

# Сбалансированность бюджета и государственный долг как индикаторы финансово-бюджетной безопасности региона

*Лейла Булатовна Мохнаткина (e-mail: leilatohn@mail.ru), к. э. н., доцент, доцент кафедры финансов Оренбургского государственного университета (г. Оренбург)*

## **Аннотация**

Статья посвящена финансово-бюджетному аспекту региональной экономической безопасности. Рассматривается понятие сбалансированности бюджета в широком и узком смысле, дана ее количественно-качественная характеристика. Реализован подход к структурированию государственного долга, позволяющий оценить влияние рыночных и нерыночных долговых обязательств на сбалансированность региональных бюджетов. Критически оценены реализованные в российском бюджетном законодательстве подходы к нормированию бюджетного дефицита и государственного долга. Оценена динамика сбалансированности региональных бюджетов во взаимосвязи с динамикой государственного долга на примере показателей субъектов Российской Федерации и Оренбургской области. Сформулированы выводы относительно учета краткосрочных и долгосрочных экономических эффектов в долговой политике субъекта Российской Федерации и более обоснованного использования показателя сбалансированности бюджетов в качестве индикатора финансово-бюджетной безопасности региона.

## **Ключевые слова:**

сбалансированность бюджета, индикаторы, пороговые значения, финансово-бюджетная безопасность, дефицит бюджета, долговые обязательства, государственный долг, долговая политика, доходы и расходы бюджетов

**JEL:** E620, H610, H620

Региональная экономическая безопасность — широкое понятие, охватывающее многие аспекты функционирования экономики региона. Характеризуя данное понятие, можно выделить макро-, мезо- и микроуровни, каждому из которых соответствует свой субъектно-объектный состав финансово-экономических и организационно-управленческих отношений, методы и инструменты обеспечения экономической безопасности.

С позиции реализации регулирующих функций государства на макро- и мезоуровнях наибольшее значение приобретает финансово-бюджетная составляющая региональной экономической безопасности, инструментами обеспечения которой являются финансы региона и региональные бюджеты.

В России вопросы обеспечения финансово-бюджетной безопасности субъектов Российской Федерации приобретают все большую актуальность. Так, в «Стратегии национальной безопасности Российской Федерации», утвержденной Указом Президента РФ от 31.12.2015 № 683, ставится задача устранить угрозы, связанные с диспропорцией развития регионов, путем стимулирования их самостоятельного экономического развития, повышения инвестиционной и предпринимательской активности, укрепления бюджетной

обеспеченности. Одним из главных условий, позволяющих решать поставленные задачи, является сбалансированность бюджетов субъектов Российской Федерации. Региональный аспект экономической безопасности, в том числе ее финансово-бюджетная составляющая, активно обсуждаются отечественными исследователями. Авторы выделяют такие источники угроз, как несбалансированность национальной бюджетной системы [1; 2; 3], низкую эффективность государственных заимствований [4; 5], неравномерное развитие регионов России [6].

Состояние региональных бюджетов зависит от ряда таких объективных и субъективных факторов, как разграничение полномочий между органами власти всех уровней, действующее бюджетное и налоговое законодательство, состояние экономики и социальной сферы. Оценка этих факторов требует проведения комплексных исследований на основе построения системы взаимосвязанных индикаторов и обоснования их пороговых значений. Объектом данного исследования является сбалансированность консолидированного бюджета и государственный долг субъекта Российской Федерации как следствие бюджетного дефицита. Целью данной статьи является формирование обоснованного научного суждения и выработка практических рекомендаций относительно использования показателей сбалансированности бюджета, объема и структуры государственного долга в качестве индикаторов финансово-бюджетной безопасности региона. Для этого следует определить, какой смысл вкладывается в понятие «сбалансированность бюджета» с точки зрения экономической безопасности региона, оценить взаимное влияние государственного долга и сбалансированности бюджета.

## **ОПРЕДЕЛЕНИЕ И КОЛИЧЕСТВЕННО-КАЧЕСТВЕННОЕ ИЗМЕРЕНИЕ СБАЛАНСИРОВАННОСТИ БЮДЖЕТА**

Следует различать понятия сбалансированности в широком и узком смысле.

В широком смысле, на наш взгляд, следует рассматривать понятие сбалансированности применительно к бюджетной системе как совокупности множества бюджетов, являющихся источниками финансового обеспечения предоставления государственных и муниципальных услуг. Такой подход подразумевает, что совокупных бюджетных доходов территорий должно быть достаточно для удовлетворения общественных потребностей и обеспечения необходимого качества жизни населения. Следует отметить, что исследователи, затрагивая вопросы оценки сбалансированности региональных и местных бюджетов в Российской Федерации, как правило, исходят из данного подхода. Так, одни авторы оценивают совокупные размеры бюджетных профицитов и дефицитов бюджетов субъектов Российской Федерации [3, с. 69]; другие в качестве критериев финансово-бюджетной безопасности региона рассматривают сальдо консолидированного бюджета региона в процентах к ВРП [6, с. 83], показатель «уровень бюджетного дефицита консолидированного бюджета региона» [2, с. 58]. Сбалансированности отдельных региональных и местных бюджетов не придается первостепенного значения, что вполне оправданно с точки зрения общественной значимости государственных и муниципальных финансов. В конечном счете для потребителей имеет значение качество и доступность государственных и муниципальных услуг и совершенно неважно, из какого бюджета профинансирована услуга. В данном понимании сбалансированность бюджетной системы определяется в большей степени состоянием социально-экономической системы региона, нежели разграничением полномочий органов власти или законодательством.

В узком смысле термин «сбалансированность» применяется к отдельному бюджету и используется в бюджетной деятельности органов власти для обозначения алгебраического соотношения между доходами и расходами бюджетов (дефицит или профицит).

Данное соотношение вытекает из законодательно установленного состава доходов и расходов бюджетов, который, в свою очередь, определяется разграничением властных полномочий. Так, согласно ст. 33 Бюджетного кодекса РФ принцип сбалансированности бюджета означает, что объем бюджетных расходов должен соответствовать суммарному объему доходов и поступлений источников финансирования дефицита бюджета. Таким образом, российское бюджетное законодательство подходит к определению сбалансированности бюджетов узко, что исключает оценку взаимного влияния сбалансированности бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Сбалансированность как количественная характеристика выражается в абсолютном (или) относительном измерении соотношения доходной и расходной частей бюджета; отношении бюджетного дефицита или профицита к ВВП (ВРП), к отдельным видам доходов и расходов бюджета и др. В зависимости от того, какой подход к измерению реализован в теории и в практике, можно сделать разные выводы о состоянии бюджетов и бюджетных систем.

