

Эффективность законодательных ограничений долговой нагрузки регионов России

Олег Витальевич Буклемишев (e-mail: o.buklemishev@gmail.com), к. э. н., доцент экономического факультета МГУ имени М. В. Ломоносова (г. Москва)

Денис Леонидович Михайлов (e-mail: mikhaylovd@moscowdebt.ru), руководитель ГБУ «Мосфинагентство» (г. Москва)

Владимир Валерьевич Соловьев (e-mail: SolovievVV3@finance.mos.ru), к. ю. н., начальник Управления правовой экспертизы ГБУ «Мосфинагентство» (г. Москва)

Игорь Геннадьевич Фетисов (e-mail: FetisovIG@finance.mos.ru), заместитель начальника управления макроэкономического анализа ГБУ «Мосфинагентство» (г. Москва)

Аннотация

За последнее десятилетие долговое бремя региональных властей заметно выросло. В работе на основе анализа показателей бюджетов субъектов Федерации и структуры их государственного долга формулируются подходы по корректировке и развитию системы показателей, ограничивающих бюджетный дефицит, уровень долга и заимствований регионов. В частности, предлагается отказаться от использования плановых бюджетных показателей, а также изменить базу расчета предельного объема расходов на обслуживание государственного долга субъекта Федерации.

Ключевые слова:

субфедеральные финансы, региональный долг, долговая нагрузка, долговая устойчивость

JEL: H71, H72, H74, H77

Политика федерального центра, устанавливаемых законодательно стимулов и ограничений играет огромную роль в процессе управления государственным долгом на региональном уровне. Проблема контроля за высокой долговой нагрузкой на бюджетную систему субъектов Российской Федерации является одной из наиболее обсуждаемых в сфере государственных финансов. По мнению большинства экспертов (см. например, [1]), уровень долговой нагрузки субъектов Федерации превысил безопасный предел и его необходимо снижать.

ДОЛГОВАЯ НАГРУЗКА СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Тем не менее совокупное значение указанного показателя, рассчитанное за период с 2009 по 2017 г., подтверждает данный вывод лишь отчасти (табл. 1): уровень государственного долга субъектов Российской Федерации никак нельзя назвать критическим. Достигнув по итогам 2015 г. максимального значения (35,38 %), данный показатель начал снижение и составил на 1 января 2018 г. 30,5 % налоговых и неналоговых доходов бюджетов субъектов Российской Федерации.

Таблица 1

Долговая нагрузка на бюджеты субъектов Российской Федерации (доля от суммы налоговых и неналоговых доходов на конец года, %)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Долговая нагрузка	15,24	27,00	27,91	25,10	26,07	32,97	35,38	36,02	33,82	30,50

Источники: Минфин России, Федеральное казначейство, расчеты авторов.

Совокупный уровень долга скрывает значительную дифференциацию бюджетных и долговых параметров отдельных субъектов Федерации. В частности, среди них можно выделить Москву, Московскую область и Санкт-Петербург (табл. 2).

Таблица 2

Доля Москвы, Московской области и Санкт-Петербурга среди субъектов Российской Федерации в целом, %

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Доходы	35,54	31,43	31,34	33,23	32,14	32,28	30,58	31,09	31,93	32,72
Налоговые и неналоговые доходы	43,58	41,90	39,99	40,16	38,64	39,32	37,49	36,93	37,54	38,96
Расходы	36,38	32,95	30,40	31,56	30,88	30,03	30,02	28,82	30,65	33,28
Государственный долг	46,24	45,87	41,31	29,76	22,76	16,23	13,38	11,11	7,39	7,19

Источники: Минфин России, Федеральное казначейство, расчеты авторов.

Таким образом, в 2008–2017 гг. объемы бюджетных доходов и расходов указанных субъектов Федерации составляли в среднем треть от соответствующих суммарных показателей; при этом доля их госдолга в совокупном долге, напротив, сократилась с 46,24 до 7,19 %.

