

ЭФФЕКТИВНОСТЬ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

DOI: 10.15838/esc.2019.4.64.2

УДК 336.27, ББК У9(2)261.2

© Минакир П.А., Леонов С.Н.

Государственный региональный долг: тенденции и особенности формирования



Павел Александрович

МИНАКИР

Институт экономических исследований Дальневосточного отделения РАН
Хабаровск, Российская Федерация, 680042, ул. Тихоокеанская, 153

E-mail: minakir@ecrin.ru

ORCID: 0000-0002-5451-5662; ResearcherID: K-1507-2018



Сергей Николаевич

ЛЕОНОВ

Институт экономических исследований Дальневосточного отделения РАН
Хабаровск, Российская Федерация, 680042, ул. Тихоокеанская, 153

E-mail: Leonov@ecrin.ru

ORCID: 0000-0001-6936-5436; ResearcherID: V-3471-2019

Аннотация. Показано, что сложившиеся проблемы российской экономической ситуации имеют в значительной степени внутренний характер, внешние факторы лишь мультиплицируют их. Значимой причиной возникновения регионального государственного долга в современной России явилась нестабильность основных видов бюджетных доходов на фоне растущих расходных обязательств, рост которых в существенной степени доминировался директивами федерального центра, в том числе первой и второй редакциями «майских указов» Президента, как правило, не обеспеченных или лишь частично обеспеченных трансфертами из федерального бюджета. При этом в структуре региональных бюджетов постоянно увеличивалась доля обязательных к исполнению социальных расходов и сокращалась доля капитальных вложений. Показано, что в этих условиях субъекты Федерации занимают не для стимулирования инвестиционного региональ-

Для цитирования: Минакир П.А., Леонов С.Н. Государственный региональный долг: тенденции и особенности формирования // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2019. Т. 12. № 4. С. 26–41. DOI: 10.15838/esc.2019.4.64.2

For citation: Minakir P.A., Leonov S.N. Regional public debt: trends and formation specifics. *Economic and Social Changes: Facts, Trends, Forecast*, 2019, vol. 12, no. 4, pp. 26–41. DOI: 10.15838/esc.2019.4.64.2

ного развития, а для решения социальных проблем. На смену «остаточному» принципу финансирования социальной сферы приходит «остаточный» принцип финансирования региональной экономической сферы развития производства и региональной инфраструктуры. Эмпирическим путем установлено, что инвестиционная активность региональных властей предполагает активизацию заемно-долговой деятельности. Сравнительный анализ объемов и динамики долговых обязательств субъектов РФ с обеспеченностью расходов бюджетными доходами показал, что быстрый рост долговых обязательств органов власти субъектов РФ, увеличение долговой нагрузки на субфедеральные бюджеты представляет реальную угрозу для устойчивости территориальных бюджетных систем и экономической безопасности как регионов, так и государства. Показано, что территориальная конвергенция регионального государственного долга в разрезе федеральных округов скрывает увеличившуюся под нагрузкой обязательств по выполнению «майских указов» и при сохраняющейся чрезвычайно высокой дифференциации доходов региональных бюджетов дивергенцию регионального долга в пространстве.

Ключевые слова: региональный государственный долг, долговая нагрузка, инвестиции, социальные обязательства, бюджетные трансферты, дрейф экономических и социальных обязательств, экономическая безопасность.

Введение

Фундаментальный перелом российских экономических и социальных трендов, который произошел на рубеже первого и второго десятилетий XXI века, коснулся практически всех компонентов национальной социально-экономической динамики. Важнейшими формами проявления вытеснения позитивных трендов негативными выступают снижение инвестиционной активности [1], замедление, а затем и изменение знака прироста доходов населения и характера потребительского поведения [2], общая стагнация, а затем и сокращение совокупного спроса и последовавшее за этим снижение темпов роста вплоть до появления в 2015–2016 гг. отрицательных значений.

Попытки связать перелом тенденций с внешними экономическими и политическими шоками представляются неубедительными. Сокращение совокупного спроса, спад инвестиционной активности, замедление роста доходов населения начались в период, когда еще фиксировались высокие мировые цены на нефть, а восстановление не только российской, но и мировой экономики уже началось (см., напр., [3]). Более того, стагнация экономики продолжилась и после окончания периода падения нефтяных цен, восстановления профицитности федерального бюджета, возобновления роста международных резервов и преодоления банковского кризиса. Это свидетельствует о наличии фундаментальных внутренних причин перелома социально-экономических тенденций в России.

Одно из проявлений перелома тенденций развития, стабилизации негативных ожиданий как инвесторов, так и домохозяйств представляет постоянный рост государственного долга, отражающий увеличивающийся разрыв доходного потенциала федерального бюджета, с одной стороны, и расходных обязательств социального и инвестиционного характера (включая военные расходы, расходы на внутреннюю безопасность и содержание расширяющегося административно-бюрократического аппарата) – с другой. За период 2011–2019 гг. совокупный (внешний и внутренний) государственный долг РФ в текущих ценах и с учетом официальных курсов рубля увеличился с 5,2 до 13,2 трлн. руб., то есть в 2,5 раза. При этом внутренний долг увеличился с 4,1 до 10 трлн. руб. (в 2,4 раза), а внешний долг вырос с 35,8 до 51,3 млрд. долл. США (в 1,4 раза)¹. Прирост внутреннего федерального долга за 2011–2019 гг. составил 5,9 трлн. руб. при суммарном дефиците федерального бюджета за этот период 3,4 трлн. руб.

С середины 2000-х годов начала возрождаться практика 1990-х годов – передача на региональный уровень ответственности за поддержание экономического роста и финансирование всё более увеличивающихся расходных полномочий, которые не обеспечены адекват-

¹ Рассчитано по данным [4]. Реж. дост.: https://www.minfin.ru/common/upload/library/2019/06/main/STR_WEB_2019.xlsx (дата обращения: 6.07.2019); https://www.minfin.ru/ru/performance/public_debt/internal/ (дата обращения: 6.07.2019).

ными по величине доходными статьями [5]. Это повлекло за собой нарастание вслед за федеральным государственным долгом и долговых обязательств регионального и муниципального уровней. Причиной стало не только переложение на бюджеты регионов значительной части ответственности за выполнение социальных стандартов, но и принуждение регионов к активизации инвестиционной деятельности.

Ситуация в региональных финансах усугубляется еще и тем, что тянувшаяся из 1990-х годов проблема дефицита ресурсов региональных органов власти и управления для финансирования экономического и социального развития в своих регионах получила в последнее время неожиданное проявление в форме предложений о внедрении системы «модельных бюджетов». Подаваемая как способ совершенствования системы межбюджетных трансфертов, эта идея в действительности провоцирует дальнейшее «разбегание» регионов по уровню обеспеченности собственными доходами и в целом по уровню социально-экономического развития [6].

В настоящей статье исследуются проблемы регионального государственного долга, который превращается не только в один из вызовов пространственному экономическому равновесию, но и в важный фактор реализации целей социально-экономического развития страны, с учетом усиления переноса центра тяжести общеэкономического и социального развития РФ на региональный уровень, о чем свидетельствует, в частности, утвержденная в этом году Стратегия пространственного развития РФ до 2025 года².

Государственный долг: генезис теории и политических следствий

Проблемам формирования и развития института государственного долга, который, конечно, не является собственно российским феноменом, а рассматривается неотъемлемой формой существования и развития государственной фискальной системы, посвящена обширная научная и публицистическая литература, которую также следует принимать во

² Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года: утв. распоряжением Правительства Российской Федерации от 13 февраля 2019 г. № 207-р. Реж. дост.: <http://static.government.ru/media/files/UVAIqUtT08o60RktoOXI22JjAe7irNxc.pdf> (дата обращения: 6.03.2019).