Качественная составляющая сбалансированности бюджета и бюджетной системы, на наш взгляд, должна определяться балансом экономических и политических интересов органов власти всех уровней. Эта задача решается в рамках эффективной организации межбюджетных отношений и развития бюджетного федерализма. Так, разграничение доходных полномочий между уровнями власти и доходных источников между территориальными бюджетами в конечном счете влияет на экономическую самостоятельность публично-правовых образований; разграничение расходных полномочий между уровнями власти определяет расходные обязательства и политическую самостоятельность публично-правовых образований. Достижение сбалансированности вышестоящих бюджетов не должно достигаться за счет ухудшения положения нижестоящих бюджетов и сужения компетенции региональных и местных органов власти; должны быть задействованы компенсационные меры в случае, если решения, принятые на вышестоящих уровнях, привели к экономическим и политическим потерям нижестоящих уровней власти.

Количественно-качественное измерение сбалансированности необходимо для обоснования бюджетных ограничений, что особенно важно с позиций обеспечения национальной и региональной экономической безопасности. Так, в мировой практике<sup>1</sup> и в национальном законодательстве такие ограничения устанавливаются на бюджетный дефицит и государственный долг.

В Российской Федерации основные ограничения установлены статьями 92.1, 106, 107, 111 БК РФ. Данные правовые нормы касаются лишь субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, в то время как заемная деятельность федеральных органов власти и сбалансированность федерального бюджета законодательно не ограничиваются. Это, на наш взгляд, создает неравные условия реализации бюджетных прав органов власти всех уровней, устанавливая приоритеты формирования федерального бюджета и обслуживания федерального государственного долга без учета качественной сбалансированности бюджетной системы и обеспечения баланса экономических интересов федеральных и региональных органов власти.

Пробелы в бюджетном законодательстве отчасти заполняются нормативными актами Министерства финансов РФ. Так, Приказом от 3 декабря 2010 г. № 552 (в ред. Приказа от 14.04.2016 № 128) в дополнение к показателям, установленным БК РФ, введены следующие индикаторы оценки качества управления долговыми обязательствами субъекта Российской Федерации:

---

<sup>1</sup> Договор о Европейском союзе (Маастрихтский договор). Подписан в Маастрихте 07.02.1992 (<http://ppt.ru/newstext.phtml?id=25293>, дата обращения 12.06.2017).

— объем бюджетных кредитов в источниках финансирования дефицита регионального бюджета (без учета бюджетных кредитов на пополнение остатков средств на счетах бюджетов);

— коэффициент покрытия расходов регионального бюджета собственными средствами без привлечения заемных средств — отношение расходов на обслуживание государственного долга (без учета расходов на обслуживание бюджетных кредитов) к среднему объему государственного долга;

— коэффициент увеличения долговой нагрузки — отношение прироста объема государственного долга к приросту сумм налоговых и неналоговых доходов и дотаций в предшествующем году;

— объем просроченной задолженности по долговым обязательствам субъекта Российской Федерации (в разрезе видов долговых обязательств);

— отношение объема выплат по государственным гарантиям к общему объему предоставленных государственных гарантий;

— уровень долговой нагрузки на региональный бюджет — отношение объема государственного долга к объему доходов бюджета (без учета безвозмездных поступлений);

— отношение объема долговых обязательств государственных унитарных предприятий субъекта Российской Федерации к объему доходов регионального бюджета (за исключением субвенций);

— доля краткосрочных обязательств в общем объеме государственного долга — не более 30 %.

При этом для всех показателей, кроме последнего, не установлено целевое (нормативное) значение.

Несовершенство законодательных норм в части нормирования бюджетного дефицита и государственного долга видится нам в следующем:

— не формализованы критерии нормирования общего и нефтегазового дефицитов федерального бюджета и федерального государственного долга, не легализован профицит бюджета и порядок его использования (глава 12 исключена из БК РФ федеральным законом от 05.08.2000 № 116-ФЗ), что косвенно через бюджетное перераспределение влияет на состояние нижестоящих бюджетов;

— ограничения, установленные для дефицитов региональных и местных бюджетов, недостаточно обоснованы с учетом долгосрочных социально-экономических эффектов и цикличности экономики;

— нормирование государственного и муниципального долга не учитывает его структуру по срокам заимствований, формам и видам долговых обязательств, особенностям их обращения и обслуживания (рыночная и нерыночная составляющие).

Следует отметить, что сбалансированность региональных и местных бюджетов и заемная деятельность субъектов Российской Федерации выступают предметом регулярного мониторинга и методической поддержки со стороны федеральных органов власти. Так, в декабре 2006 г. Минфином России были опубликованы «Методические рекомендации субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям по совершенствованию системы управления государственным и муниципальным долгом», разработанные во исполнение мероприятий по реализации «Концепции повышения эффективности межбюджетных отношений и качества управления государственными и муниципальными финансами в Российской Федерации в 2006–2008 гг.» (одобрена распоряжением Правительства Российской Федерации от 03.04.2006 № 467-р).

С позиции обеспечения финансово-бюджетной безопасности регионов можно выделить и оценить следующие положения «Методических рекомендаций»:

— указание на то, что управление долгом играет вспомогательную роль по отношению к управлению бюджетными доходами и расходами. Т. е. обеспечение сбалансированности

бюджетов определяется как приоритетная задача; в то же время не учитывается обратная связь — влияние государственного долга на доходы и расходы бюджетов;

— введение понятий «экономически безопасный объем обязательств» и «долговая емкость бюджета»; при этом сформулированы лишь общие определения без установления конкретных ограничений или пороговых значений;

— введение понятий «консолидированный долг муниципального образования» и «консолидированный долг субъекта Российской Федерации» за счет включения в состав долга корпоративной задолженности (долгов унитарных предприятий и предприятий, в уставных капиталах которых администрации владеют блокирующим пакетом акций — более 33,3 % голосов). Это позволяет реализовать полный учет долговых обязательств в соответствии с международными требованиями;

— классификация долговых обязательств на прямые и условные в целях управленческого учета. Данная классификация позволяет планировать объемы заимствований во взаимосвязи со сроками и условиями их погашения, но не учитывает рыночный или нерыночный характер функционирования и обслуживания долговых обязательств.