Таблица 3

Долговая нагрузка Москвы, Московской области и Санкт-Петербурга (доля от суммы налоговых и неналоговых доходов на конец года, %)

Субъект РФ	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Москва	9,74	25,27	27,60	17,75	13,44	12,48	10,70	8,84	3,49	1,68
Московская область	84,62	93,15	71,71	45,22	35,68	31,17	33,41	29,15	25,58	23,35
Санкт-Петербург	0,12	0,74	2,35	2,65	6,51	5,10	3,71	3,55	3,04	7,09
Суммарно	16,17	29,56	28,83	18,60	15,35	13,61	12,62	10,84	6,65	5,53

Источники: Минфин России, Федеральное казначейство, расчеты авторов.

Уровень долговой нагрузки на бюджеты всех остальных субъектов Федерации оказывается существенно выше, чем у Москвы, Московской области и Санкт-Петербурга (табл. 3 и 4). В связи с этим в таблицах ниже (табл. 4, 5, 13, 14) мы представляем бюджеты субъектов Федерации без учета Москвы, Московской области и Санкт-Петербурга. Однако даже такой уровень нагрузки (примерно половина налоговых и неналоговых доходов бюджетов) принято считать умеренным.

**Долговая нагрузка на бюджеты субъектов
Российской Федерации (в процентах от суммы налоговых
и неналоговых доходов на конец года)**

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Долговая нагрузка	14,53	25,16	27,30	29,46	32,81	45,51	49,02	50,76	50,15	46,37

Источники: Минфин России, Федеральное казначейство, расчеты авторов.

Сравнительный анализ динамики доходов, налоговых и неналоговых доходов, расходов бюджетов субъектов Российской Федерации и динамики объема их государственного долга (табл. 5) показывает, что увеличение государственного долга практически ежегодно (за исключением 2016–2017 гг.), а также в целом за рассматриваемый период превышало рост всех перечисленных бюджетных показателей: за период с 2009 по 2018 г. совокупный объем регионального долга вырос в 6,6 раза, в то время как объем налоговых и неналоговых доходов — в 2,08 раза, а объем расходов — в 1,88 раза.

Таблица 5

**Динамика основных бюджетных и долговых показателей
субъектов Российской Федерации (темп роста к предыдущему году, %)**

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Всего за период
Доходы	101,57	110,44	115,37	107,74	99,52	114,41	104,34	105,63	116,52	203,88
Налоговые и неналоговые доходы	86,15	122,95	118,55	113,86	100,53	115,45	108,41	108,57	106,64	208,28
Расходы	105,37	110,17	115,19	110,62	105,91	107,90	103,06	102,84	105,03	188,17
Госдолг	149,18	133,41	127,94	126,82	139,43	124,36	112,26	107,25	98,60	664,71

Источники: Минфин России, Федеральное казначейство, расчеты авторов.

Таким образом, центральным властям с помощью применявшихся в течение данного периода инструментов не удалось сдерживать увеличение долговой нагрузки субъектов Российской Федерации. В чем причины этого? Рассмотрим действующие законодательные установленные ограничения размеров дефицита и государственного долга регионов подробнее.

ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ ОГРАНИЧЕНИЯ РОСТА ДОЛГОВОЙ НАГРУЗКИ РЕГИОНОВ И ИХ КРИТИКА

В соответствии с мировой практикой доступ субнациональных правительств на финансовый рынок для привлечения средств возможен только при соблюдении ими фискальных правил/ограничений. Типичный набор индикаторов для мониторинга долга и соответствующих финансовых рисков (см. например, [2–5]) включает:

- отношение субнационального долга к валовому региональному продукту;
- отношение стоимости обслуживания долга к собственным доходам;
- следование «золотому правилу» (например, операционный баланс, равный нулю в течение цикла);
- запрет структурного дефицита бюджета или необходимость достижения полной сбалансированности бюджета (ежегодно или в рамках определенного временного периода);
- контроль за выданными субнациональными правительствами гарантиями, которые являются источником условных обязательств.

