета. У Костромской области долговая нагрузка приблизилась к размеру собственных доходов, составив 96,1%. Исключением стал Красноярский край – долговая нагрузка на бюджет субъекта достигла 42,8%. В итоге край занял по данному показателю самое высокое (32-е) место среди субъектов из группы I. Однако за период 2010–2013 гг. в крае были отмечены самые высокие темпы роста как абсолютных размеров долга (в 3,43 раза, см. табл. 1), так и долговой нагрузки (в 3,98 раза, см. табл. 2). Это дает основание предполагать, что для дальнейшего поддержания высокого уровня инвестиционной активности по итогам 2014 г. данный субъект РФ существенно увеличит долговую нагрузку на свой бюджет.

Что касается регионов группы V, то в среднем в 2010–2013 гг. долговая нагрузка колебалась в диапазоне от 0,9% (Приморский край) до 25,2% (Свердловская область). Исключением стал Ставропольский край, где в 2013 г. долговая нагрузка составила 47,2%. Стоит заметить, что в целом темпы роста абсолютных размеров долга у

регионов данной группы значительно превышали темпы роста у регионов из группы I (в 5,3 и 2,6 раза соответственно, см. табл.1). Однако основной прирост долга пришелся на 2012–2013 гг.

Во-вторых, в долгосрочной динамике (2010–2013 гг.) в 3 регионах группы I (Калужская и Костромская области, Республика Татарстан) отмечалось снижение долговой нагрузки, а в целом в 2013 г. данный показатель у них оказался ниже достигнутого ранее максимума. На фоне поступательного роста абсолютных размеров долга можно предположить, что активная долговая политика, проводимая руководством отмеченных субъектов РФ, тесно увязана с инвестиционной политикой. В результате происходит укрепление собственной налоговой базы и, как следствие, повышение устойчивости региональной бюджетной системы.

Что касается регионов группы V, то проводимая ими региональная долговая политика приводит к сдерживанию долговой нагрузки и выступает фактором устойчивости региональной бюджетной системы, однако имеющиеся собственные доходные источники (прежде всего налоговая база) недостаточны для увеличения бюджетных инвестиций. Следовательно, стимулирование инвестиционной активности в регионах данной группы осуществляется слабо, а инвестиционный климат не улучшается.

Выводы. Таким образом, активизация заемно-долговой деятельности субъектов РФ в последние годы является следствием неуклонного роста дефицита бюджетов (увеличивается как количество субъектов РФ, исполняющих свои бюджеты с

Таблица 2

Долговая нагрузка на бюджеты субъектов РФ, осуществляющих наиболее активную и наименее активную инвестиционную политику в 2010–2013 гг., %

Субъект РФ	2010	2011	2012	2013
<i>Регионы, получившие самую высокую интегральную оценку (группа I)</i>				
Калужская область	77,38 (76)	73,00 (72)	54,3 (56)	67,7 (53)
Костромская область	93,09 (79)	96,93 (80)	82,9 (75)	96,1 (75)
Ульяновская область	16,99 (26)	28,09 (37)	38,9 (41)	56,3 (42)
Красноярский край	10,76 (16)	15,09 (19)	25,4 (26)	42,8 (32)
Республика Татарстан	67,22 (71)	78,02 (75)	67,1 (68)	65,4 (49)
<i>Регионы, получившие самую низкую интегральную оценку (группа V)</i>				
Свердловская область	10,25 (15)	16,74 (23)	15,3 (18)	25,2 (17)
Ставропольский край	14,85 (21)	25,07 (31)	36,7 (37)	47,2 (35)
Санкт-Петербург	2,1 (10)	2,35 (7)	6,5 (9)	5,1 (6)
Приморский край	1,55 (5)	1,32 (3)	0,9 (4)	16,7 (12)

Примечание: в скобках указано место субъекта РФ в общем рейтинге из 83 субъектов РФ.

Источник: составлено по данным URL: <http://riarating.ru/>.

дефицитом, так и абсолютные размеры самого дефицита).

Быстрый рост размеров долговых обязательств органов власти субъектов РФ, увеличение долговой нагрузки на их бюджеты представляют реальную угрозу для устойчивости территориальных бюджетных систем и экономической безопасности регионов и государства в целом.