внимание, учитывая воздействие государственного долга на все аспекты не только экономической, но и общественной жизни (см., например, [7–11]). При этом оценки содержания и практических последствий формирования государственного долга претерпели существенные изменения за сравнительно короткий период времени. От изначально негативного отношения экономической науки и общества самых разных стран к государственному долгу и государственному кредиту оно с течением времени все более дрейфовало в сторону «приемлемой нормы» в полном соответствии с теорией «окна Овертона», в рамках которой отношение к какому-либо явлению, событию или теории постепенно меняется от крайне негативного на лояльное, а впоследствии видится нормой³.

Публичные долги исторически возникли вследствие неисполнения денежных обязательств со стороны власти, от неуплаты жалований, установленных сумм поставщикам и т.п., поэтому само наличие долга было признаком экономической несостоятельности, обусловленной крайним неумением вести хозяйственные дела или неуместной расточительностью. Публичные долги воспринимались как стремление правительства к «легким» деньгам вместо работы по накоплению и сбережению средств.

Экономическая теория и практика воспринимали саму идею и последствия формирования государственных долгов критически с самого начала развития промышленного капитализма и вплоть до 30-х годов XX века.

А. Смит утверждал: «Рост громадных долгов, которые в настоящее время гнетут и, в конечном счете, вероятно, разорят все великие нации Европы, почти везде происходил однообразно. Нации ... начинали обыкновенно занимать ... под свой личный кредит, не предоставляя или не закладывая никакого специального фонда в обеспечение уплаты долга, а когда этот способ отказался служить, они перешли к займам под обеспечение или под залог специальных фондов» [12, с. 651]. Резко отрицательную оценку госдолга в связи с особенностями его погашения и влиянием на экономическое поведение давал и Д. Рикардо, отмечавший, что «никакой

³ The Overton window. Реж. дост.: <https://www.mackinac.org/OvertonWindow#visual> (дата обращения: 6.03.2019).

фонд погашения не поможет ... в деле уменьшения долга, если он будет получаться не от перевеса государственных доходов над расходами» [13, с. 206], а система займов «имеет тенденцию делать нас менее бережливыми — обманывать нас насчет нашего действительного положения» [13, с. 205].

С.Ю. Витте считал недопустимым формирование государственного долга в рамках нормально функционирующей экономики: «Вступление государства на путь прожиточного кредита тотчас же отражается на его дальнейшей кредитоспособности, а с тем вместе дискредитирует и всю массу его прежних долговых обязательств, ибо доверие к исправности платежей покоится на финансовом благоустройстве страны» [14]. Единственную возможность государственного займа С.Ю. Витте допускал в условиях чрезвычайных обстоятельств в качестве временной меры покрытия дефицита.

Первая мировая война привела к коренному пересмотру роли государства в экономике, сместив вектор общественного восприятия государственного долга к точке «приемлемо». Но наиболее существенные коррективы в оценки государственных заимствований внесла великая депрессия 1930-х годов, сделав более популярными аргументы Бодина (Bodin), Пети (Petty), Стьюарта (Stewart), Пинто (Pinto) и А. Хамилтона (A. Hamilton) в восприятии государственных заимствований (см. [15]) и сдвинув в целом общественное мнение по вопросу государственного кредита ко второму этапу «окна Овертона» — от «немыслимо» к «радикально».

Теория Дж.М. Кейнса произвела окончательный переворот если не в теоретических постулатах относительно государственного долга, то определенно в умах значительной части политиков, поскольку она объясняла способности госдолга стимулировать экономический рост. Дж.М. Кейнс выступал за политику дефицитного финансирования, так как это помогало вкладывать дополнительные средства в развитие нового производства и стимулировать рост потребления. Популярными идеи наращивания госдолга сделали именно доводы и объяснения Кейнса о способности непроизводительных расходов, финансируемых с помощью государственных займов, в итоге обогатить общество. Лишь отчасти теоретики, но в подавляющем большинстве политики и финансисты

позитивно восприняли конструкцию Дж. Кейнса в части, доказывающей, что финансируемые с помощью займов расходы и, соответственно, прирост задолженности государственных и местных органов власти благотворно воздействуют как на расширение инвестиций, так и на увеличение склонности к потреблению [16, с. 195].

Предложенный Кейнсом и ставший популярным новый взгляд на сущность государственного долга на длительное время явился оправданием и даже стимулом для активных государственных заимствований. А после того как в начале 1970-х годов Международный валютный фонд официально признал нормальным 3-х-процентный (от величины ВВП) уровень дефицита, что напрямую связано с ростом государственной задолженности, в общественном сознании вполне оформилось восприятие факта наличия государственного долга как «нормы». И хотя уже к концу 1970-х годов, в значительной мере вследствие проведения долговой политики, во многих странах (особенно в США) обострились проблемы с инфляцией и безработицей, что существенно подорвало господство «эпохи кейнсианства» и ускорило переход к экономической политике, основанной на идеях неоклассиков, позиции государственного долга как одного из важнейших инструментов государственной экономической политики остались непоколебимы.

Несмотря на то, что конец XX и первое десятилетие XXI вполне определенно проиллюстрировали превращение государственного долга в условиях глобализации финансовых рынков в один из наиболее мощных факторов финансово-экономических кризисов национального (США, Великобритания, Мексика, Россия, Греция, Республика Корея и пр.), мирового и субглобального масштабов (1997–1998, 2007–2008 гг.), этот инструмент экономической политики к настоящему времени фактически не имеет альтернатив. Вероятно, именно поэтому лица, принимающие решения в рамках практической финансовой и экономической политики не склонны подвергать сомнению утверждения о положительном воздействии государственного долга на рост экономики, хотя затраты на обслуживание долга всегда рассматривались экономистами как контрпродуктивные, формирующие «долговую ловушку», в ко-

тору тягиваются все государства, имеющие долговое бремя, а также большая часть их регионов.

В 2018 г. более 120 стран мира имели государственную задолженность на уровне более 40% ВВП, а для 38 стран этот уровень превышал 80%⁴. Российский государственный долг к настоящему времени и в соответствии с краткосрочными прогнозами в основном укладывается в интервалы относительной безопасности с точки зрения макроэкономической устойчивости

(табл. 1), но в то же время прослеживается тенденция увеличения долговой нагрузки.

Как видно, в российском случае государственный долг характеризуется как устойчивый. В значительной степени это связано с низкой долей внешнего долга в его общем объеме. Правда, при этом речь идет не о всем внешнем долге государства, а только о той его части, которая связана с заимствованиями самого государства (без региональных заимствований) и Центрального банка (табл. 2). Безусловно,

Таблица 1. Показатели устойчивости государственного долга в РФ, %

Показатель	2016	2018	2019 (оценка)	2021 (прогноз)	Пороговое значение
Государственный долг РФ, % ВВП	12,9	13,6	14,9	16,5	<50
Доля внутреннего долга в его общем объеме	72,0	71,4	73,8	77,1	>50
Доля расходов на обслуживание госдолга в общем объеме расходов федерального бюджета	3,8	4,7	4,7	5,8	<10
Отношение годовой суммы платежей по погашению и обслуживанию госдолга к доходам федерального бюджета	9,2	8,0	9,9	10,1	<10
Отношение годовой суммы платежей по погашению и обслуживанию государственного внешнего долга к годовому объему экспорта товаров и услуг	1,4	1,4	2,1	0,7	<25

Источник: Государственный долг в странах мира и в России – проблема или необходимость? / <https://www.finam.ru/analysis/forecasts/gosudarstvennyiy-dolg-v-stranax-mira-i-v-rossii-problema-ili-neobходimost-20190319-14090/> (дата обращения: 11.07.2019).