Следующий методический документ — «Рекомендации по проведению субъектами Российской Федерации ответственной заемной/долговой политики» — был опубликован на сайте Минфина России в декабре 2015 г. Рекомендации разработаны с учетом «Основных направлений государственной долговой политики Российской Федерации, лучшей мировой практики и рекомендаций международных финансовых институтов». В документе используется понятие «эффективное управление госдолгом» и рекомендуется «усилить» ограничения, установленные Бюджетным кодексом РФ:

— по показателю «отношение объема государственного долга субъекта к общему объему доходов бюджета без учета безвозмездных поступлений» на уровне не более 50 % (ограничение, установленное ст. 107 БК РФ, составляет 100 %);

— по показателю «доля объема расходов на обслуживание госдолга субъекта в общем объеме расходов бюджета субъекта» на уровне не более 5 % (пороговое значение установлено ст. 111 БК РФ на уровне 15 %).

Одновременно отмечается, что указанных показателей недостаточно для объективной оценки долговой устойчивости и целесообразно ввести другие индикаторы. В частности, рекомендуется рассчитывать:

— уровень текущей долговой нагрузки на региональный бюджет — отношение годовой суммы платежей по погашению и обслуживанию государственного долга субъекта Российской Федерации к общему объему налоговых, неналоговых доходов бюджета и дотаций из бюджетов других уровней с предельным значением не более 10–13 %;

— степень подверженности долгового портфеля риску рефинансирования — доля краткосрочных обязательств в общем объеме государственного долга субъекта Российской Федерации на уровне не выше 15 %.

В целом методическая поддержка Министерства финансов РФ способствует повышению ответственности и качества заемной деятельности региональных и местных органов власти. В то же время методические документы носят рекомендательный характер; определяемые в них понятия, индикаторы и ограничения не закреплены законодательно. С одной стороны, это обеспечивает свободу для субъектов Российской Федерации в регламентировании и оценивании собственной заемной деятельности; с другой стороны — отсутствие единой системы мониторинга не позволяет составить общего объективного представления об обеспеченности регионов заемными ресурсами. Без этого невозможно обоснованно судить о качестве заемной деятельности, об источниках угроз и уровне риска, о необходимости и обоснованности федеральной финансовой поддержки отдельных регионов. «Пассивный» мониторинг ситуации без учета региональной специфики не создает условий для проведения регионами активной долговой политики.

## ОЦЕНКА ВЗАИМОСВЯЗИ ГОСУДАРСТВЕННОГО ДОЛГА И СБАЛАНСИРОВАННОСТИ БЮДЖЕТОВ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Рынок региональных заимствований характеризуется в настоящее время такими структурными деформациями, как монопольное положение на нем отдельных субъектов Российской Федерации, низкая ликвидность и недиверсифицированность по долговым инструментам, региональная замкнутость географии размещения займов и др. [7, с. 90]. На этом фоне становится все более актуальной проблема обеспечения растущей потребности в источниках финансирования бюджетных дефицитов в условиях, когда собственных доходов региональных бюджетов недостаточно для исполнения расходных обязательств субъектов Российской Федерации. Так, в период 2011–2013 гг. прирост расходов бюджетов субъектов Российской Федерации составил 15 %, что вдвое превысило прирост доходов (7 %). Это привело к увеличению бюджетного дефицита в 18 раз в абсолютном измерении, с 0,1 до 1,2 % — в отношении к ВВП (табл. 1); к приросту государственного долга на 48 % и расходов по его обслуживанию на 20 % (см. рис. 1).

Таблица 1

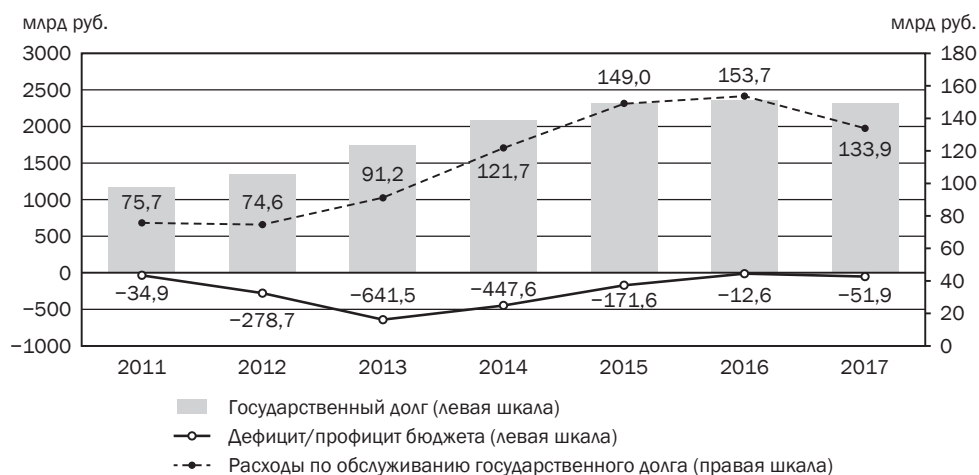
### Показатели консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации

Показатели	На 01.01.2012	На 01.01.2013	На 01.01.2014	На 01.01.2015	На 01.01.2016	На 01.01.2017	На 01.01.2018
Доходы, млрд руб.	7644,2	8064,5	8165,1	8905,7	9308,2	9923,8	10 758,2
Расходы, млрд руб.	7679,1	8343,2	8806,6	9353,3	9479,8	9936,4	10 810,1
Профицит (+), дефицит (-), млрд руб.	-34,9	-278,7	-641,5	-447,6	-171,6	-12,6	-51,9
% ВРП	0,1	0,6	1,2	0,8	0,3	-	-

Источники: составлено автором по данным Федерального казначейства (<http://www.roskazna.ru/ispolnenie-byudzhetrov/konsolidirovannyj-byudzhzet/>, дата обращения 15.03.2018) и Федеральной службы государственной статистики ([http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat\\_main/rosstat/ru/statistics/accounts/#](http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/accounts/#), дата обращения 09.10.2017).