Контроль за проведением органами власти субъектов РФ эффективной долговой политики является предметом особого внимания со стороны федерального центра. В российское бюджетное законодательство предполагается внести ряд положений, направленных на повышение ответственности субъектов РФ за проведение неэффективной долговой политики.

Отсутствие в Бюджетном кодексе РФ определения и содержания долговой политики затрудняет выбор критериев оценки эффективности региональной долговой политики. По мнению автора, оценка эффективности региональной долговой политики должна учитывать инвестиционную активность органов власти субъекта РФ. Структура расходов бюджетов субъектов РФ в настоящее время в значительной степени отвечает интересам текущего

потребления, связанного с социальным развитием региона. Преобладание непроизводительных расходов замедляет развитие экономического потенциала региона и рост собственной налоговой базы. Напротив, наращивание экономического потенциала и собственных доходных поступлений региона в значительной степени обусловлено долей инвестиционных расходов бюджетов субъектов РФ.

Проведенное автором сопоставление Национального рейтинга состояния инвестиционного климата субъектов РФ, подготовленного Агентством стратегических инициатив, подтверждает тезис о том, что инвестиционная активность региональных властей предполагает активизацию заемно-долговой деятельности. По сути, речь идет о долговом финансировании экономического развития регионов.

Несомненно, активная долговая деятельность субъектов РФ приводит к росту не только абсолютных размеров долговых обязательств, но и долговой нагрузки на региональные бюджеты. В этой связи более объективную оценку долговой активности субъекта РФ может дать сопоставление размеров его экономики (ВРП) и консолидированного долга.

Список литературы

1. *Вавилов А., Ковалишин Е.* Принципы государственной долговой политики // Вопросы экономики. 2001. № 8. С. 46–63.
2. *Вавилов А.П.* Государственный долг: уроки кризиса и принципы управления: монография. М.: Городециздат, 2003. 400 с.
3. *Брагинская Л.С.* Государственный долг: анализ системы управления и оценка ее эффективности. М.: Университетская книга, 2007. 128 с.
4. *Лыкова Л. Н., Крылова Н. Б., Чебанова А. Б.* Долговая политика регионов: российская практика и мировые тенденции. М.: Наука, 2003. 266 с.
5. *Брюханова Н.В., Волынская О.А.* Основные аспекты формирования и реализации региональной долговой политики на современном этапе // Сибирская финансовая школа. 2007. № 1. С. 104–107.
6. *Махмутова Э.Х.* Государственный кредит в Российской Федерации: монография. М.: Финансовый контроль, 2004. 160 с.
7. *Бабич И.В.* Необходимость эффективной региональной долговой политики как основа качества системы управления // Вестник Саратовского государственного социально-экономического университета. 2012. № 3. С. 86–89.
8. *Крохина Ю.А.* Государственный долг Российской Федерации в условиях финансового кризиса: вопросы аудита эффективности // Финансовое право. 2010. № 3. С. 17–21.
9. *Чернышева Т.Ю.* Модель системы поддержки принятия решения выбора стратегии управления долгом муниципального образования // Современные проблемы науки и образования. 2013. № 2. С. 201.

10. *Скурихина Т.Г., Жданова Н.С.* Мониторинг в системе управления качеством муниципального долга // *Управленческое консультирование*. 2012. № 3. С. 7–13.
11. *Сенчагов В., Губин Б., Павлов В., Караваева, И., Иванов Е.* Федеральный бюджет 2014–2016 гг. – бюджет торможения экономического развития // *Вестник Института экономики РАН*. 2014. № 1. С. 7–43.
12. *Соболева Г.В., Попова И.Н.* Стимулирование экономического развития регионов средствами бюджетной и налоговой политики // *Вестник Санкт-Петербургского университета. Сер. 5. Экономика*. 2014. № 1. С. 5–26.
13. *Сенчагов В.К., Максимов Ю.М., Митяков С.Н., Митякова О.И.* Инновационные преобразования как императив экономической безопасности региона: система индикаторов // *Инновации*. 2011. № 5. С. 56–61.
14. *Климанов В.В.* Региональные системы и региональное развитие в России. М.: Едиториал УРСС, 2010. 296 с.
15. *Валентей С.Д., Бахтизин А.Р., Бухвальд Е.М., Кольчугина Н.В.* Тренды развития российских регионов // *Экономика региона*. 2014. № 3. С. 9–22.
16. *Хасанов И.Ф.* Заемно-инвестиционная система как механизм реализации региональной инвестиционной политики: монография. М.: Палеотип, 2007. 140 с.
17. *Витте С.Ю.* Собрание сочинений и документальных материалов. Т. 2. Кн. 2. М.: Наука, 2003. 490 с.
18. *Масгрейв Р.А., Масгрейв П.Б.* Государственные финансы: теория и практика. М.: Бизнес Атлас, 2009. 716 с.
19. *Колесникова Н.А.* Финансовый и имущественный потенциал региона: опыт регионального менеджмента. М.: Финансы и статистика, 2000. 240 с.
20. *Господарчук Г.Г.* Развитие регионов на основе финансовой интеграции. М.: Финансы и статистика, 2006. 288 с.