Таблица 2. Размер и динамика государственного долга РФ

Год	Сальдо платежного баланса, млрд. долл. США	Сальдо федерального бюджета, млрд. руб.	Внешний долг, млрд. долл. США/ млрд. руб.		Внутренний долг, млрд. руб. (на конец года)	Совокупный госдолг, млрд. руб.
			всего	правительства и ЦБ		
2013	33,0	-323	636,4	77,0/2464	4998	7462
2014	15,5	-375	727,1	54,4/2611	5722	8333
2015	67,5	-1962	599,5	50,0/3350	7241	10591
2016	23,7	-2956	518,5	51,2/3328	7307	10635
2017	32,2	-1331	511,7	49,8/3237	8003	11240
2018	112,3	2741	518,9	48,6/3110	9137	12247
2019*	33,7	1885	453,7	50,7/3194	10029**	13223**

* Оценка.
** На 1.07.2019 г.
Источники: рассчитано по: Государственный внутренний долг РФ / https://www.minfin.ru/ru/performance/public_debt/internal/ (дата обращения: 6.07.2019); Статистика: внешний долг России / <https://ruxpert.ru/> / Статистика: Внешний долг России (дата обращения: 6.07.2019); Государственный долг РФ / http://budget.gov.ru/epbs/faces/p/Бюджет/Государственный%20долг?_adf.ctrl-state=9hjzhdzsv_4®ionId=45 (дата обращения: 6.07.2019); Внешний долг РФ (аналитическое представление) / https://cbr.ru/statistics/print.aspx?file=credit_statistics/debt_an_new.htm (дата обращения: 6.07.2019); Объем государственного внутреннего долга Российской Федерации / https://www.minfin.ru/ru/performance/public_debt/internal/structure/total/printable.php?id_38=20965&print_38=1&area_id=38&page_id=842&popup=Y (дата обращения – 6.07.2019); https://www.minfin.ru/common/upload/library/2019/06/main/STR_WEB_2019.xlsx (дата обращения: 6.07.2019).

⁴ Государственный долг в странах мира и в России – проблема или необходимость? / <https://www.finam.ru/analysis/forecasts/gosudarstvennyiy-dolg-v-stranax-mira-i-v-rossii-problema-ili-neobходimost-20190319-14090/> (дата обращения: 11.07.2019).

общий размер внешнего долга значительно больше за счет обязательств частного сектора и государственных коммерческих структур.

«Хронически положительный» платежный баланс даже в условиях очередного экономического спада, начавшегося с 2014 г. под влиянием внешних финансово-политических шоков, наложившихся на негативные инвестиционно-потребительские тренды на внутреннем рынке, обусловил постепенное снижение уровня общего внешнего долга (номинарованного в иностранной валюте). Одновременно столь же «хронически дефицитный» вплоть до 2018 г. федеральный бюджет обусловил прирост внутреннего долга, номинарованного в рублях, к чему прибавилось увеличение внешнего долга в рублевом выражении в связи с девальвацией национальной валюты.

В целом российский государственный долг монотонно увеличивается, и при этом в последние годы произошел переход в заимствованиях государства для покрытия дефицитов бюджета с внешнего на внутренний рынок. В общем случае увеличение размеров государственного долга, конечно, находится в прямой зависимости от соотношения скорости роста доходов бюджета и скорости увеличения бюджетных расходов. Первое определяется темпами роста экономики и «налоговой ликвидностью» экономической структуры, второе зависит от уровня социальных ожиданий и степени огосударствления экономики. Очевидно, именно поэтому в 2018–2019 гг. рост государственного внутреннего долга продолжился, несмотря на изменение знака сальдо доходов и расходов с отрицательного на положительный.

Государственный региональный долг

Основная часть регионального государственного долга формируется на уровне субъектов РФ, долг которых составляет более 85% всего консолидированного долга регионов, и связана в основном с дефицитностью бюджетов, которая приобрела хронический характер для значительного числа регионов. Дефициты бюджетов формировались в результате нестабильности основных видов бюджетных доходов, размер которых существенно зависит от общеэкономической динамики в том или ином субъекте РФ. Нестабильность и замедление роста доходов на фоне эха кризиса 2009 г. и последующего срыва экономики в стагнацию на-

ложилась на стабильное увеличение расходной части региональных бюджетов, в том числе генерированных директивами федерального центра по реализации первой и второй редакций «майских указов» Президента. Конфликт между нестабильностью роста доходов и монотонностью роста расходов обусловил «выбросы» региональных государственных долгов в отдельные отрезки времени, когда расходы на региональном уровне нужно увеличивать, а корректировка на федеральном уровне еще не произведена.

Поэтому в целом за период 2008–2018 гг. соотношение федерального и регионального государственного долга выглядит благоприятно для последнего. Темпы роста регионального долга в среднем значительно уступают темпам роста федерального долга. За отмеченный период размер федерального государственного долга увеличился в 7 раз, а величина консолидированного регионального государственного долга – в 3,7 раза (табл. 3). При этом если в 2008 г. консолидированный региональный долг составлял 49,2% от уровня федерального долга, то к началу 2019 г. эта доля составила 26,2%.

Долговая нагрузка в среднем на региональном уровне за последнее десятилетие снижалась при одновременном ее росте на федеральном уровне (см. табл. 3, рис. 1). Это, в общем, противоречит широко распространенному тезису об «эксплуатации» субъектов Федерации федеральным центром, который «сбрасывает» в регионы социальные обязательства и значительную часть государственных инвестиционных затрат. Напротив, как свидетельствует сравнительная динамика, прирост регионального долга и долговая нагрузка на региональные бюджеты после 2015 г. стали снижаться при соответствующем увеличении этих параметров для федерального долга.

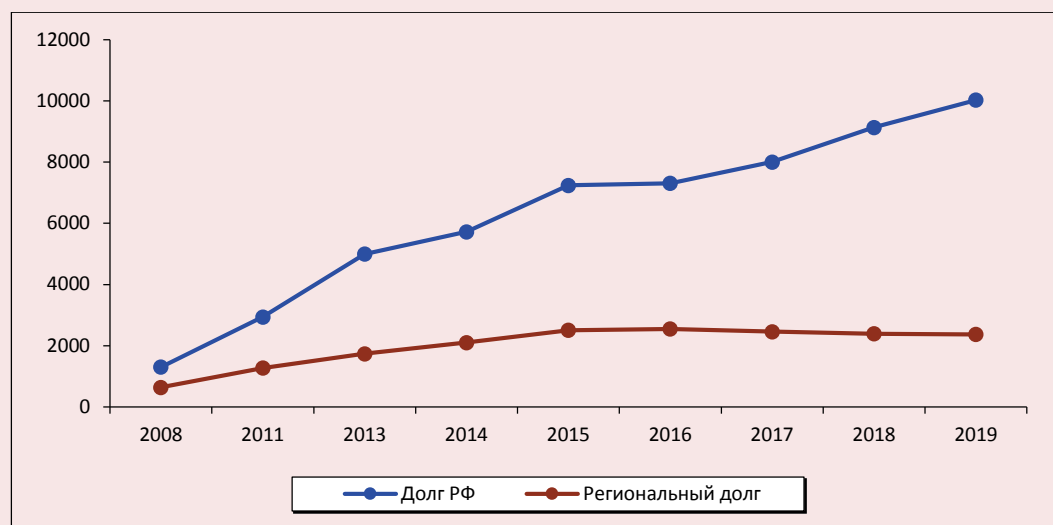
Вместе с тем благополучие среднестатистической картины маскирует две содержательные проблемы. Во-первых, уже упомянутую выше асинхронность во времени роста расходов регионов на выполнение федеральных стандартов и нормативов, с одной стороны, и федеральную компенсацию этого увеличения, в том числе за счет прироста размеров федерального государственного долга, с другой стороны. Эта асинхронность порождает в регионах «долговые импульсы», которые и формируют прирост регионального долга.

