

<https://doi.org/10.47370/2072-0920-2021-17-5-73-81>



УДК 336.274.6

© 2021

Поступила 12.05.2021

Received 12.05.2021

Принята в печать 25.06.2021

Accepted 25.06.2021

Авторы заявляют об отсутствии конфликта интересов / The authors declare no conflict of interests

ОРИГИНАЛЬНАЯ СТАТЬЯ / ORIGINAL ARTICLE

ОЦЕНКА ДОЛГОВОЙ ПОЛИТИКИ СУБЪЕКТОВ ЮЖНОГО МАКРОРЕГИОНА В СОВРЕМЕННЫХ УСЛОВИЯХ

Светлана К. Ешугова, Саида К. Хамирзова*

ФГБОУ ВО «Майкопский государственный технологический университет»;
ул. Первомайская, д. 191, г. Майкоп, 385000, Российская Федерация

Аннотация. Актуальность темы обусловлена тем, что долговые кризисы крайне негативно воздействуют на национальную экономику, что предполагает необходимость постоянного внимания со стороны правительства к вопросам управления государственным долгом с целью своевременного выявления возможных нарушений долговой устойчивости. *Предмет исследования* – долговая устойчивость субъектов Юга России как способность субъектов федерации своевременно и в полном объеме обслуживать государственный долг без значительной корректировки баланса доходов и расходов. *Цель исследования* – оценка долговой устойчивости субъектов Юга России и разработка мероприятий, направленных на ее повышение с целью предупреждения возникновения дисбаланса региональных финансов и снижения вероятности наступления долговых кризисов. Увеличение государственных заимствований повышает расходы бюджета на обслуживание государственного долга и может спровоцировать дисбаланс финансовой системы. Диверсификация долгового портфеля позволяет обеспечить его сбалансированность. В структуре долговых портфелей субъектов федерации могут присутствовать бюджетные кредиты, государственные гарантии, государственные ценные бумаги, кредиты кредитных организаций и другие инструменты. В статье отмечается, что долговая устойчивость субъектов РФ напрямую зависит от принимаемых на уровне Федерации решений и объемов государственных расходов, направляемых в конкретные регионы. Поэтому необходимо поддерживать такой уровень долговой устойчивости, который позволит предупредить возникновение дисбаланса региональных финансов и снизить вероятность наступления долговых кризисов. Это предполагает применение единых рекомендаций по оценке долговой устойчивости во всех субъектах РФ. Проведенный в статье анализ объемов и структуры государственного долга субъектов Юга России позволил сделать вывод о том, что долговая политика макрорегиона разрознена: структура долговых портфелей неоднородна; изменение уровня долговой нагрузки может быть связано как с увеличением налоговых и неналоговых доходов, снижением величины государственного долга, так и с обратными процессами.

Ключевые слова: бюджетная политика, долговая политика, государственный долг, долговая устойчивость, долговые обязательства, бюджетные кредиты, государственные гарантии, государственные ценные бумаги, кредиты кредитных организаций

Для цитирования: Ешугова С.К., Хамирзова С.К. Оценка долговой политики субъектов южного макрорегиона в современных условиях // Новые технологии. 2021. Т. 17, № 5. С. 73–81. <https://doi.org/10.47370/2072-0920-2021-17-5-73-81>

EVALUATION OF THE DEBT POLICY OF THE SOUTHERN MACROREGION SUBJECTS IN MODERN CONDITIONS

Svetlana K. Eshugova, Saida K. Khamirzova *

FSBEI HE «Maykop State Technological University»; 191 Pervomayskaya str.,
Maykop, 385000, the Russian Federation