Российский Бюджетный кодекс (далее — БК РФ) предусматривает следующие параметры, призванные ограничить рост долговой нагрузки на бюджеты субъектов Федерации (далее — параметры долговой устойчивости):

1) предельный дефицит бюджета на уровне 15 %¹ утвержденного общего годового объема налоговых и неналоговых доходов бюджета субъекта Федерации (п. 2 ст. 92.1 БК РФ)², который должен быть соблюден по итогам исполнения соответствующего бюджета (п. 4 ст. 92.1 БК РФ);

2) предельный объем заимствований в размере суммы, направляемой в текущем финансовом году на финансирование дефицита бюджета и (или) погашение долговых обязательств (ст. 106 БК РФ);

3) предельный размер госдолга на уровне 100 % утвержденного общего годового объема налоговых и неналоговых доходов бюджета субъекта Федерации (п. 2 ст. 107 БК РФ)³. Указанный предельный объем госдолга должен быть соблюден по итогам исполнения соответствующего бюджета (п. 4 ст. 107 БК РФ);

4) установление объема расходов на обслуживание госдолга субъекта Федерации на уровне 15 % утвержденного объема расходов, за исключением объема расходов, которые осуществляются за счет субвенций (ст. 111 БК РФ).

Все приведенные параметры долговой устойчивости призваны в той или иной степени ограничивать рост госдолга регионов, однако на практике их влияние различно. Основными, на наш взгляд, являются ограничения, налагаемые на размер дефицита бюджета (т. е. предельный объем прироста долга в течение бюджетного года) и на предельный размер госдолга. Указанные ограничения имеют общую «расчетную базу» (годовой объем налоговых и неналоговых доходов) и являются взаимосвязанными.

Анализу эффективности параметров, нацеленных на ограничение долговой нагрузки и повышение долговой устойчивости, посвящен ряд недавних исследований, большая часть которых содержит критику указанных показателей.

Детальный обзор зарубежной практики установления бюджетных правил для бюджетов субъектов Российской Федерации содержится в работе А. Л. Кудрина и А. Н. Дерюгина [5]. Опираясь на анализ указанной практики, а также учитывая реалии регулирования долговой нагрузки на региональные бюджеты, авторы предлагают модификацию бюджетных правил в действующей редакции БК РФ.

¹ В соответствии с п. 2 ст. 92.1 БК РФ для субъектов Российской Федерации, в бюджетах которых доля дотаций из федерального бюджета в течение двух из трех последних отчетных финансовых лет превышала 40 % объема собственных доходов консолидированного бюджета, дефицит не должен превышать 10 % утвержденного общего годового объема доходов, без учета утвержденного объема безвозмездных поступлений. Кроме того, в случае утверждения законом о бюджете в составе источников финансирования дефицита поступлений от продажи акций и иных форм участия в капитале и (или) снижения остатков средств на счетах по учету средств бюджета дефицит может превысить в соответствующем размере ограничения, установленные п. 2 ст. 92.1 БК РФ. Ниже в целях упрощения мы не будем учитывать применение данного положения.

² В соответствии с п. 2 ст. 92.1 БК РФ дефицит не должен превышать 15 % утвержденного общего годового объема доходов бюджета субъекта Федерации, без учета утвержденного объема безвозмездных поступлений. В связи с этим ниже мы будем использовать термин «налоговые и неналоговые доходы» в качестве аналога понятия «объем доходов без учета безвозмездных поступлений». Необходимо отметить, что до 1 января 2011 г. доходы от возврата остатков субсидий, субвенций и иных межбюджетных трансфертов прошлых лет, имеющих целевое назначение, относились к налоговым и неналоговым доходам бюджета, а после этой даты — к безвозмездным перечислениям. Однако данное обстоятельство качественно не меняет динамику показателей, анализируемых в настоящей статье.