Таблица 3. Региональный государственный долг (на 1 декабря соответствующего года, млрд. руб.)

Показатель	2008	2011	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Обеспеченность расходов собственными доходами консолидированного бюджета субъекта РФ, %	87,7	77,4	77,2	75,5	77,4	81,1	84,0	83,8
Внутренний госдолг РФ	1301	2940	4998	5722	7241	7307	8003	9137
Консолидированный региональный долг	640	1272	1740	2104	2509	2548	2458	2394
В том числе:								
долг субъектов РФ	535	1072	1491	1822	2191	2208	2142	2055
муниципальный долг	105	198	249	282	318	340	343	339
Долговая нагрузка федерального бюджета	14,0	25,9	38,2	39,5	53,0	54,3	53,0	46,9
Долговая нагрузка бюджетов субъектов РФ	10,3	20,0	33,0	35,4	36,5	33,8	30,5	25,3

Примечание. Долговая нагрузка – отношение объема государственного долга к объему налоговых и неналоговых доходов бюджета в отчетном году без учета безвозмездных поступлений. Источники: рассчитано по: Доходы Федерального бюджета РФ / https://www.minfin.ru/ru/statistics/fedbud/?id_65=80041&page_id=3847&porip=Y&area_id=65 (дата обращения: 13.07.2019); Регионы России. Социально-экономические показатели, 2018 г.; Объем государственного долга субъектов Российской Федерации и долга муниципальных образований / https://www.minfin.ru/ru/performance/public_debt/subdbt (дата обращения: 25.06.2019); Регионы России. Социально-экономические показатели – 2008 год / http://www.gks.ru/bgd/regl/B09_14p/IssWWW.exe/Stg/d3/23-02-2.htm (дата обращения: 14.07.2019).

Рис. 1. Динамика государственного долга в РФ, млрд. руб.



Построено по данным табл. 3.

Во-вторых, чрезвычайно высока степень дифференциации размеров и качества государственного долга по регионам. В целом уровень долговой нагрузки (отношение государственного долга к налоговым и неналоговым доходам бюджета) остается высоким, а по ряду регионов величина долга сравнима или даже превышает объем собственных доходов региональных бюджетов (табл. 4). В 2010–2018 гг. долговые обя-

зательства полностью отсутствовали только у одного-двух субъектов⁵ РФ. Если в 2010 г. уровень долговой нагрузки в диапазоне 0,01–50% отмечался у 58 субъектов, 50,01–100% – у 22 регионов и лишь в двух (Республика Северная

⁵ В 2010 г. региональных государственных долгов не имел Ямало-Ненецкий АО, в 2011–2013 гг. – Ненецкий АО, в 2014 г. – Ненецкий АО и Сахалинская область, в 2015–2018 гг. – Сахалинская область и г. Севастополь.

Таблица 4. Группировка субъектов РФ по уровню государственной долговой нагрузки в 2010–2018 гг.

Показатель	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Число субъектов РФ	83	83	83	83	83	85	85	85	85
из них с долговой нагрузкой, %:									
0,0 (долг отсутствует)	1	1	1	1	2	2	2	2	2
0,01–10,0	13	12	10	7	4	7	7	7	12
10,01–25,0	18	16	14	8	7	5	6	10	7
25,01–50,0	27	31	25	23	15	14	16	19	22
50,01–75,0	17	12	21	21	26	20	21	21	24
75,01–100,0	5	9	10	16	19	23	25	19	16
Более 100,01	2	2	2	7	10	14	8	7	2
Средняя долговая нагрузка по субъектам РФ, %	21,8	20,0	26,1	33,0	35,4	36,5	33,8	30,5	25,3
Максимальная долговая нагрузка по субъектам РФ, %	125,5	175,2	179,7	172,1	144,4	182,5	176,0	225,7	236,9
Источники: рассчитано по: Объем государственного долга субъектов РФ и долга муниципальных образований / https://www.minfin.ru/ru/performance/public_debt/subdbt (дата обращения: 14.07.2019); Информация об исполнении консолидированного бюджета субъекта РФ и бюджета территориального государственного внебюджетного фонда / https://roskazna.ru/ispolnenie-byudzhetrov/konsolidirovannye-byudzhety-subektov/ (дата обращения: 14.07.2019).									

Осетия – Алания и Республика Мордовия) превышал предельную норму в 100%, то в 2015 году ситуация ухудшилась: число регионов, попавших в диапазон 0,01–50%, снизилось более чем в 2 раза (до 26 субъектов) при одновременном почти двукратном увеличении числа регионов, находившихся в диапазоне 50,01–100% (43 субъекта РФ). Число субъектов Федерации, нарушивших бюджетное законодательство, т.е. тех, где долговая нагрузка превысила 100%, достигло четырнадцати⁶. При этом за рассматриваемый период наблюдался рост средней долговой нагрузки по субъектам РФ до 36,5% и максимальная долговая региональная нагрузка увеличилась со 125,5% в 2010 г. до 182,5% в 2015 г. (в обоих случаях речь идет о Республике Мордовия).

На этапе 2016–2018 гг. самым значимым фактом явился выход 12 субъектов РФ из критической зоны, где долговая нагрузка превышает 100%, а также снижение средней долговой нагрузки по субъектам Федерации до 25,3%, что практически сопоставимо с уровнем 2012 г. При этом около половины регионов (40 из 85 субъектов РФ) остается в зоне 50–100% долговой нагрузки, а Республика Мордовия, несмотря

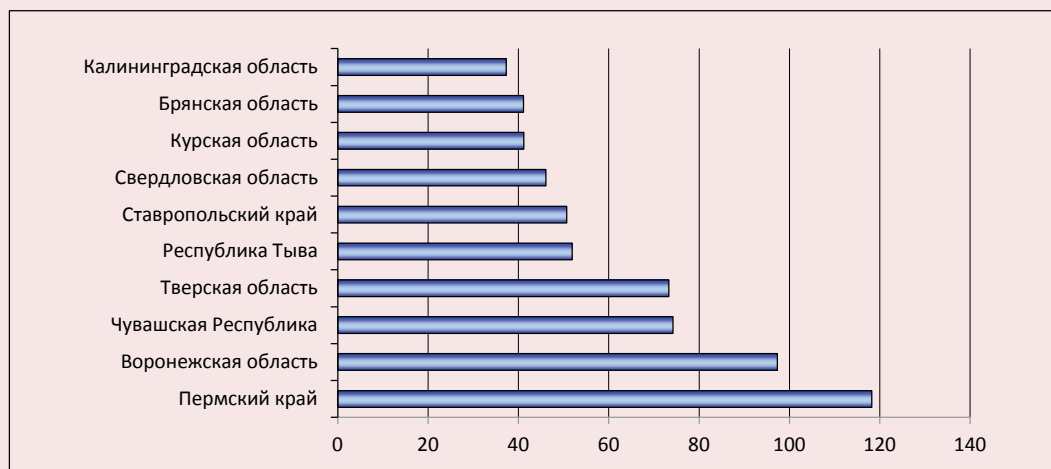
⁶ Можно предположить, что фактическое число регионов-нарушителей значительно превышало фиксируемое число (14), так как, согласно бюджетному законодательству, для высокостатусных регионов долговая нагрузка не должна быть выше 50%.