Рисунок 1

### Динамика показателей государственного долга и сбалансированности консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации



Источники: составлено автором по данным Федерального казначейства (<http://www.roskazna.ru/ispolnenie-byudzhetrov/konsolidirovannyj-byudzhzet/>, дата обращения 15.03.2018) и Минфина России ([https://www.minfin.ru/ru/performance/public\\_debt/subdbt/#ixzz4trdZdLJ](https://www.minfin.ru/ru/performance/public_debt/subdbt/#ixzz4trdZdLJ), дата обращения 15.03.2018).



В период 2013–2016 гг. дефицит консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации существенно сократился (с 641,5 млрд до 12,6 млрд руб. соответственно) за счет того, что прирост доходов составил 22 %, в то время как расходы выросли лишь на 13 %. В то же время, несмотря на положительную динамику бюджетных показателей, тенденцию роста государственного долга и расходов по его обслуживанию в этот период не удалось преодолеть. Государственный долг субъектов Российской Федерации в этот период увеличился на 35 %, расходы по его обслуживанию — на 69 %.

На 1 декабря 2017 г. сформировался значительный профицит региональных бюджетов (в сумме 695,9 млрд руб.), что позволило частично решить проблему долговой нагрузки. В результате на 1 января 2018 г. объем регионального долга впервые за рассматриваемый период сократился на 37,8 млрд руб. (или на 2 %), а расходы по его обслуживанию — на 19,8 млрд руб. (или на 13 %) по сравнению с аналогичным периодом предыдущего года. По предварительным итогам исполнения за 2017 г. дефицит консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации вновь увеличился до 51,9 млрд руб.

Аналогичные тенденции наблюдаются и в Оренбургской области. Так, дефицит областного бюджета вырос с 1229,3 млн руб. в 2011 г. до 4036,3 млн руб. в 2015 г. (табл. 2). При этом выделяются два периода:

— значительное (более чем в восемь раз) увеличение бюджетного дефицита с 1 января 2012 г. по 1 января 2014 г. в абсолютном измерении; с 0,2 до 1,5 % — в процентах к ВРП, т. е. рост бюджетного дефицита превысил экономический рост;

— сокращение бюджетного дефицита более чем в 2,5 раза с 01.01.2014 по 01.01.2016 до 0,5 % к ВРП.

В целом доходы за период 2011–2015 гг. выросли на 26 %, расходы — на 30 %.

Таблица 2

**Показатели областного бюджета Оренбургской области**

Показатели	На 01.01.2012	На 01.01.2013	На 01.01.2014	На 01.01.2015	На 01.01.2016	На 01.01.2017	На 01.01.2018
Доходы, млн руб.	61 132,4	65 481,9	63 307,2	75 889,0	77 179,6	74 936,7	75 416,5
Расходы, млн руб.	62 361,7	68 013,3	74 174,3	78 925,3	81 215,9	75 417,9	75 469,1
Профицит (+), дефицит (-), млн руб.	-1229,3	-2531,4	-10 867,1	-3036,3	-4036,3	-481,2	-52,7
в % к ВРП	0,2	0,4	1,5	0,4	0,5	-	-

Источники: составлено автором по данным министерства финансов Оренбургской области (<http://minfin.obg.ru/отчеты-об-исполнении-бюджета/>, дата обращения 16.03.2018) и территориального органа Федеральной службы государственной статистики по Оренбургской области ([http://orenstat.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat\\_ts/orenstat/ru/statistics/grp/](http://orenstat.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_ts/orenstat/ru/statistics/grp/), дата обращения 10.10.2017).

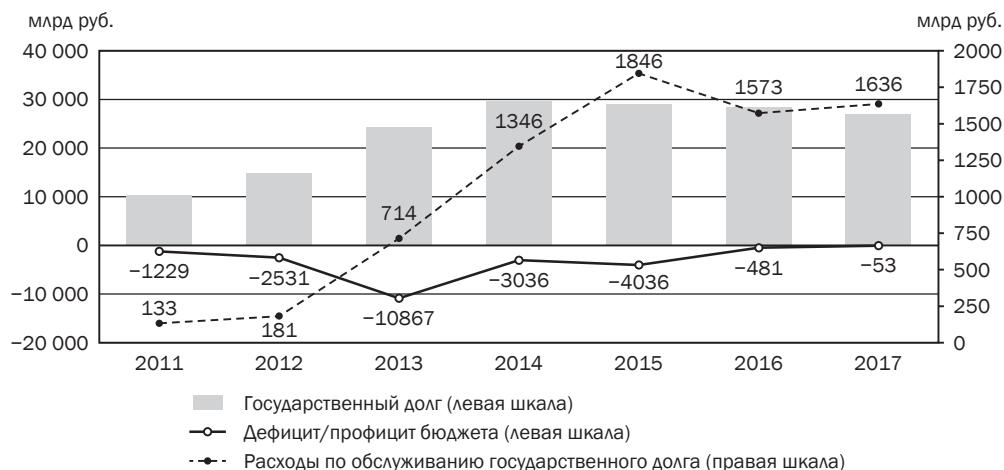
Следствием роста бюджетного дефицита стало трехкратное увеличение государственного долга в период 2011–2014 гг. — с 10,3 млрд до 29,6 млрд руб. (рис. 2). Соответственно выросли и расходы по обслуживанию долга — с 133 млн руб. в 2011 г. до 1846 млн руб. в 2015-м. Произошли структурные изменения в расходах бюджета, связанные с увеличением удельного веса процентных расходов в рассматриваемом периоде с 0,2 до 2,3 %.

В 2016 г. по итогам исполнения по сравнению с предыдущим годом наблюдается семипроцентное (на 5,8 млрд руб.) сокращение расходов на фоне трехпроцентного (на 2,2 млрд руб.) сокращения доходов областного бюджета, что в итоге дало сокращение бюджетного дефицита более чем в восемь раз (с 4036,3 млн до 481,2 млн руб.).