³ В соответствии с абз. 2 п. 2 ст. 107 БК РФ для субъектов Федерации, в бюджетах которых доля дотаций из федерального бюджета в течение двух из трех последних отчетных финансовых лет превышала 40 % объема собственных доходов консолидированного бюджета, предельный размер госдолга не должен превышать 50 % утвержденного общего годового объема доходов бюджета, без учета утвержденного объема безвозмездных поступлений (т. е. объема налоговых и неналоговых доходов). Ниже в целях упрощения мы не будем учитывать применение данного положения.

В исследовании А. В. Галухина [6] отмечается, что ограничения долговой нагрузки не соответствуют всем требованиям БК РФ по части регионального долга. Некоторые из них, по сути, оценивают одно и то же; также не учитываются вновь привлекаемые в отчетном периоде заимствования. В работе предложены показатели, в соответствии с которыми регионы можно разделить на группы с высокой, средней и низкой долговой устойчивостью.

А. С. Чулков [7] отмечает, что действующие в настоящее время ограничения на размер обязательств регионов нельзя назвать эффективными по нескольким причинам. В них не предьявляется требований к временной структуре долга и возможности переносить часть расходов на будущие периоды. Соответственно, автор предлагает четыре новых показателя, которые содержат мягкое и жесткое ограничения.

Т. В. Полтева и А. Н. Кирюшкина [8] также указывают на неэффективность показателей Министерства финансов РФ и Счетной палаты и представляют свою методологию ограничения роста долговой нагрузки, которая нацелена на снижение величины долга и процентных расходов, а также на оптимизацию его структуры.

Критика эффективности используемых показателей содержится и в работе С. Н. Солдаткина [9], где предлагается ввести систему параметров без указания пороговых значений, главной идеей которой является необходимость учета муниципального долга для оценки совокупной долговой нагрузки субъектов. В отличие от многих других авторов А. Д. Андряков [10] вместе с критикой эффективности существующих параметров определения долговой устойчивости предлагает изменение не самих показателей, а их пороговых значений.

ДЕЙСТВЕННОСТЬ ОГРАНИЧЕНИЙ БЮДЖЕТНОГО ДЕФИЦИТА И ДОЛГА СУБЪЕКТОВ ФЕДЕРАЦИИ

Начнем наш анализ с предельного значения дефицита (15 %). Предположим, что объем налоговых и неналоговых доходов гипотетического субъекта Федерации увеличивается на уровне среднего темпа роста доходов, сложившегося по всем субъектам Федерации (за исключением Москвы, Московской области и Санкт-Петербурга) за 2008–2016 гг., т. е. на уровне 9,5 % в год. Тогда простой численный пример (табл. 6) показывает, что проведение долговой политики, при которой ежегодный дефицит бюджета и, следовательно, прирост объема долга будет составлять 15 % к доходам⁴, приведет к тому, что изначально нулевой государственный долг региона (даже без учета издержек по его обслуживанию) превысит сумму налоговых и неналоговых доходов бюджета через десять лет.

Таблица 6

Долговая нагрузка на бюджет гипотетического субъекта Российской Федерации (процент от суммы налоговых и неналоговых доходов)

Год	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Дефицит	0,00	15,00	15,00	15,00	15,00	15,00	15,00	15,00	15,00	15,00	15,00
Долг	0,00	15,00	28,70	41,21	52,63	63,07	72,60	81,30	89,24	96,50	103,13

Источник: расчеты авторов.

Необходимо понимать, что любое уменьшение предельного значения дефицита бюджета (15 %) удлиняет указанный период. В связи с этим, на наш взгляд, требование

⁴ В нашем гипотетическом примере субъект Российской Федерации осуществляет покрытие дефицита своего бюджета только за счет заимствований, поскольку в случае утверждения законом о бюджете в составе источников финансирования дефицита поступлений от продажи акций и иных форм участия в капитале и (или) снижения остатков средств на счетах по учету средств бюджета дефицит может превысить в соответствующем размере ограничения, установленные п. 2 ст. 92.1 БК РФ.