Abstract. The relevance of the topic is due to the fact that debt crises have an extremely negative impact on the national economy, which implies the need for constant attention on the part of the government to issues of public debt management in order to timely, identify possible violations of debt stability. The subject of the research is the debt sustainability of the constituent entities of the South of Russia as the ability of the constituent entities of the federation to timely and fully service the public debt without significant adjustments to the balance of income and expenses. The aim of the research is to assess the debt sustainability of the constituent entities of the South of Russia and develop measures aimed at increasing it in order to prevent the emergence of an imbalance in regional finances and reduce the likelihood of debt crises. An increase in government borrowing rises budget spending on public debt servicing and can provoke an imbalance in the financial system. Diversification of the debt portfolio helps to ensure its balance. The structure of the debt portfolios of the constituent entities of the Federation may include budget loans, government guarantees, government securities, loans from credit institutions and other instruments. The article notes that the debt sustainability of the constituent entities of the Russian Federation directly depends on the decisions made at the federal level and the amount of government spending directed to specific regions. Therefore, it is necessary to maintain such a level of debt sustainability, which will prevent the emergence of an imbalance in regional finances and reduce the likelihood of debt crises. This presupposes the application of uniform recommendations for assessing debt sustainability in all constituent entities of the Russian Federation. The analysis of the volume and structure of the state debt of the constituent entities of the South of Russia, carried out in the article, made it possible to conclude that the debt policy of the macroregion is fragmented: the structure of debt portfolios is heterogeneous; a change in the level of debt burden can be associated with both an increase in tax and non-tax revenues, a decrease in the amount of public debt, and with reverse processes.

Keywords: budget policy, debt policy, public debt, debt sustainability, debt obligations, budget loans, government guarantees, government securities, loans from credit institutions

For citation: Eshugova S.K., Khamirzova S.K. Evaluation of the debt policy of the southern macroregion subjects in modern conditions. *New technologies*. 2021; 17(5):73–81. (In Russ). <https://doi.org/10.47370/2072-0920-2021-17-5-73-81>

Разнородность территорий РФ, сильно дифференцированный уровень их долговой нагрузки усиливают высокую значимость и необходимость перманентной оценки долговой устойчивости субъектов федерации. Кроме того, большинство регионов РФ являются реципиентами в силу

своей низкой бюджетной обеспеченности и получают финансовые ресурсы из федерального центра в форме межбюджетных трансфертов, бюджетных кредитов, государственных гарантий и других инструментов. В этой связи возникает необходимость постоянного совершенствования

подходов к определению долговой устойчивости, чтобы проводить ее оценку, опираясь на особенности долговых портфелей субъектов РФ.

Вне зависимости от формы государственного устройства ключевой составляющей бюджетной политики является долговая политика (управление государственным долгом), которая подлежит ежегодному утверждению Министерством финансов. При этом основу долговой политики формирует Бюджетный кодекс РФ как базовый закон, регламентирующий финансовые отношения по формированию, распределению и использованию общественных финансов [1].

В современном бюджетном законодательстве РФ определено несколько ключевых показателей долговой устойчивости: величина государственного

долга, предельный дефицит бюджета, а также предельный размер заимствований, устанавливающий требования к необходимости сохранения величины заимствований ниже величины источников финансирования дефицита бюджета [2].

При оценке долговой устойчивости субъектов РФ наряду с анализом показателей, регламентируемых в нормативных правовых документах, важно учитывать изменение таких индикаторов, как ВРП, уровень безработицы, занятости, инфляции и других показателей [3].

При возникновении дисбалансов в долговой политике, выражающихся в нарушении нормативных требований к показателям устойчивости государственного долга, долговой кризис констатируют лишь тогда, когда данные дисбалансы

Таблица 1

Преимущества и недостатки инструментов долговых обязательств

Table 1

Advantages and Disadvantages of Debt Instruments

Долговое обязательство	Достоинства	Недостатки
Бюджетные кредиты	Снижение стоимости обслуживания государственного долга. Повышение долговой устойчивости субъектов	Перекладывание ответственности на федеральные органы власти. Дестимулирование субъектов в формировании собственных доходов. Снижение потребности привлечения ресурсов на рыночных условиях. Повышение долгового бремени федеральных органов власти
Государственные гарантии	Снижение стоимости обслуживания государственного долга. Снижение стоимости привлечения кредитов кредитных организаций и повышение их доступности	Перекладывание ответственности по неисполнению обязательств на федеральные органы власти
Государственные ценные бумаги	Рыночная ориентированность портфеля. Отсроченное обязательство погашения долгового обязательства	Обязательства по государственным ценным бумагам могут превышать процентную ставку по коммерческому кредиту
Кредиты кредитных организаций	Рыночная ориентированность портфеля	Высокая стоимость обслуживания. Увеличение риска неисполнения долговых обязательств

провоцируют отрицательную динамику макроэкономических показателей [4].