на введенное «прямое внешнее управление»⁷, остается «долговым лидером», демонстрируя рост величины долговой нагрузки до 236,9% (абсолютный «антирекорд» по итогам 2018 г.)

Низкий уровень долговой нагрузки, когда государственный долг составляет менее 10% от объема налоговых и неналоговых доходов бюджета, на протяжении 2010–2018 гг. наблюдался менее чем в 13 субъектах Федерации. Хотя сам по себе факт превышения субъектом РФ предельного бюджетного норматива долговой нагрузки на начало финансового года не является свидетельством предбанкротного состояния, так как необходимо учитывать временную структуру долга, а также особенности графика выплат по долгам и возможности регионального бюджета, но регулярное привлечение новых кредитов для покрытия расходов и финансирования бюджетного дефицита перед новым го-

⁷ В 2018 г. федеральным центром был проведен эксперимент. Три региона с наиболее высокой долговой нагрузкой (Республика Мордовия, Костромская область и Республика Хакасия) были переведены на казначейское сопровождение, фактически означавшее жесткий внешний контроль за региональной бюджетной политикой со стороны Минфина РФ и Федерального казначейства. Если в Костромской области и Хакасии удалось уменьшить общий объем госдолга на 7 и 11,2% соответственно, то долговой кризис в Мордовии преодолеть не удастся. Госдолг республики вырос за год на 12,5% при росте доли коммерческих кредитов с 39,6 до 49,5% за это же время (см. сайт Национального рейтингового агентства www.ranational.ru).

Рис. 2. Темпы прироста государственного долга в декабре 2018 г., %



Источник: данные Национального рейтингового агентства (www.ra-national.ru).

дом существенно осложняет для многих регионов стабилизацию финансового положения. Например, в декабре 2018 г. суммарная долговая нагрузка субъектов РФ выросла на 7,4% в связи с тем, что 36 регионов активно занимались привлечением новых долгов, причем у 10 регионов-«лидеров» темп прироста государственного долга составил порядка 40–120% (рис. 2).

Некоторое снижение темпов роста как государственного, так и муниципального долга в 2016–2018 гг. объясняется рядом экономических и политических причин.

Во-первых, можно предположить, что в условиях финансовой нестабильности региональные правительства начинают в большей степени экономить и более аккуратно взвешивать кредитные риски. Во-вторых, для бюджетов субъектов РФ 2018 год был наиболее благополучным в сравнении с предыдущими годами, что было обусловлено ростом цен на экспортные ресурсы и федеральной финансовой поддержкой в связи с президентскими выборами. Доходы консолидированных бюджетов увеличились относительно 2017 г. на 15% за счет прироста поступлений от налога на прибыль (на 23%) и безвозмездных поступлений из федерального бюджета (на 22%)⁸. Прирост

трансфертов в 2018 году был самым значимым за последнее десятилетие (даже в год предыдущих президентских выборов он составлял лишь 12%). Максимальную трансфертную добавку регионы получили в четвертом квартале, что, видимо, связано со снижением рейтингов власти во второй половине 2018 г. и с выборами губернаторов в ряде субъектов Федерации в сентябре. Благодаря увеличению в 2018 году трансфертов на 22% и собственных доходов на 14% только 15 субъектов РФ закончили год с дефицитом бюджета (в 2017 г. таких регионов было 47). Наиболее значимые дефициты бюджетов были зафиксированы в Республике Мордовия (17% от доходов), Хабаровском крае (8%), Московской, Сахалинской⁹ областях и ЕАО (5%).

Несмотря на общий рост доходов бюджетов в 2018 г. на 15%, консолидированный региональный долг сократился только на 3,9%. Снизили долг 57 субъектов РФ и значительно всего – наименее проблемные регионы. Существенно вырос долг в регионах с дефицитом бюджета – Московской области (на 32,4%), Хабаровском крае (19,4%), Республике Мордовия (на 13%).

⁹ Существенные потери доходов бюджета Сахалинской области возникли из-за изъятия в федеральный бюджет большей части налога на прибыль от проекта «Сахалин-2», которые не были компенсированы ростом трансфертов в 2018 г. на 17,9 млрд. рублей (более 11% доходов бюджета области) (см. [2, с. 55]).

⁸ Информация об исполнении консолидированных бюджетов субъектов РФ на 1 января 2019 года / http://www.minfin.ru/ru/performance/regions/monitoring_results/analysis/

При этом в структуре региональных бюджетов постоянно увеличивается доля обязательных к исполнению социальных расходов и сокращается доля капитальных вложений. Социальная направленность расходов региональных бюджетов – это мировой тренд [17; 18], но общая минимизация инвестиционной компоненты бюджетов – тенденция, прямо противоположная формированию экономических предпосылок практики стратегического планирования. Другими словами, регионы занимают не для стимулирования инвестиционного развития, а для решения социальных проблем, ориентируясь не на стратегию развития, а на стратегию выживания. На смену «остаточному» принципу финансирования социальной сферы приходит «остаточный» принцип финансирования региональной экономической сферы, развития производства и региональной инфраструктуры.

Одним из последствий формирования долговой зависимости регионов является трансформация понятия «критерий эффективности долговой политики». Теоретически целью региональной долговой политики является формирование и функционирование механизма чрезвычайного (долгового) финансирования социально-экономического развития, то есть сама политика должна быть консервативна и нацелена на снижение долговых обязательств, что обеспечивается созданием (наличием) развитой социально-экономической хозяйственной системы в регионе, обеспечивающей устойчи-

вость территориально-бюджетной системы при отсутствии безвозмездных поступлений из федерального бюджета. Имеется в виду, что создание (развитие) такой системы осуществляется в том числе и на основе финансовых заимствований. В реальности проводимая (как правило, вынужденно) долговая политика в регионах ведет к росту долговых обязательств, увеличению долговой нагрузки на бюджет и расходов на обслуживание и погашение долга, так как нацелена на выполнение определенных социальных обязательств. В результате регионы начинают считать эффективной именно такую политику.

Структура государственного долга субъектов РФ

Рассмотрим изменения в структуре государственного долга в разрезе элементов госдолга и в разрезе федеральных округов и субъектов РФ.

Структура элементов государственного долга субъектов РФ за десятилетний период существенно не изменилась (табл. 5). Наиболее значимыми источниками финансирования дефицита региональных бюджетов являются прямые государственные заимствования субъектов РФ в форме эмиссии облигаций внутреннего государственного займа и получения кредитных ресурсов. Однако в разные периоды происходили изменения в соотношении этих элементов, которые по степени предпочтительности и стоимости затрат на их обслуживание можно расположить в следующей последовательности: государственные гарантии, бюджетные кредиты, ценные бумаги (облигации), кредиты банков.

Таблица 5. Структура государственного долга субъектов РФ по видам обязательств, % (на начало года)

Год	Государственный долг субъектов РФ по видам обязательств				
	Государственные ценные бумаги	Кредиты от кредитных организаций	Бюджетные кредиты от других бюджетов бюджетной системы РФ	Государственные гарантии	Иные долговые обязательства
2010	42,4	24,3	19,7	13,5	0,1
2011	37,2	21,2	31,0	10,6	0,0
2012	29,3	25,6	35,8	9,3	0,1
2013	27,8	32,4	31,5	8,2	0,0
2014	25,9	39,8	27,1	7,2	0,0
2015	21,2	42,5	31,0	5,3	0,0
2016	18,7	41,6	34,9	4,4	0,4
2017	19,4	34,4	42,1	3,8	0,3
2018	23,7	28,8	43,6	3,5	0,4
2019	25,0	28,8	42,6	3,0	0,6

Источник: расчеты авторов по данным Минфина России.