к получателям бюджетных кредитов для частичного покрытия дефицита сократить размер дефицита бюджета к 1 января 2017 года до 10 % утвержденного общего годового объема налоговых и неналоговых доходов бюджета⁵ полностью оправданно.

Однако по итогам 2016 г. госдолг Республики Хакасия достиг 145,47 % налоговых и неналоговых доходов бюджета (в настоящее время второй показатель среди всех субъектов Федерации), тогда как в 2008 г. его размер составлял всего 9,61 %. Если начиная с 2009 г. республика ежегодно имела бы дефицит бюджета, не превышающий 15 % объема налоговых и неналоговых доходов, то по итогам 2016 г. ее задолженность должна была бы составить немногим более трех четвертей от этого объема (такая же ситуация имела место еще у одного «рекордсмена» по долговой нагрузке — Смоленской области).

Аналогичные расчеты по субъектам Федерации с самой высокой долговой нагрузкой на 1 января 2017 г. приведены в табл. 7 (гипотетический сценарий предполагает отказ от превышения предельного размера бюджетного дефицита).

Таблица 7

Фактические и гипотетические траектории дефицита и госдолга субъектов Федерации, % от объема налоговых и неналоговых доходов

Субъект РФ	Показатель	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Республика Мордовия	Дефицит (факт)	13,60	0,03	75,3	72,1	21,2	23,9	20,47	30,5	14,4
	Дефицит (план)	13,60	0,03	15,0	15,0	15,0	15,0	15,00	15,00	14,4
	Долг (факт)	37,9	66	125,5	175,2	179,7	172,1	121,1	182,5	176
	Долг (план)	37,92	62,3	66,1	68	71,02	72	58,87	85	89,1
Смоленская область	Дефицит (факт)	13,67	8,93	22,1	16,6	6,65	32,9	14,96	26,7	6,3
	Дефицит (план)	13,67	8,93	15,0	15,0	6,65	15,0	1,96	15,0	6,3
	Долг (факт)	16,42	39,6	53,9	70,3	75,2	97,3	115,6	121,4	113
	Долг (план)	16,42	27,02	37,25	45,96	45,52	57,30	69,1	74,6	70,3
Республика Марий Эл	Дефицит (факт)	10,20	8,65	20,23	14,19	18,94	17,11	19,17	19,5	2,38
	Дефицит (план)	10,20	8,65	15,00	14,19	15,00	15,00	15,0	15,0	2,38
	Долг (факт)	30,39	44,12	60,44	69,19	78,46	90,14	95	106,1	100,9
	Долг (план)	30,39	43,25	53,64	61,54	68,46	80,77	83,9	91,8	87,2
Республика Карелия	Дефицит (факт)	3,24	25,29	5,02	0,41	12,79	31,44	20,6	16,7	10
	Дефицит (план)	3,24	15,00	5,02	0,41	12,79	15,0	15,0	15,0	10
	Долг (факт)	32,06	53,23	55,51	43,81	60,31	90,69	119,3	119,6	115,1
	Долг (план)	32,06	51,28	43,01	36,61	51,83	75,11	86,6	93	95,1
Астраханская область	Дефицит (факт)	12,23	40,56	23,57	11,40	1,97	13,32	22,2	15,2	7,02
	Дефицит (план)	12,23	15,0	15,0	11,40	1,97	13,32	15,0	15,0	7,02
	Долг (факт)	51,37	92,17	94,39	98,71	71,83	75,18	100,8	111,4	135,4
	Долг (план)	51,37	80,54	88,77	91,47	63,84	69,22	86	104,4	119,4
Костромская область	Дефицит (факт)	*	38,88	26,32	12,03	*	17,78	29,8	20,9	22,8
	Дефицит (план)	*	15,00	15,00	12,03	*	15,00	15,0	15,0	15,0
	Долг (факт)	39,65	83,04	93,09	96,93	82,93	96,11	121,1	136,7	143,3
	Долг (план)	39,65	54,65	60,50	67,67	54,23	66,91	77,2	93,5	104,1
Республика Хакасия	Дефицит (факт)	0,56	12,88	7,39	25,50	3,64	30,13	21,12	32,79	43
	Дефицит (план)	0,56	12,88	7,39	15,0	3,64	15,0	15,0	15,0	15,0
	Долг (факт)	9,61	19,24	24,22	38,35	37,47	72,25	85,69	116,8	145,5
	Долг (план)	9,61	20,77	18,37	30,96	31,24	50,13	58,80	66,74	75,2

* Профицит.