С 2015 г. намечилось незначительное ежегодное сокращение государственного долга и расходов по его обслуживанию, но эти показатели продолжают оставаться высокими.

Рисунок 2

**Динамика показателей государственного долга и сбалансированности бюджета Оренбургской области**



Источник: составлено автором по данным министерства финансов Оренбургской области (<http://minfin.orb.ru/отчеты-об-исполнении-бюджета/>, дата обращения 16.03.2018; <http://budget.orb.ru/rating/dolg>, дата обращения 16.03.2018).

Целенаправленная политика обеспечения сбалансированности областного бюджета была продолжена и в 2017 г.: на фоне незначительного (около 1 %) роста бюджетных доходов бюджетный дефицит сократился более чем в девять раз по сравнению с 2016 г. Министр финансов Оренбургской области Татьяна Мошкова охарактеризовала состояние сбалансированности областного бюджета в 2017 г. как адекватное состоянию региональной экономики и безопасное для бюджетной системы [8]. На период 2018 и 2019 гг. планируется бездефицитный бюджет. По словам министра, сбалансированность бюджета и его эффективность в условиях экономической нестабильности будут достигаться за счет отказа от наращивания расходных обязательств.

Иллюстрация взаимосвязи между сбалансированностью областного бюджета и государственным долгом показывает, что в Оренбургской области наблюдается ситуация, аналогичная общероссийской: привлечение источников финансирования бюджетного дефицита приводит к накоплению и росту государственного долга, а рост госдолга приводит к росту расходов по обслуживанию долговых обязательств. При этом в условиях экономической нестабильности сбалансированность региональных бюджетов может достигаться лишь в краткосрочном периоде и главным образом за счет сдерживания роста или даже сокращения расходных обязательств. В условиях жесткой экономии бюджетных средств накопленный государственный долг становится значимым источником угрозы региональной экономической безопасности, поскольку его обслуживание может осуществляться в ущерб финансированию других актуальных направлений бюджетной политики региона.

**ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ДОЛГ СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: РЫНОЧНАЯ И НЕРЫНОЧНАЯ СОСТАВЛЯЮЩИЕ**

В соответствии со ст. 99 БК РФ структура государственного долга субъекта Российской Федерации представляет собой группировку долговых обязательств субъекта по следующим



видам долговых обязательств:

- государственные ценные бумаги;
- бюджетные кредиты от других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации;
- кредиты от кредитных организаций, иностранных банков и международных финансовых организаций;
- государственные гарантии.

В структуре государственного долга субъекта РФ целесообразно выделить две основные категории долговых обязательств — рыночные и нерыночные, которые различаются по условиям обслуживания и оказывают различное влияние на динамику совокупного объема долга и сбалансированность регионального бюджета. К рыночным обязательствам относятся обязательства по размещенным государственным ценным бумагам и коммерческим внутренним и внешним кредитам, обслуживание которых осуществляется на рыночных условиях. Нерыночные обязательства включают обязательства по бюджетным кредитам, полученным из федерального бюджета, обслуживание которых осуществляется на льготных условиях.

В отличие от классификации долговых обязательств на прямые и условные для целей управленческого учета, реализованной в «Методических рекомендациях субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям по совершенствованию системы управления государственным и муниципальным долгом», выделение рыночных и нерыночных долгов позволяет учесть такие их характерные признаки, как стоимость обслуживания, субъектный состав долговых отношений и источник заемных ресурсов. Так, бюджетные кредиты как нерыночная категория долга имеют низкую (по сравнению с рыночными займами) стоимость, особый состав субъектных отношений (органы власти) и источник — бюджетные средства. Эти три признака характеризуют бюджетные кредиты не как заемный ресурс, но как форму финансовой поддержки территорий.

Рыночные долговые обязательства побуждают органы власти к конкурентному поведению на финансовом рынке. Стоимость этих ресурсов зависит от среднего уровня кредитных ставок и от уровня инфляции; субъектный состав ставит публично-правовое образование в равные с другими участниками рынка условия; источник заемных ресурсов ограничен емкостью финансового рынка. Последнее обстоятельство имеет особое значение с позиции учета известного макроэкономического эффекта вытеснения частных капиталовложений.

Следует отметить, что в объем государственного долга субъекта Российской Федерации согласно ст. 99 БК РФ входят также обязательства по государственным гарантиям, предоставленным субъектом. Государственные гарантии и поручительства — это особая категория обязательств, носящих временно-вероятностный характер, исполнение которых может и не повлиять на величину государственного долга в случае их своевременного и полного исполнения основным должником (принципалом). Государственные гарантии как форма долгового обязательства отличаются: трехсторонним составом субъектных отношений, в которых органы власти играют пассивную роль до определенного момента — наступления оговоренных в договоре событий, сочетанием рыночных и бюджетных условий исполнения. В вышеупомянутых «Методических рекомендациях» государственные и муниципальные гарантии отнесены к условным обязательствам на основании неполной подконтрольности органам власти.

Объем и структура государственного долга субъектов Российской Федерации по видам долговых обязательств в соответствии со ст. 99 БК РФ представлены в табл. 3. Группировка долговых обязательств с выделением рыночной и нерыночной составляющих в составе государственного долга субъектов Российской Федерации показана на рис. 3.

Таблица 3

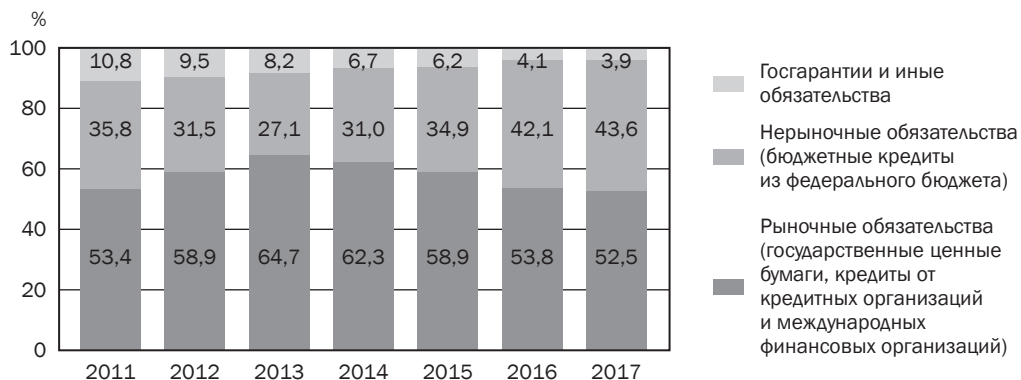
**Объем и структура государственного долга субъектов Российской Федерации**