Реагируя на усложнение макроэкономической ситуации, в частности на повышение ключевой ставки после 2014 г., государство усилило свое участие в формировании «дешевого» долга регионов путем увеличения доли бюджетных кредитов (с 19,7% в 2010 г. до 35–43% в 2016–2019 гг.). Доля коммерческих кредитов, миновав пик 41,6–42,5% в 2015–2016 гг., закрепились на отметке 28,8%. Удельный вес ценных бумаг, стабильно снижавшийся с 2010 г. (42,4%) до 2016 г. (18,7%), за три последних года вырос с 19,4% (2017 г.) до 25% (2019 г.). Прочие долговые инструменты, включая государственные гарантии, стали маловостребованными, и их доля стабильно снижалась – с 13,5% (2010 г.) до 3,0% (2019 г.).

То, что структура государственного долга субъектов РФ остается достаточно стабильной на протяжении 3-х последних лет, может свидетельствовать о том, что она при сложившейся макроэкономической ситуации и пространственном распределении параметров финансовой устойчивости и конкурентоспособности субъектов РФ наиболее (а возможно и единственно) рациональна, так как возможности регионов по привлечению коммерческих кредитов и выпуску региональных ценных бумаг (облигаций) ограничены высокой стоимостью этих источников финансирования. Поэтому программа Министерства финансов РФ по замещению банковских кредитов бюджетными являлась вынужденной мерой для снижения стоимости региональных долговых обязательств, а по существу – переноса регионального долга на федеральный уровень, что в некоторой степени объясняет отмеченное выше опережение скорости увеличения федерального долга по отношению к региональному.

Однако вопрос о возможности федерального центра придерживаться данного нерыночного инструмента заимствований является открытым, хотя для ряда субъектов РФ программа федерального кредитования региональных бюджетов остается единственно реальной моделью поддержания устойчивости их бюджетных систем. Например, для Владимирской области, республик Ингушетия и Крым, Алтайского края, Калужской области, отчасти Приморско-

го края на бюджетные кредиты приходится до 100% общей суммы их долговых обязательств¹⁰.

Территориальная структура долга

После 2010 г. регионы начали резко наращивать бюджетные расходы в связи с требованиями федерального центра выполнить «майские указы» Президента. Это обусловило существенный рост долговой активности регионов и, соответственно, увеличение общей суммы регионального государственного долга к 2019 г. почти в 2,5 раза (табл. 6). При этом наибольшие темпы роста долга наблюдались как раз в федеральных округах, для которых в 2010 г. были характерны наименьшие доли совокупного регионального долга.

Статистически это выразилось в «выравнивании» федеральных округов с точки зрения удельного веса в госдолге к 2019 г. Если в 2010 г. сумма максимального долга (Центральный округ) превышала сумму минимального долга (Северо-Кавказский округ) почти в 35 раз, то к 2019 г. разрыв сократился до 6,6 раза, хотя разница между максимальным и минимальным значениями совокупных налоговых и неналоговых доходов по-прежнему составляла двузначную величину (24,6 раза) и даже если исключить из суммы доходов по Центральному округу бюджетные доходы по г. Москве (которая фактически не формирует государственный долг), разница все равно составит 21,7 раза.

Естественно, что еще больше дифференциация по налоговым и неналоговым доходам бюджетов субъектов РФ. Даже при исключении из расчета городов Москвы и Санкт-Петербурга, а также Московской области, доходы которых в разы превышают доходы наиболее «богатых» регионов в силу эксплуатации ими столичной ренты и наведенного ею агломерационного эффекта, бюджетные доходы самого богатого (Ханты-Мансийский национальный округ) и самого бедного (Республика Алтай) субъектов РФ различаются в 65,6 раза. Это проявилось как разительный контраст между концентрацией региональной задолженности, с одной стороны, и концентрацией долговой нагрузки – с другой (табл. 7).

¹⁰ Подробнее см.: Объем государственного долга субъектов РФ и долга муниципальных образований / https://www.minfin.ru/ru/performance/public_debt/subdbt (дата обращения: 14.07.2019)

Таблица 6. Государственный долг субъектов РФ в разрезе федеральных округов (на начало года)

Федеральный округ	Долг всего, млрд. рублей		Территориальная структура долга, %		Темп роста долга, раз 2019/2010	Налоговые и неналоговые доходы, млрд. руб., 2019 г.	Долговая нагрузка, %, 2019 г.
	2010	2019	2010	2019			
Центральный	509,7	493,6	57,2	22,4	0,97	3441,0	14,3
Северо-Западный	57	213,8	6,4	9,7	3,75	1057,0	20,2
Южный	30,2	253,9	3,4	11,5	8,41	525,4	48,3
Северо-Кавказский	14,6	74,3	1,6	3,4	5,09	139,7	53,2
Приволжский	149,6	531,6	16,8	24,1	3,55	1162,9	45,7
Уральский	27,2	140,8	3,1	6,4	5,18	1026,2	13,8
Сибирский	70,8	292,5	7,9	13,3	4,13	749,0	39,0
Дальневосточный	31,7	205,9	3,6	9,3	6,50	573,6	35,9
Итого	890,8	2206,4	100	100	2,48	8720,8	25,3

Источники: рассчитано по: Объем государственного долга субъектов РФ и долга муниципальных образований / https://www.minfin.ru/ru/performance/public_debt/subdbt (дата обращения: 14.07.2019); Информация об исполнении консолидированного бюджета субъекта РФ и бюджета территориального государственного внебюджетного фонда / <https://roskazna.ru/ispolnenie-byudzhetrov/konsolidirovannye-byudzhety-subektov/> (дата обращения: 14.07.2019).

Таблица 7. ТОП-10 субъектов РФ по «долговым критериям», на 1.01.2019 г.

Субъекты РФ с максимальной суммой долга	Сумма госдолга, млрд. руб.	Долговая нагрузка, %	Субъекты РФ с максимальной долговой нагрузкой бюджета	Сумма госдолга, млрд. руб.	Долговая нагрузка, %
Краснодарский край	140,2	66,6	Республика Мордовия	56,2	236,9
Московская область	128,8	28,1	Костромская область	20,4	115,2
Красноярский край	103,9	52,3	Псковская область	16,3	92,0
Республика Татарстан	95,0	40,4	Смоленская область	29,3	90,4
Нижегородская область	75,1	55,9	Республика Хакасия	21,8	90,4
Свердловская область	72,8	32,6	Чукотский автономный округ	10,4	90,3
Республика Мордовия	56,2	236,9	Еврейская автономная область	5,2	89,8
Самарская область	54,7	37,5	Курганская область	16,6	88,3
Волгоградская область	51,1	72,7	Удмуртская республика	47,0	85,7
Республика Саха-Якутия	50,6	36,4	Республика Карачаево-Черкессия	5,3	84,7
Итого	828,4	45,0	Итого	228,5	108,0

Источники: рассчитано по: Объем государственного долга субъектов РФ и долга муниципальных образований / https://www.minfin.ru/ru/performance/public_debt/subdbt (дата обращения: 14.07.2019); Информация об исполнении консолидированного бюджета субъекта РФ и бюджета территориального государственного внебюджетного фонда / <https://roskazna.ru/ispolnenie-byudzhetrov/konsolidirovannye-byudzhety-subektov/> (дата обращения: 14.07.2019).