Источники: Минфин России, Федеральное казначейство, расчеты авторов.

⁵ См. Постановления Правительства Российской Федерации № 836 от 21 августа 2014 г., № 1567 от 27 декабря 2014 г., № 40 от 27 января 2016 г., № 1482 от 26 декабря 2016 г.

Необходимо отметить, что в Астраханской и Костромской областях даже соблюдение в период 2008–2016 гг. ограничения на предельный размер дефицита (15 %) не предотвратило бы превышения предельного объема государственного долга (100 %). Причиной служит высокий начальный уровень долговой нагрузки (Астраханская область), а также более низкий уровень роста налоговых и неналоговых доходов бюджета (Астраханская и Костромская области) по сравнению со средним темпом по России (за исключением Москвы, Московской области и Санкт-Петербурга) за период 2008–2016 гг. (табл. 8).

Таблица 8

Сравнительная динамика налоговых и неналоговых доходов Астраханской и Костромской областей (год к предшествующему году, %)

Субъект РФ	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Всего за период
Все субъекты	86,15	122,95	118,55	113,86	100,53	115,45	108,41	108,57	195,32
Астраханская область	77,19	125,45	110,60	147,40	113,59	97,23	96,15	92,93	155,79
Костромская область	83,90	120,12	108,72	125,50	104,46	107,63	98,29	114,99	174,74

Источники: Минфин России, Федеральное казначейство, расчеты авторов.

Таким образом, соблюдение имеющегося ограничения предельного размера дефицита бюджета должно эффективно препятствовать росту государственного долга субъекта Российской Федерации на долгосрочном временном горизонте (до десяти лет). Тем не менее по итогам 2016 г. государственный долг восьми (а не двух, как следует из наших расчетов) субъектов Федерации превышал объем их налоговых и неналоговых доходов. Это вызвано следующими причинами.

Во-первых, в период с 1 января 2009 г. по 1 января 2017 г. предельный размер дефицита бюджета и государственного долга мог быть увеличен на разницу между полученными и погашенными субъектом Федерации бюджетными кредитами⁶.

В свою очередь, требование к получателям бюджетных кредитов для частичного покрытия бюджетного дефицита сократить его размер к 1 января 2017 г. до 10 % утвержденного общего годового объема налоговых и неналоговых доходов бюджета, а также не допускать увеличения по сравнению с предшествующим годом является по сути целевой установкой и распространяется только на получателей бюджетных кредитов⁷.

Во-вторых, при утверждении в законе о бюджете предельных величин дефицита бюджета и государственного долга субъекта Федерации в качестве базы расчета используется такой показатель, как «утвержденный общий годовой объем доходов без учета утвержденного объема безвозмездных поступлений». Это плановый показатель, который при исполнении бюджета может быть не достигнут (и соблюдение предельного размера дефицита бюджета в законе о бюджете не является гарантией соблюдения указанного параметра по итогам его исполнения). При этом оценка фактического размера дефицита бюджета и уровня долговой нагрузки производится по данным отчета об исполнении бюджета, что полностью соответствует уже упомянутым выше положениям п. 4 ст. 92.1 и п. 4 ст. 107 БК РФ, в соответствии с которыми предельный дефицит бюджета и предельный размер госдолга должны соответствовать ограничениям, установленным БК РФ (п. 2 ст. 92.1 и п. 2 ст. 107 БК РФ) по итогам исполнения соответствующего бюджета.