Для оценки долговой устойчивости субъектов РФ необходимо принимать во внимание и другие параметры бюджетной системы: доходы, расходы, дефицит, профицит федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ, государственных внебюджетных фондов [5].

Субъекты РФ вправе самостоятельно выстраивать политику управления государственным долгом и формировать его структуру, выбирая разные инструменты долговых обязательств. Диверсификация

долгового портфеля субъекта позволит обеспечить его сбалансированность. В структуру долговых портфелей могут включаться бюджетные кредиты, государственные гарантии, государственные ценные бумаги, кредиты кредитных организаций и другие инструменты [6] (см. табл. 1).

Следует учитывать, что правила предоставления бюджетных кредитов и государственных гарантий утверждаются ежегодно и могут отличаться в зависимости от необходимости установления дополнительных ограничений с целью сокращения величины государственного

Таблица 2

Структура государственного долга субъектов Юга РФ на 01.01.2020 г.

Table 2

The structure of public debt of constituent entities of the South of the Russian Federation as of 01.01.2020

Субъект Российской Федерации	Государственные ценные бумаги, %	Кредиты кредитных организаций, %	Бюджетные кредиты, %	Государственные гарантии, %	Другие, %	Доля ГД в ВРП, %
Республика Адыгея	0,0	31,85	68,15	0,0	0,0	3,16
Республика Калмыкия	0,0	33,37	66,63	0,0	0,0	5,05
Республика Крым	0,0	0,0	94,38	0,0	5,62	1,48
Краснодарский край	3,52	46,41	43,47	6,6	0,0	6,74
Астраханская область	0,0	50,51	49,49	0,0	0,0	7,01
Волгоградская область	21,91	30,84	45,79	1,47	0,0	6,93
Ростовская область	0,0	69,84	29,38	0,78	0,0	2,99
г. Севастополь	0,0	0,00	0,0	0,0	0,0	0
Республика Дагестан	0,0	20,21	64,1	15,69	0,0	2,53
Республика Ингушетия	0,0	0,0	100,0	0,0	0,0	4,30
Кабардино-Балкарская Республика	0,0	49,83	46,08	4,08	0,0	7,45
Карачаево-Черкесская Республика	0,0	31,85	65,4	1,38	1,37	7,48
Республика Северная Осетия – Алания	0,0	11,0	88,44	0,56	0,0	7,19
Чеченская Республика	0,0	0,0	87,43	12,57	0,0	3,11
Ставропольский край	22,59	39,02	37,10	1,28	0,0	5,85

долга субъекта и общего объема долговых обязательств.

Показатели структуры государственного долга субъектов Юга РФ по состоянию на 01.01.2020 г. приведены в таблице 2 [8].

Для тех субъектов, в долговых портфелях которых преобладают дорогие долговые инструменты, следует увеличить объемы бюджетных кредитов, которые, с одной стороны, дестимулируют региональные органы власти к формированию рыночно ориентированных портфелей, но, с другой стороны, позволяют избежать риска неплатежей и нарушений долгой устойчивости.

К субъектам РФ, в долговых портфелях которых преобладают бюджетные кредиты, относятся: Республика Крым, Астраханская область, г. Севастополь, Республика Ингушетия – 100 % бюджетных кредитов в структуре долгового портфеля; Республика Дагестан – 94,5%, Республика Северная Осетия – Алания – 86,3%, Чеченская Республика – 84,4%, Кабардино-Балкарская Республика – 69,1%, Краснодарский край – 59,1%, Карачаево-Черкесская Республика – 58,6%, Волгоградская область – 45,2%, Республика Адыгея – 46,4%, Республика Калмыкия – 40,1%, Ростовская область – 37,6%, Ставропольский край – 48,1%. Изменение структуры долговых портфелей данных субъектов в сторону сокращения доли бюджетных кредитов необходимо в том случае, если долговая нагрузка демонстрирует тенденцию к сокращению и субъект самостоятельно без участия федеральных органов власти может справиться с обслуживанием государственного долга [7].