Основная часть регионального долга (38%) приходится на 10 субъектов РФ, в бюджетах которых консолидируется около 30% налоговых и неналоговых доходов всех региональных бюджетов за исключением бюджета г. Москвы, что позволяет им сохранять среднюю долговую нагрузку на вполне приемлемом уровне (45%). Зато на 10 субъектов РФ, средняя долговая нагрузка которых составляет 108%, варьируясь от 85 до 237%, приходится лишь 10,5% совокупного регионального долга, но совокупные доходы их бюджетов составляют только 3,3% налоговых и неналоговых доходов всех региональных бюджетов за исключением бюджета г. Москвы.

Считается [19–21], что увеличение доли инвестиционных расходов в региональном бюджете приводит в перспективе к росту собственных доходов региона и наращиванию его экономического потенциала. Это гипотетически означает, что не только увеличение расходов на выполнение социальных и инфраструктурных обязательств, но и рост инвестиционных расходов стимулирует активизацию заемно-долговой деятельности субъектов Федерации. Для проверки этого предположения сопоставим официальные данные Минфина России о величине государственного долга субъектов РФ и данные Национального рейтинга состояния инвестиционного

климата, ежегодно публикуемого Агентством стратегических инициатив (далее – Национальный рейтинг)¹¹, отражающего состояние инвестиционного климата и мотивацию региональных органов власти по проведению политики улучшения инвестиционного климата регионов.

Сопоставим долговые параметры у группы из 8 регионов, стабильно входящих в ТОП-15 лучших по интегральной оценке состояния инвестиционного климата, и у 7 регионов с наиболее низкими интегральными оценками Национального рейтинга состояния инвестиционного климата (табл. 8).

Предположение о том, что активная долговая политика, проводимая руководством субъектов РФ, тесно связана с инвестиционной политикой, должно подтверждаться тем, что лучшие по инвестиционному климату регионы должны иметь и более значимые показатели по величине госдолга.

Как видно по данным таблицы, на выходе из кризиса, в 2010 г., это предположение подтверждается. Суммарный долг 8 лучших по версии Национального рейтинга регионов, в которых производилось 31,1% ВРП страны, составлял 314,4 млрд. рублей, или 35,3% государственного регионального долга российских регионов, и почти в 11 раз превышал долг 7 регионов с худшими условиями для инвестирования.

Однако на этапе роста социальных нагрузок региональных бюджетов (2012–2015 гг.) и последовавшего затем периода экономии долговая политика регионов с развитым инвестиционным климатом приняла более рациональный характер, что привело к снижению темпа роста государственного долга названной группы регионов и к снижению доли «лучших» регионов в общей величине госдолга. К 2019 г. доля регионов с лучшим по рейтингу состоянием инвестиционного климата уменьшилась более чем в 2 раза – до 16%.

Таблица 8. Государственный долг субъектов РФ (на начало года), млрд. рублей

Субъект	2010	2012	2015	2018	2019
<i>Регионы, стабильно входящие в ТОП-15 Национального рейтинга состояния инвестиционного климата</i>					
Республика Татарстан	36,7	80,3	93,2	93,3	95,0
Республика Чувашия	8,2	9,0	12,3	14,1	12,9
г. Москва	243,1	234,1	161,7	34,3	30,0
Тюменская область	0,7	1,4	0,3	1,6	3,6
Калужская область	11,1	16,3	24,4	30,2	28,7
Тульская область	5,5	6,2	15,9	18,7	17,9
Краснодарский край	7,0	39,9	136,3	149,1	140,2
Ульяновская область	2,1	5,2	17,4	25,1	24,9
Суммарный долг 8 субъектов РФ	314,4	392,4	461,5	366,4	353,2
Совокупный долг 83 субъектов РФ	890,9	1171,8	2089,5	2315,4	2206,3
Доля долга 8 субъектов РФ, %	35,3	33,5	22,1	15,8	16,0
<i>Регионы с наиболее низкими интегральными оценками Национального рейтинга состояния инвестиционного климата</i>					
Республика Северная Осетия-Алания	4,0	6,4	8,6	9,3	9,1
Рязанская область	7,8	15,0	27,1	24,4	22,8
Республика Алтай	1,3	1,7	2,0	1,5	1,5
Амурская область	3,0	11,6	28,2	27,7	27,4
Забайкальский край	3,6	5,3	20,0	28,3	27,6
Иркутская область	9,2	4,5	11,8	18,6	12,3
Республика Тыва	0,1	0,4	2,0	2,3	2,0
Суммарный долг 7 субъектов РФ	29,0	44,9	99,7	112,1	102,7
Доля долга 7 субъектов РФ, %	3,3	3,8	4,8	4,8	4,7
Источники: составлено по: Национальный рейтинг состояния инвестиционного климата в субъектах РФ / https://asi.ru/investclimate/rating/ (дата обращения: 14.07.2019); Объем государственного долга субъектов Российской Федерации и долга муниципальных образований / https://www.minfin.ru/ru/performance/public_debt/subdbt (дата обращения: 14.07.2019).					

¹¹ См.: Национальный рейтинг состояния инвестиционного климата в субъектах РФ / <https://asi.ru/investclimate/rating/> (дата обращения: 14.07.2019).

Следовательно, долговая политика регионов оказалась тесно связанной с проводимой ими инвестиционной политикой только на этапе выхода из кризиса 2008–2010 гг. Именно в этот период инвестиционная активность региональных властей предполагала активизацию заемно-долговой деятельности и ставку на рост регионального долга, что можно интерпретировать как попытку долгового финансирования экономического развития. Однако на этапе роста социальных нагрузок региональных бюджетов (2012–2015 гг.) и последовавшего затем периода экономии на первый план в заемной политике регионов выходит социальная направленность регионального госдолга.

Заключение

Для субъектов РФ проблема государственного долга носит более драматичный характер, чем для страны в целом, и объясняется это как экономическими, так и политическими причинами. В современной России наблюдается расхождение в трактовке понятия «критерий эффективности долговой политики». Если долговая политика ведет к росту долговых обязательств, увеличению долговой нагрузки на бюджет и расходов на обслуживание и погашение долга, но при этом нацелена на выполнение определенных социальных обязательств, то в современных российских условиях региональные органы власти начинают трактовать такую политику как эффективную.

Структура расходов бюджетов субъектов РФ в современных условиях отвечает интересам текущего потребления, связанного с социальным развитием регионов. Преобладание непроизводительных расходов сдерживает развитие экономического потенциала региона и увеличение собственной налогооблагаемой базы. На смену «остаточному» принципу финансирования социальной сферы приходит «остаточный» принцип финансирования региональной эко-

номической сферы, развития производства и региональной инфраструктуры.

Стабильность структуры элементов государственного долга субъектов РФ на протяжении трех последних лет показывает, что федеральный центр рассматривает данную ситуацию как достаточно приемлемую, но вряд ли ее можно трактовать таковой с точки зрения обеспечения долговой устойчивости самих регионов. Остается открытым вопрос о возможности федерального центра поддерживать данную ситуацию, чтобы снижать стоимость региональных долговых обязательств, пусть и искусственным путем (бюджетными кредитами).

Территориальная конвергенция регионального государственного долга в разрезе федеральных округов скрывает увеличившуюся под нагрузкой обязательств по выполнению «майских указов» и при сохраняющейся чрезвычайно высокой дифференциации доходов региональных бюджетов дивергенцию регионального долга в пространстве.