Единицы измерения	На 01.01.2012	На 01.01.2013	На 01.01.2014	На 01.01.2015	На 01.01.2016	На 01.01.2017	На 01.01.2018
Объем государственного долга, всего							
млрд руб.	1171,8	1351,4	1737,5	2089,5	2318,6	2353,2	2315,4
в том числе по видам долговых обязательств:							
государственные ценные бумаги							
млрд руб.	343,9	375,4	450,7	442,1	432,8	457,5	548,5
уд. вес, %	29,3	27,8	25,9	21,2	18,7	19,4	23,7
кредиты от кредитных организаций и международных финансовых организаций							
млрд руб.	282,2	421,1	673,2	860,3	933,0	808,5	667,0
уд. вес, %	24,1	31,2	38,7	41,2	40,2	34,4	28,8
бюджетные кредиты из федерального бюджета							
млрд руб.	419,4	426,2	470,9	647,5	808,7	990,5	1010,3
уд. вес, %	35,8	31,5	27,1	31,0	34,9	42,1	43,6
государственные гарантии							
млрд руб.	108,5	111,5	124,2	111,3	103,0	88,3	81,5
уд. вес, %	9,3	8,2	7,2	5,3	4,4	3,8	3,5
иные долговые обязательства							
млрд руб.	17,9	17,2	18,4	28,4	41,2	8,4	8,1
уд. вес, %	1,5	1,3	1,1	1,4	1,8	0,4	0,3

Источник: составлено автором по данным Минфина России ([https://www.minfin.ru/ru/performance/public\\_debt/subdbt/#ixzz4trdZdLJ](https://www.minfin.ru/ru/performance/public_debt/subdbt/#ixzz4trdZdLJ), дата обращения 15.03.2018).

Рисунок 3

**Рыночные и нерыночные обязательства в структуре государственного долга субъектов Российской Федерации**



Источник: составлено автором по данным Минфина России ([https://www.minfin.ru/ru/performance/public\\_debt/subdbt/#ixzz4trdZdLJ](https://www.minfin.ru/ru/performance/public_debt/subdbt/#ixzz4trdZdLJ), дата обращения 15.03.2018).

Приведенные данные свидетельствуют о том, что в период 2011–2013 гг. финансирование региональных бюджетных дефицитов происходило преимущественно за счет наращивания рыночных заимствований (прирост составил 80 %), что привело к увеличению их доли в совокупном субфедеральном долге с 53,4 до 64,7 %. На этом фоне нерыночные займы – бюджетные кредиты из федерального бюджета – выросли лишь на 12 %. Основной вклад в увеличение рыночного долга внесли коммерческие

кредиты, объем которых вырос в 2,4 раза; объем долга по государственным ценным бумагам увеличился на 31 %.

Следует отметить, что рыночный долг является значимым фактором роста дефицитов региональных бюджетов (коэффициент корреляции между этими величинами, рассчитанный за период 2011–2017 гг., составляет 0,96<sup>2</sup>). Такое влияние обусловлено более длительными сроками обращения и более высокими процентными ставками, приводящими к росту бюджетных расходов на обслуживание долговых обязательств в долгосрочном периоде. В связи с этим в определенный момент неизбежно наступает накопление критической массы рыночного долга, предел которой объективно обусловлен внутренними возможностями региона (доходами регионального бюджета, емкостью финансового рынка и др.). Также существует риск возникновения эффекта вытеснения частных капиталовложений с внутреннего рынка региона. Тенденция роста рыночных заимствований прекращается, их объем стабилизируется на максимально возможном уровне. Так, в 2014–2017 гг. объем размещенных займов варьировался на уровне 420–550 млрд руб.; коммерческих кредитов — на уровне 700–900 млрд руб.; наблюдалось 12-процентное сокращение доли рыночных обязательств в общей сумме долга.

В сложившихся условиях к проблеме поиска источников финансирования дефицита регионального бюджета присоединяется проблема обслуживания накопленных долгосрочных рыночных обязательств. В периоды, когда регионы не справляются с решением этих проблем, возрастает актуальность федеральной финансовой поддержки регионов. Так, с 2014 по 2017 г. наблюдается постепенное замещение рыночного долга нерыночными обязательствами за счет увеличения федеральных бюджетных кредитов на 56 % (с 647,5 млрд до 1010,3 млрд руб.); удельный вес нерыночного долга вырос с 31 до 44 %. Коэффициент корреляции между федеральными бюджетными кредитами и дефицитом бюджетов субъектов Российской Федерации, рассчитанный за период 2011–2017 гг., составляет –0,88<sup>3</sup>, что доказывает положительное влияние бюджетных кредитов на сбалансированность региональных бюджетов. С 2018 г. бюджетные кредиты субъектам РФ не предоставляются, но по состоянию на 1 февраля 2018 г. объем ранее выданных бюджетных кредитов остается значительным — 1067 млрд руб. (47 % от общей суммы долга).

Описанный механизм в полной мере относится и к отдельному субъекту Российской Федерации. Так, анализ показал существенные изменения в объеме, составе и структуре государственного долга Оренбургской области. Объем государственного долга за период с 1 января 2012 г. по 1 января 2015 г. увеличился на 19 299,2 млн руб., или на 187 %; с 1 января 2015 г. по 1 января 2018 г. произошло сокращение долга на 2564,4 млн руб., или на 8,7 %, (см. табл. 4).

Рост государственного долга Оренбургской области обусловлен увеличением в равной степени рыночных и нерыночных обязательств: объем бюджетных кредитов из федерального бюджета увеличился в рассматриваемом периоде на 42 %; сумма рыночного долга выросла в 3,5 раза, главным образом за счет размещения государственных ценных бумаг. Использование такого долгового инструмента, как государственные ценные бумаги, привело к увеличению удельного веса рыночной составляющей государственного долга с 27 до 50 % в период 2012–2017 гг. Как отмечают исследователи, государственные облигации представляют собой стабильный долгосрочный источник заимствований [9, с. 38]. До размещения займа в 2011 г. преобладала нерыночная составляющая государственного долга (см. рис. 4).