THE EFFECTIVENESS OF REGIONAL DEBT POLICY THROUGH THE PRISM OF INVESTMENT ACTIVITY

Sergei N. SOLDATKIN

Khabarovsk State Academy of Economics and Law, Khabarovsk, Khabarovsk Krai, Russian Federation
s_soldatkin@mail.ru

Article history:

Received 27 January 2015

Accepted 5 February 2015

Keywords: borrow-and-debt activities, debt, leverage, regional debt policy, effectiveness, investment activity, investment climate

Abstract

Importance The article considers the borrowing-and-debt activities of Russian regions and assesses the effectiveness of regional debt policy.

Objectives The paper aims to assess the impact of regional debt policy to create a favorable investment climate and develop the investment potential of a constituent entity of the Russian Federation.

Methods For the study, I used the method of comparison. The data of the RF Ministry of Finance on the amount of public debt of the RF subjects and the National rating of the investment climate served as a theoretical basis for the research. The investment climate includes 50 indicators in four areas: regulatory framework, business institutions, infrastructure and resources, support for small businesses.

Results I identified a weak investment focus of budgets of the constituent entities of the Russian Federation. There are certain factors specified that reduce the sustainability of the sub-national fiscal system. I prove that the increase of the share of investment costs in budgets of the constituent entities of the Russian Federation contributes to the increase of their own profitable revenues and building their own economic potential. It is empirically determined that the investment activity of the regional authorities would intensify loan-debt operations. In addition, my paper proves that the rapid growth of the debt obligations of the RF subjects' authorities, the increasing debt burden on their budgets pose a real threat to the sustainability of local budget systems and the economic security of regions and the nation as a whole.

Conclusions and Relevance I came to a conclusion that the regions' borrowing-and-debt activities will continue to expand. To assess the effectiveness of regional debt policy, I recommend taking into account the investment activities of the RF constituent entities' authorities. The results obtained may be of certain interest to specialists in the field of theory and practice of investment and loan-debt activities, as well as for researchers.

© Publishing house FINANCE and CREDIT, 2015

References

1. Vavilov A., Kovalishin E. Printsipy gosudarstvennoi dolgovoï politiki [The principles of State debt policy]. *Voprosy Ekonomiki*, 2001, no. 8, pp. 46–63.
2. Vavilov A.P. *Gosudarstvennyi dolg: uroki krizisa i printsipy upravleniya: monografiya* [Public debt: lessons of crisis and the principles of management: a monograph]. Moscow, Gorodetsizdat Publ., 2003, 400 p.
3. Braginskaya L.S. *Gosudarstvennyi dolg: analiz sistemy upravleniya i otsenka ee effektivnosti* [Public debt: an analysis of the control system and the assessment of its efficiency]. Moscow, Universitetskaya kniga Publ., 2007, 128 p.
4. Lykova L.N., Krylova N.B., Chebanova A.B. *Dolgovaya politika regionov: rossiiskaya praktika i mirovye tendentsii* [Debt policy of regions: Russian practice and the world tendencies]. Moscow, Nauka Publ., 2003, 266 p.
5. Bryukhanova N.V., Volynskaya O.A. Osnovnye aspekty formirovaniya i realizatsii regional'noi dolgovoï politiki na sovremennom etape [The main aspects of formation and realization of regional debt policy at the present stage]. *Sibirskaya finansovaya shkola = Siberian Financial School*, 2007, no. 1, pp. 104–107.
6. Makhmutova E.Kh. *Gosudarstvennyi kredit v Rossiiskoi Federatsii: monografiya* [The State credit in the Russian Federation: a monograph]. Moscow, Finansovyi kontrol' Publ., 2004, 160 p.