⁶ Пункты 8 и 9 ст. 7 Федерального закона № 58-ФЗ от 9 апреля 2009 г. «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

⁷ См. Постановления Правительства Российской Федерации № 836 от 21 августа 2014 г., № 1567 от 27 декабря 2014 г., № 40 от 27 января 2016 г., № 1482 от 26 декабря 2016 г.

Рассмотрим данные о фактическом соотношении дефицитов бюджетов субъектов Федерации с наиболее высокими по состоянию на 1 января 2017 г. уровнями долговой нагрузки и соблюдении ограничений предельных размеров дефицита бюджета без учета и с учетом бюджетных кредитов⁸ (табл. 9).

Таблица 9

Фактические и гипотетические траектории дефицитов бюджетов субъектов Федерации, % от объема налоговых и неналоговых доходов

Субъект РФ	Дефицит бюджета	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Республика Мордовия	Фактический	0,03	75,27	72,09	21,15	23,94	20,47	30,51	14,41
	При условии соблюдения 58-ФЗ	0,03	71,56	60,21	21,15	20,62	20,47	25,36	14,41
	При условии соблюдения БК РФ	0,03	15,00	15,00	15,00	15,00	15,00	15,00	14,41
Смоленская область	Фактический	8,93	22,06	16,61	6,65	32,88	14,96	26,72	6,30
	При условии соблюдения 58-ФЗ	8,93	22,06	16,61	6,65	32,88	14,96	26,72	6,30
	При условии соблюдения БК РФ	8,93	15,00	15,00	6,65	15,00	14,96	15,00	6,30
Республика Марий Эл	Фактический	8,65	20,23	14,19	18,94	17,11	19,17	19,51	2,38
	При условии соблюдения 58-ФЗ	8,65	20,23	14,19	15,00	16,41	19,17	15,00	2,38
	При условии соблюдения БК РФ	8,65	15,00	14,19	15,00	15,00	15,00	15,00	2,38
Республика Карелия	Фактический	25,29	5,02	0,41	12,79	31,44	20,61	16,65	9,98
	При условии соблюдения 58-ФЗ	19,16	5,02	0,41	12,79	20,93	20,61	16,65	9,98
	При условии соблюдения БК РФ	15,00	5,02	0,41	12,79	15,00	15,00	15,00	9,98
Астраханская область	Фактический	40,56	23,57	11,40	1,97	13,32	22,18	15,22	7,02
	При условии соблюдения 58-ФЗ	27,08	21,63	11,40	1,97	13,32	22,18	15,22	7,02
	При условии соблюдения БК РФ	15,00	15,00	11,40	1,97	13,32	15,00	15,00	7,02
Костромская область	Фактический	*	26,32	12,03	*	17,78	29,76	20,90	22,77
	При условии соблюдения 58-ФЗ	*	21,26	12,03	*	17,75	29,76	20,90	21,13
	При условии соблюдения БК РФ	*	15,00	12,03	*	15,00	15,00	15,00	15,00
Республика Хакасия	Фактический	12,88	7,39	25,50	3,64	30,13	21,12	32,79	43,01
	При условии соблюдения 58-ФЗ	12,88	7,39	18,13	3,64	24,30	21,12	17,24	15,00
	При условии соблюдения БК РФ	12,88	7,39	15,00	3,64	15,00	15,00	15,00	15,00

* Профицит.

Источники: Минфин России, Федеральное казначейство, расчеты авторов.

Для рассмотренных субъектов Федерации дефицит бюджета соответствовал ограничениям, установленным п. 2 ст. 92.1 БК РФ в 19 случаях, а превышал указанные ограничения в 37 случаях, в т. ч. в 18 случаях превышал также ограничения, установленные п. 8 ст. 7 Федерального закона № 58-ФЗ от 9 апреля 2009 г. (с учетом сальдо полученных

⁸ Согласно п. 2 ст. 92.1 БК РФ и п. 8 ст. 7 Федерального закона № 58-ФЗ от 9 апреля 2009 г. соответственно.