Результаты проведенного анализа позволяют сделать следующие выводы: структура долгового портфеля и величина государственного долга не зависят от величины ВРП; доля отдельных финансовых инструментов в структуре долговых портфелей может как меняться, так и оставаться неизменной.

При анализе структуры долгового портфеля субъектов Юга России выявлено, что увеличение доли государственных ценных бумаг, как наиболее рыночно ориентированного инструмента заимствований, является положительной тенденцией и позволяет характеризовать долговой портфель как прогрессивный с точки зрения составляющих его инструментов. В свою очередь, увеличение доли бюджетных кредитов, предоставляемых субъектам РФ в структуре долгового портфеля, является негативной тенденцией, поскольку свидетельствует о повышении иждивенческих настроений и неспособности некоторых субъектов покрывать бюджетный дефицит, используя рыночные механизмы. Кроме того, следует учитывать, что правила предоставления бюджетных кредитов утверждаются ежегодно и могут отличаться в зависимости от необходимости установления дополнительных ограничений с целью сокращения величины государственного долга субъекта и общего объема его долговых обязательств.

Преобладание в структуре долгового портфеля субъектов РФ коммерческих кредитов может негативно отразиться на сохранении долговой устойчивости в силу высокой стоимости обслуживания и изменения первоначальных условий заимствований.

Государственные гарантии как инструмент, входящий в структуру долгового портфеля субъектов РФ, свидетельствует о привлечении субъектом финансовых ресурсов в приоритетные социальные и инвестиционные проекты, что является положительной характеристикой.

Таким образом, выработка рекомендаций по управлению государственным долгом должна учитывать особенности структуры государственного долга субъекта, специфику его географического и социально-экономического положения, а также быть направлена на снижение долговой нагрузки, от которой зависит долговая устойчивость региона.

Далее приведены результаты расчета долговой нагрузки территорий, которая определяется как отношение государственного долга субъекта РФ к налоговым и неналоговым доходам бюджета. Рейтинг субъектов по уровню долговой нагрузки ежегодно рассчитывается РиаРейтинг, а также доступен в системе I-Monitoring. Расчет долговой нагрузки субъектов Юга России представлен в таблице 3 [8].

Согласно приведенным в таблице 3 данным, самый высокий объем государственного долга в 2019 г. среди субъектов Юга России наблюдался в Краснодарском крае – 99,52 млрд руб., однако это не отразилось негативно на уровне его

долговой нагрузки, составлявшей 31,3%. Наиболее высокий уровень долговой нагрузки сложился в Карачаево-Черкесской Республике – 58,1% при величине государственного долга 5,10 млрд руб., что в 1,9 раз превышает долговую нагрузку Краснодарского края.

По данным Министерства финансов РФ, суммарный объем государственного долга субъектов РФ по итогам 2019 г. сократился на 93,3 млрд руб. (или на 4,2%), составив 2,1 трлн руб. на 1 января 2020 г. Наибольший вклад в его снижение внес Краснодарский край (– 40,65 млрд руб.).

Согласно приведенным данным, можно сделать вывод о проведении в регионах Юга России типа долговой

Таблица 3

Долговая нагрузка субъектов Юга России на 01.01.2020 г.