<sup>2</sup> Рассчитано автором по данным Федерального казначейства (<http://www.roskazna.ru/ispolnenie-byudzhetrov/konsolidirovannyj-byudzhetoj/>, дата обращения 15.03.2018) и Минфина России ([https://www.minfin.ru/ru/performance/public\\_debt/subdbt/#ixzz4trdIzdLJ](https://www.minfin.ru/ru/performance/public_debt/subdbt/#ixzz4trdIzdLJ), дата обращения 15.03.2018).

<sup>3</sup> Рассчитано автором по тем же данным.

Таблица 4

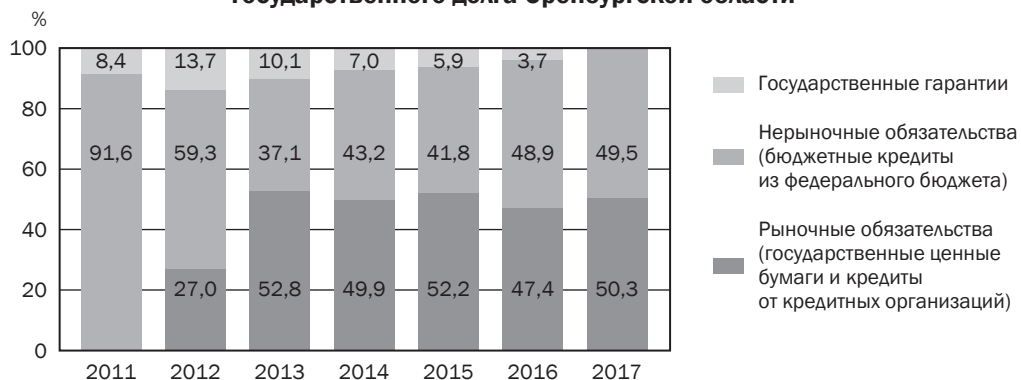
**Объем и структура государственного долга Оренбургской области**

Единицы измерения	На 01.01.2012	На 01.01.2013	На 01.01.2014	На 01.01.2015	На 01.01.2016	На 01.01.2017	На 01.01.2018
Объем государственного долга, всего							
млн руб.	10 280,6	14 826,2	24 351,6	29 579,8	28 993,4	28 460,7	27 015,4
в том числе по видам долговых обязательств:							
государственные ценные бумаги							
млн руб.	0	4000,0	9000,0	14 000,0	15 145,8	11 680,2	13 599,5
уд. вес, %	0	27,0	37,0	47,3	52,2	41,0	50,3
кредиты от кредитных организаций							
млн руб.	0	0	3850,0	750,0	0	1800,0	0
уд. вес, %	0	0	15,8	2,5	0	6,3	0
бюджетные кредиты из федерального бюджета							
млн руб.	9414,1	8791,39	9038,3	12 770,5	12 123,1	13 924,7	13 378,0
уд. вес, %	91,6	59,3	37,1	43,2	41,8	48,9	49,6
государственные гарантии							
млн руб.	866,5	2034,9	2463,3	2059,3	1724,5	1055,9	37,9
уд. вес, %	8,4	13,7	10,1	7,0	5,9	3,7	0,1

Источник: составлено автором по данным министерства финансов Оренбургской области (<http://budget.orb.ru/rating/dolg>, дата обращения 16.03.2018).

Рисунок 4

**Рыночные и нерыночные обязательства в структуре государственного долга Оренбургской области**



Источник: составлено автором по данным министерства финансов Оренбургской области (<http://budget.orb.ru/rating/dolg>, дата обращения 16.03.2018).

Помимо выводов относительно соотношения рыночных и нерыночных долговых обязательств в динамике государственного долга субъектов Российской Федерации и Оренбургской области обращают на себя внимание аналогии в динамике государственных гарантий. Так, в период 2011–2013 гг. государственные гарантии выросли: с 108,5 млрд до 124,2 млрд руб. (с удельным весом 7–9 %) в структуре долга субъектов Российской Федерации; с 866,5 млрд до 2463,3 млн руб. (с удельным весом 8–13 %) в структуре долга Оренбургской области. С 2014 г. наблюдается сокращение государственных гарантий – на 1 января 2018 г. их объем составляет 81,5 млрд руб. (3,5 %) в структуре долга субъектов Российской Федерации, 37,9 млн руб. (0,1 %) – в структуре долга Оренбургской области. Таким образом, в настоящее время государственные гарантии не оказывают заметного влияния на общую динамику и на сбалансированность бюджетов. В то же время это единственный вид долгового инструмента, использование которого для экономического

стимулирования развития отдельных отраслей и поддержки реализации инвестиционных проектов может привести в долгосрочной перспективе к получению экономического и социального эффектов, росту налогооблагаемой базы и налоговых доходов бюджетов.

### **ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

В оценке сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации необходимо использовать широкий подход с учетом перераспределительных процессов, происходящих между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации, факторов, определяющих их сбалансированность в краткосрочном и долгосрочном периодах, влияния рыночных и нерыночных долговых обязательств субъекта Российской Федерации.

В краткосрочном периоде в долговой политике субъектов Российской Федерации можно наблюдать смещение акцентов на рыночные заимствования вследствие изменения условий и объема предоставления бюджетных кредитов из федерального бюджета. В целом это является положительным моментом, стимулирующим самостоятельное «рыночное» поведение региональных органов власти. Нарастание объема облигационных выпусков позволяет диверсифицировать структуру и увеличить дюрацию долга, одновременно привлекая необходимые средства в региональный бюджет. В то же время этот положительный эффект может сохраняться лишь до определенного момента — накопления критической массы рыночного долга. Анализ совокупного объема государственного долга регионов показал, что в целом по Российской Федерации максимальное значение этого показателя составляет около 65 %; с учетом региональной специфики минимальное значение может быть определено на уровне 50 % (на примере Оренбургской области — около 53 %). С позиции обеспечения региональной экономической безопасности имеет смысл учесть этот эффект и ввести данное ограничение в систему индикаторов долговой устойчивости субъектов Российской Федерации.