Показано, что активная долговая политика, проводимая руководством субъектов РФ, стабильно входящих в ТОП-15 Национального рейтинга состояния инвестиционного климата, слабо связана с проводимой ими инвестиционной политикой. Точнее, на этапе выхода из кризиса 2008–2010 гг. инвестиционная активность региональных властей субъектов РФ с лучшими показателями состояния инвестиционного климата действительно предполагала активизацию заемно-долговой деятельности и ставку на рост регионального долга, что интерпретировалось как долговое финансирование экономического развития. Однако на этапе роста социальных нагрузок региональных бюджетов (2012–2015 гг.) и последовавшего затем периода экономии долговая политика «передовых» регионов приняла более сдержанный, рациональный характер.

Литература

1. Строев П.В., Власюк Л.И. Долговая нагрузка регионов и региональная политика // *Финансы: теория и практика*. 2017. Т. 21. Вып. 5. С. 90–92.
2. Зубаревич Н.В. Социально-экономическое развитие регионов: итоги 2018 г. // *Экономическое развитие России*. 2019. Т. 26, № 3. С. 52–55.
3. Минакир П.А. Российский кризис: ожидания против фактов // *Пространственная экономика*. 2018. № 1. С. 7–15. DOI: 10.14530/se.2018.1.007-015
4. Шевченко М.В., Петросян А.А. Современное состояние и структура государственного долга России // *Экономические исследования и разработки*. 2018. № 1. С. 7–16.

5. Минакир П.А. Региональные стратегии и имперские амбиции // *Пространственная экономика*. 2015. № 4. С. 7–11.
6. «Модельные» бюджеты: последствия для субъектов Российской Федерации / Р.С. Афанасьев, Л.Н. Богданов, Р.В. Гулидов, С.Н. Леонов // *Пространственная экономика*. 2019. Т. 15. №1. С. 132–156. DOI: 10.14530/se.2019.1.132-156
7. Белов А.В. Эффективен ли централизм? Оптимизация бюджетных отношений в Российской Федерации. SAARBRÜCKEN: LAP, LAMBERT Academic Publishing, 2012. 188 с.
8. Кудрин А.Л., Соколов И.А. Бюджетные правила как инструмент сбалансированной бюджетной политики // *Вопросы экономики*. 2017. № 11. С. 5–32.
9. Качанова Е.А., Коротина Н.Ю. Методические аспекты оценки российской модели бюджетного федерализма с позиции асимметричности экономических критериев // *Социум и власть*. 2018. № 5. С. 71–81.
10. Россия и проблемы бюджетно-налогового федерализма / под ред. К. Валлих. М.: Известия, 1993. 207 с.
11. Albouy D. *Evaluating the Efficiency and Equity of Federal Fiscal Equalization*. NBER Working Paper 16144. Issued in July 2010, Revised in May 2012. Available at: <http://www.nber.org/papers/w16144> (accessed: 6.03.2019).
12. Смит А. Исследование о природе и причинах богатства народов. М. : Изд-во соц.-экон. лит-ры, 1962. 681 с.
13. Рикардо Д. Сочинения : в 4-х т.: научное издание: пер. с англ. Т. 1. : Начала политической экономии и налогового обложения. М. : Гос. изд-во полит. лит., 1955. 306 с.
14. Витте С.Ю. Конспект лекций о народном и государственном хозяйстве, читанных его императорскому высочеству великому князю Михаилу Александровичу в 1900–1902 годах. Фонд экономической книги «Начала», 1997 / https://www.e-reading.mobi/bookreader.php/100825/Vitte_-_Konspekt_lekcii_o_narodnom_i_gosudarstvennom_hozyaistve.html (дата обращения: 6.03.2019).
15. Мартыанов А.В. Управление государственным долгом: ретроспективный анализ теоретических аспектов политической экономии // *Сибирская финансовая школа*. 2009. № 1. С. 59–62.
16. Кейнс Дж.М. Общая теория занятости, процента и денег / пер. с англ.; общ. ред. и предисл. А.Г. Милейковского, И.М. Осадчей. М. : Прогресс, 1978. 497 с.
17. Kelleher C.A., Yackee S.W. An empirical assessment of devolution's policy impact. *The Public Studies Journal*, 2004, vol. 32, pp. 253–270.
18. Boadway R., Shah A. (Eds.). *Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and Practice*. Public Sector. Washington, D.C.: The World Bank, 2007. 624 p.
19. Солдаткин С.Н. Эффективность региональной долговой политики через призму инвестиционной активности // *Региональная экономика: теория и практика*, 2015. №30. С. 46–57.
20. Леонов С.Н. Оценка результативности инструментов управления социально-экономическим развитием региона // *Регионалистика*. 2018. Т. 5. № 6. С. 53–69. DOI: 10.14530/reg.2018.6.53
21. 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.

Сведения об авторах

Павел Александрович Минакир — доктор экономических наук, академик РАН, научный руководитель, Институт экономических исследований Дальневосточного отделения Российской академии наук (680042, Российская Федерация, г. Хабаровск, ул. Тихоокеанская, 153; e-mail: minakir@ecrin.ru)

Сергей Николаевич Леонов — доктор экономических наук, профессор, ведущий научный сотрудник, Институт экономических исследований Дальневосточного отделения Российской академии наук (680042, Российская Федерация, г. Хабаровск, ул. Тихоокеанская, 153; e-mail: Leonov@ecrin.ru)

Minakir P.A., Leonov S.N.

Regional Public Debt: Trends and Formation Specifics

Abstract. The paper shows that current problems in the Russian economy are largely internal; external factors only multiply them. A significant reason for the emergence of regional public debt in modern Russia lies in the instability of the main types of budget revenues amid growing expenditure obligations. Their growth was significantly dominated by the directives of the federal center, including the first and second editions of the President's May Decrees, which are, as a rule, only partially supported with transfers from the federal budget or not supported with them at all. At the same time, the structure of regional budgets has been experiencing a continuous increase in the share of mandatory social expenditures and a continuous decrease in the share of capital investments. We show that in these conditions constituent entities of Russia borrow funds to address social issues rather than to stimulate regional investment development. The "residual" principle of financing the social sphere is replaced by the "residual" principle of financing the regional economic sphere of production development and regional infrastructure. It is empirically established that the investment activity of regional authorities involves intensification of debt activity. Having compared the volume and dynamics of debt obligations of Russia's constituent entities with the provision of expenditures with budget revenues we see that the rapid growth of debt obligations of the authorities of Russia's constituent entities and the increase in the debt burden on sub-federal budgets pose an actual threat to the stability of territorial budget systems and economic security of regions and the state. We show that territorial convergence of regional public debt in the context of federal districts hides the territorial divergence of regional debt that has increased under the load of obligations to implement the May Decrees and under the lingering and extremely high differentiation of regional budget revenues.

Key words: regional public debt, debt burden, investments, social obligations, budget transfers, drift of economic and social obligations, economic security.

Information about the Authors

Pavel A. Minakir – Doctor of Sciences (Economics), RAS Academician, Scientific Director, Economic Research Institute of Far Eastern Branch of the Russian Academy of Sciences (153, Tikhookeanskaya Street, Khabarovsk, 680042, Russian Federation; e-mail: minakir@ecrin.ru)

Sergei N. Leonov – Doctor of Sciences (Economics), Professor, Leading Researcher, Economic Research Institute of Far Eastern Branch of the Russian Academy of Sciences (153, Tikhookeanskaya Street, Khabarovsk, 680042, Russian Federation; e-mail: Leonov@ecrin.ru)

Статья поступила 31.07.2019.