Table 3

Debt load of the constituent entities of the South of Russia as of 01.01.2020

Субъект Российской Федерации	Налоговые и неналоговые доходы, млрд руб.	Объем государственного долга, млрд руб.	Долговая нагрузка, %
Южный федеральный округ, в том числе:	742,77	200,75	27,0
Республика Адыгея	15, 15	3,67	24,1
Республика Калмыкия	8, 34	4,62	55,7
Республика Крым	62, 83	3,45	41,6
Краснодарский край	318, 1	99,52	31,3
Астраханская область	47, 21	13,70	29,1
Волгоградская область	93, 78	47,02	50,1
Ростовская область	180, 49	28,77	15,9
г. Севастополь	16, 88	—	—
Северо-Кавказский федеральный округ, в том числе:	200, 39	68,83	34,4
Республика Дагестан	43, 69	9,33	21,4
Республика Ингушетия	4, 43	2,03	46,1
Кабардино-Балкарская Республика	16, 93	8,05	47,6
Карачаево-Черкесская Республика	8, 82	5,10	58,1
Республика Северная Осетия – Алания	16, 71	8,42	50,4
Чеченская Республика	18, 84	4,49	23,9
Ставропольский край	90, 98	31,41	34,5

политики, нацеленного на снижение долговой нагрузки. В ряде субъектов (Республика Адыгея, Краснодарский край) снижение долговой нагрузки произошло в основном за счет повышения налоговых и неналоговых доходов региональных бюджетов, а не за счет существенного уменьшения объемов государственного долга. Такая стратегия представляется обоснованной и позволяет повысить долговую устойчивость регионов, не прибегая к дополнительным заимствованиям и привлечению средств федерального бюджета. В Республике Калмыкия увеличение долговой нагрузки объясняется превышением прироста государственного долга над приростом налоговых и неналоговых доходов.

Анализ структуры и объемов государственного долга субъектов ЮФО и СКФО позволил установить, что долговая политика макрорегиона разрозненна: структура портфелей неоднородна; закономерности в изменении финансовых инструментов в структуре портфелей не прослеживаются; изменение уровня долговой нагрузки может быть связано как с увеличением налоговых и неналоговых доходов, снижением величины государственного долга, так и с обратными процессами; сокращение государственного долга в текущем периоде не означает продолжения тенденции в будущем и т.д. В подтверждение последнего тезиса можно привести факт возобновления роста государственного долга регионов РФ в 2020 г. По данным Министерства финансов РФ, объем государственного долга всех субъектов РФ по итогам 2020 г. вырос на 383 млрд руб. (18,1%) и составил на 1 января 2021 г. 2,496 трлн руб. Причиной роста государственного долга, который зафиксирован впервые за последние четыре года, называют недополучение доходов бюджетов в результате пандемии COVID-19. Наибольший вклад в рост государственного долга внесли г. Санкт-Петербург (+182,4%), Московская (+54,7%),

Свердловская (+48,2%) и Кемеровская (+85,9%) области [9].

Рост государственного долга в 2020 г. во многом спровоцирован снижением налоговых и неналоговых доходов бюджетов субъектов РФ на 2,5%. При этом структура государственного долга в 2020 г. изменилась по сравнению с 2019 г. Доля бюджетных кредитов выросла с 41,9% в 2019 г. до 44,2% в 2020 г.; на них приходится большая часть региональной задолженности. Региональные власти стали активно выпускать облигационные займы, что отразилось на продолжающемся росте их доли в суммарном объеме госдолга. По итогам 2020 г. удельный вес долговых ценных бумаг в общей структуре госдолга составил 30,8% (против 27,9% в 2019 г.). Сократилась доля коммерческих кредитов с 27,2% в 2019 г. до 22,8% в 2020 г. Также снизились госгарантии – их доля по итогам 2020 г. составляет меньше 2% (2,6% в 2019 г.) [9].

В целях предупреждения негативного влияния факторов долговой устойчивости, а также повышения эффективности управления государственным долгом субъектов РФ целесообразно внедрение следующих мероприятий.

1) Повышение налоговых и неналоговых доходов бюджета – фактор, способствующий снижению долговой нагрузки и укреплению долговой устойчивости территорий.

2) Изменение условий привлечения/предоставления заимствований (государственных ценных бумаг, государственных гарантий, бюджетных кредитов, кредитов кредитных организаций и т.д.), которые снизят нагрузку на региональный бюджет.

3) Повышение качества планирования и исполнения бюджетов; своевременная корректировка параметров бюджета в процессе его исполнения.