7. Babich I.V. Neobkhodimost' effektivnoi regional'noi dolgovoii politiki kak osnova kachestva sistemy upravleniya [The need for an effective regional debt policy as a basis for the management system quality]. *Vestnik Saratovskogo gosudarstvennogo sotsial'no-ekonomicheskogo universiteta = Bulletin of Saratov State Socio-Economic University*, 2012, no. 3, pp. 86–89.
8. Krokhnina Yu.A. Gosudarstvennyi dolg Rossiiskoi Federatsii v usloviyakh finansovogo krizisa: voprosy audita effektivnosti [Public debt of the Russian Federation in the conditions of financial crisis: issues of efficiency audit]. *Finansovoe pravo = Financial Law*, 2010, no. 3, pp. 17–21.
9. Chernysheva T.Yu. Model' sistemy podderzhki prinyatiya resheniya vybora strategii upravleniya dolgom munitsipal'nogo obrazovaniya [A model of decision support of a municipality debt management strategy selection]. *Sovremennye problemy nauki i obrazovaniya = Modern Problems of Science and Education*, 2013, no. 2, p. 201.
10. Skurikhina T.G., Zhdanova N.S. Monitoring v sisteme upravleniya kachestvom munitsipal'nogo dolga [Monitoring in the system of quality management of municipal debt]. *Upravlencheskoe konsul'tirovanie = Administrative Consulting*, 2012, no. 3, pp. 7–13.
11. Senchagov V., Gubin B., Pavlov V., Karavaeva I., Ivanov E. Federal'nyi byudzheth 2014–2016 gg. – byudzheth tormozheniya ekonomicheskogo razvitiya [The Federal budget of 2014–2016 is the budget of economic development slowdown]. *Vestnik Instituta ekonomiki RAN = Bulletin of Institute of Economy of RAS*, 2014, no. 1, pp. 7–43.
12. Soboleva G.V., Popova I.N. Stimulirovanie ekonomicheskogo razvitiya regionov sredstvami byudzhethnoi i nalogovoi politiki [Stimulation of regions' economic development through a budget tax policy]. *Vestnik Sankt-Peterburgskogo universiteta. Ser. 5. Ekonomika = Bulletin of St. Petersburg University. Ser. 5. Economy*, 2014, no. 1, pp. 5–26.
13. Senchagov V.K., Maksimov Yu.M., Mityakov S.N., Mityakova O.I. Innovatsionnye preobrazovaniya kak imperativ ekonomicheskoi bezopasnosti regiona: sistema indikatorov [Innovative transformations as an imperative of the economic security of a region: a system of indicators]. *Innovatsii = Innovation*, 2011, no. 5, pp. 56–61.
14. Klimanov V.V. *Regional'nye sistemy i regional'noe razvitiye v Rossii* [Regional systems and the regional development in Russia]. Moscow, Editorial URSS Publ., 2010, 296 p.
15. Valentei S.D., Bakhtizin A.R., Bukhval'd E.M., Kol'chugina N.V. Trendy razvitiya rossiiskikh regionov [The development trends of Russian regions]. *Ekonomika regiona = The Region's Economy*, 2014, no. 3, pp. 9–22.
16. Khasanov I.F. *Zaemno-investitsionnaya sistema kak mekhanizm realizatsii regional'noi investitsionnoi politiki: monografiya* [A loan and investment system as a mechanism of realization of the regional investment policy: a monograph]. Moscow, Paleotip Publ., 2007, 140 p.
17. Witte S.Yu. *Sobranie sochinenii i dokumental'nykh materialov* [Collected works and documentary materials]. Moscow, Nauka Publ., 2003, Vol. 2, Book 2, 490 p.
18. Musgrave R.A., Musgrave P.B. *Gosudarstvennyye finansy: teoriya i praktika* [Public Finance in Theory and Practice]. Moscow, Biznes Atlas Publ., 2009, 716 p.
19. Kolesnikova N.A. *Finansovyye i imushchestvennyye potentsialy regiona: opyt regional'nogo menedzhmenta* [Financial and property capacity of the region: the experience of regional management]. Moscow, Finansy i statistika Publ., 2000, 240 p.
20. Gospodarchuk G.G. *Razvitiye regionov na osnove finansovoi integratsii* [Development of regions on the basis of financial integration]. Moscow, Finansy i statistika Publ., 2006, 288 p.