В долгосрочном периоде необходимо принимать во внимание два негативных перераспределительных эффекта, обусловленных ограниченностью внутренних возможностей региона: первый — это прямое перераспределение бюджетных средств между статьями расходов в пользу расходов на обслуживание государственного долга и в ущерб финансированию социальных обязательств; второй — это косвенное перераспределение экономических возможностей вследствие эффекта вытеснения частных капиталовложений. Что касается положительного (как показал анализ) влияния «дешевых» бюджетных кредитов на сбалансированность региональных бюджетов, то оно характеризуется, во-первых, краткосрочностью, во-вторых, сдерживанием стимулов к саморазвитию территорий. В связи с этим необходим разумный баланс между рыночными и нерыночными заимствованиями с учетом региональных особенностей. Также необходимо обратить внимание на государственные гарантии, более активное использование которых в качестве экономического инструмента позволило бы отчасти компенсировать эффект вытеснения частных капиталовложений.

Сбалансированность бюджета и государственный долг субъекта Российской Федерации — важнейшие индикаторы финансово-бюджетной безопасности региона. Учет высказанных в данной статье рекомендаций позволит, на наш взгляд, принимать более обоснованные управленческие решения в области обеспечения долгосрочной сбалансированности и устойчивости бюджетной системы и финансов региона.

### **Библиография**

1. Калашников И. Б., Оськина Е. А. Безопасное функционирование экономики: факторы обеспечения // Менеджмент в России и за рубежом. 2016. № 3. С. 48–54.
2. Полянская Н. М., Найданова Э. Б. Диагностика и анализ экономической безопасности в системе управления регионом // Экономический анализ: теория и практика. 2016. № 2 (449). С. 51–68.

3. Мильчаков М. В. Региональные бюджеты: формирование государственного долга и финансирование расходов // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2016. № 3 (31). С. 66–78.
4. Левин П. К. Экономическая безопасность России в аспекте программы государственных заимствований // Экономические науки. 2009. № 60. С. 30–33.
5. Солдаткин С. Н. Эффективность региональной долговой политики через призму инвестиционной активности // Региональная экономика: теория и практика. 2015. № 30 (405). С. 46–57.
6. Митяков С. Н. Митяков Е. С., Романова Н. А. Экономическая безопасность регионов Приволжского федерального округа // Экономика региона. 2013. № 3 (35). С. 81–91.
7. Мохнаткина Л. Б. Государственный и муниципальный долг: Учебное пособие. М.: ИНФРА-М, 2015. 151 с.
8. Мошкова Т. Г. Бюджет сбалансирован — задача не допускать новых расходных обязательств / Министерство финансов Оренбургской области. URL: <http://minfin.orb.ru> (дата обращения 16.03.2018).
9. Колодяжная А. Ю. Прогнозирование государственного долга Оренбургской области методом аналитического выравнивания // Финансовая аналитика: проблемы и решения. 2016. № 12 (294). С. 37–46.

---

**L. B. Mokhnatkina**

## **Budget Balance and Government Debt As Indicators of Region's Financial and Budgetary Security**

### **Author's affiliation:**

**Leyla B. Mokhnatkina** (e-mail: [leilamohn@mail.ru](mailto:leilamohn@mail.ru)), Orenburg State University, Orenburg 460018, Russian Federation

### **Abstract**

The article is focused on financial and budgetary aspect of regional economic security. The author considers a concept of budget balance in a broad and narrow sense and determines its quantitative and qualitative characteristics. An approach to the structuring of public debt, which helps to assess the impact of market and non-market debt obligations on the balance of regional budgets, has been implemented. The author critically evaluates approaches to normalization of the budget deficit and public debt implemented in the Russian budget legislation. There is also an analysis of the dynamics of regional budgets' balance in relation to the dynamics of public debt by the example of indicators of the Russian Federation and Orenburg region. At the end of the article the author draws the conclusions concerning the account of short-term and long-term economic effects on the debt policy of the subject of the Russian Federation and formulates a more reasonable use of the budget balance indicator as an indicator of financial and budgetary security of the regions.

### **Keywords:**

balanced budget, indicators, threshold values, financial and budgetary security, budget deficit, debt, public debt, debt policy, revenue and expenditure of budgets

**JEL:** E620, H610, H620

### **References**

1. Kalashnikov I. B., Oskina E. A. The Safe Operation of the Economy: Factors to Ensure. *Menedzhment v Rossii i za rubezhom — Management in Russia and Abroad*, 2016, no. 3, pp. 48–54.
2. Polyanskaya N. M., Naidanova E. B. Diagnosis and Analysis of Economic Security in the Regional Management System. *Ekonomicheskii analiz: teoriya i praktika — Economic Analysis: Theory and Practice*, 2016, no. 2 (449), pp. 51–68.
3. Milchakov M. V. Budgets of Russian Regions: Government Debt Accumulation and Public Spending. *Finansovyy zhurnal — Financial Journal*, 2016, no. 3 (31), pp. 66–78.
4. Lewin P. K. Economic Security of Russia in the Aspect of the State Borrowings Program. *Ekonomicheskie nauki — Economic Science*, 2009, no. 60, pp. 30–33.
5. Soldatkin S. N. The Effectiveness of Regional Debt Policy through the Prism of Investment Activity. *Regional'naya ekonomika: teoriya i praktika — Regional Economics: Theory and Practice*, 2015, no. 30 (405), pp. 46–57.
6. Mityakov S. N., Mityakov E. S., Romanova N. A. The economic security of the Volga Federal District regions. *Ekonomika regiona — Economy of Region*. 2013, no. 3 (35), pp. 81–91.
7. Mokhnatkina L. B. Government and Municipal Debt: a Training Manual. Moscow: INFRA-M Publ., 2015, 151 p.
8. Moshkova T. G. The Budget is Balanced the Task is Not to Allow New Expenditure Commitments: Ministry of Finance of the Orenburg Region. Available at: <http://minfin.orb.ru/> (accessed 16.03.2018).
9. Kolodyazhnaya A. Yu. Prediction of Government Debt in Orenburg Region by the Method of Analytic Alignment. *Finansovaya analitika: problemy i resheniya — Financial Analytics: Problems and Solutions*, 2016, no. 12 (294), pp. 37–46.