4) Учет макроэкономических факторов, влияющих на привлечение заемных средств, при формировании и реализации долговой политики субъектов и др.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ:

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации [Электронный ресурс] // Справочно-правовая система «Консультант Плюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19702/.
2. Основные направления государственной долговой политики Российской Федерации на 2017–2019 гг. [Электронный ресурс]. URL: https://www.minfin.ru/common/upload/library/2017/02/main/Dolgovaya_politika_2017-2019.pdf.
3. Ермакова Е.А. Методические подходы к оценке эффективности долговой политики субъекта РФ // Финансы и кредит. 2018. № 28 (604). С. 32–40.
4. Куцури Г.Н. Долговая устойчивость государственных финансов Российской Федерации // Экономика и предпринимательство. 2015. № 3, ч. 2. С. 351–355.
5. Санакоев А.Ю. Факторы долговой устойчивости субъектов Российской Федерации // Аудит и финансовый анализ. 2018. № 6. С. 85–88.
6. Сангинова Л.Д. Эффективная долговая политика субъектов Российской Федерации: теория и практика // Экономика. Налоги. Право. 2018. № 1. С. 96–105.
7. Долговая нагрузка на региональные бюджеты снижается 4 год подряд [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://riarating.ru/regions/20200219/630154309.html>.
8. Рейтинг субъектов РФ [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.iminfin.ru/areas-of-analysis/rejtingi/rating-0001-0001-report?territory=79000000>.
9. Долговая нагрузка на региональные бюджеты возобновила свой рост [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://riarating.ru/regions/20210218/630194870.html>.

REFERENCES:

1. The Budget Code of the Russian Federation [Electronic resource]. Reference and legal system «ConsultantPlus». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19702/. (In Russ).
2. The main directions of the state debt policy of the Russian Federation for 2017-2019. [Electronic resource]. URL: https://www.minfin.ru/common/upload/library/2017/02/main/Dolgovaya_politika_2017-2019.pdf. (In Russ).
3. Ermakova E.A. Methodological approaches to assessing the effectiveness of the debt policy of a constituent entity of the Russian Federation. Finance and Credit. 2018; 28(604):32–40. (In Russ).
4. Kutsuri G.N. Debt sustainability of public finances of the Russian Federation. Economics and Entrepreneurship. 2015; 3(2):351–355. (In Russ).
5. Sanakoev A.Yu. Debt sustainability factors of the constituent entities of the Russian Federation. Audit and financial analysis. 2018; 6:85–88. (In Russ).
6. Sanginova L.D. Effective debt policy of the constituent entities of the Russian Federation: theory and practice. Economics. Taxes. Right. 2018; 1:96–105. (In Russ).
7. Debt burden on regional budgets decreases for 4 years in a row [Electronic resource]. Access mode: <https://riarating.ru/regions/20200219/630154309.html>. (In Russ).
8. Rating of subjects of the Russian Federation [Electronic resource]. Access mode: <https://www.iminfin.ru/areas-of-analysis/rejtingi/rating-0001-0001-report?territory=79000000>. (In Russ).
9. Debt burden on regional budgets resumed its growth [Electronic resource]. Access mode: <https://riarating.ru/regions/20210218/630194870.html>. (In Russ).

Информация об авторах / Information about the authors

Светлана Кадирбечивна Ешугова, декан факультета экономики и управления ФГБОУ ВО «Майкопский

Svetlana K. Yeshugova, Dean of the Faculty of Economics and Management, FSBEI HE «Maykop State Technological

государственный технологический университет», кандидат экономических наук, доцент

тел.: 8 (8772) 52 18 28

Саида Казбековна Хамирзова, доцент кафедры финансов и кредита ФГБОУ ВО «Майкопский государственный технологический университет», кандидат экономических наук, доцент

тел.: 8 (8772) 52 18 28

University», Candidate of Economic Sciences, an associate professor

tel.: 8 (8772) 52 18 28

Saida K. Khamirzova, an associate professor of the Department of Finance and Credit, FSBEI HE «Maykop State Technological University», Candidate of Economics, an associate professor

tel.: 8 (8772) 52 18 28