и погашенных бюджетных кредитов). Таким образом, указанная законодательная норма послужила правовой основой для легитимации неоправданного расширения заимствований субъектов Федерации с наиболее высокими показателями долговой нагрузки, способствуя обострению их долгового кризиса.

Указанные 18 случаев нарушения предельного размера дефицита бюджета могли быть вызваны как непреднамеренными ошибками в прогнозировании доходов соответствующих бюджетов, так и оппортунистическим завышением суммы планируемых доходов в целях увеличения объема новых заимствований (табл. 10) — о неустраимых причинах такого завышения см. [11].

Таблица 10

**Соотношение фактического и прогнозируемого
объемов налоговых и неналоговых доходов бюджетов
субъектов Федерации, %**

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Республика Мордовия	66,36	86,29	72,91	68,70	91,96	91,45	87,49	93,48
Смоленская область	101,48	101,37	95,15	97,55	97,51	94,65	101,69	100,58
Республика Марий Эл	99,51	93,44	91,63	92,70	93,46	95,07	95,87	90,57
Республика Карелия	86,51	106,65	100,38	96,11	86,72	85,23	95,12	95,36
Астраханская область	92,54	98,30	98,23	103,02	101,28	104,43	97,66	104,45
Костромская область	66,84	84,26	91,86	102,04	97,13	99,34	94,94	98,54
Республика Хакасия	88,93	95,16	91,38	88,72	82,49	87,96	61,62	70,75

Источники: Минфин России, Федеральное казначейство, расчеты авторов.

Итак, только в 11 из 56 случаев фактический размер налоговых и неналоговых доходов бюджета субъекта Федерации превысил соответствующий плановый показатель. Более того, из указанных выше 18 случаев нарушения ограничений на предельный размер дефицита бюджета в десяти случаях фактический размер налоговых и неналоговых доходов бюджетов оказался значительно (более чем на 10 %) ниже планового. Использование планового значения размера налоговых и неналоговых доходов бюджета в качестве базы для расчета предельного дефицита создает устойчивый риск превышения госдолгом субъекта Федерации по итогам исполнения бюджета установленного законодательством предела.

Также следует отметить, что у пяти из семи рассмотренных субъектов Российской Федерации в 2014–2016 гг. наблюдался рост дефицита бюджета по сравнению с предшествующим финансовым годом, что свидетельствует в пользу отмеченной нами ограниченной эффективности требования к получателям бюджетных кредитов не допускать роста дефицита бюджета.

Следующим по важности параметром долговой устойчивости является ограничение, налагаемое на объем расходов бюджета на обслуживание госдолга. В соответствии со ст. 111 БК РФ указанные расходы не могут превышать 15 % утвержденного объема расходов бюджета, за исключением расходов, осуществляемых за счет субвенций. По нашему убеждению, данное законодательное ограничение в нынешних условиях своей функции не выполняет, поскольку при соблюдении ограничения, налагаемого на общий объем государственного долга субъекта Федерации (100 % налоговых и неналоговых доходов), и исходя из уровня рыночных процентных ставок не может быть достигнуто даже теоретически. Для иллюстрации в табл. 11 представлены ставка процента, при которой сумма процентных платежей по госдолгу субъектов Федерации достигнет 15 % расходов их бюджетов, и индекс доходности регионального и муниципального долга. Очевидно, что эта ставка многократно превышает текущую рыночную доходность.

Таблица 11

Расчетная ставка процента и доходность субфедерального долга

Показатель	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Расчетная ставка, % годовых	147,65	101,85	82,34	75,86	67,28	51,37	44,45	40,68	39,07
Усредненная доходность (Индекс Cbonds-Muni)	9,64	15,43	7,78	7,65	8,07	7,80	9,94	11,40	10,22

Источники: Федеральное казначейство, информационное агентство Cbonds, расчеты авторов.

В табл. 12 приведен результат расчета процентных ставок по фактически сложившемуся размеру государственного долга субъектов Российской Федерации с максимальным уровнем долговой нагрузки, при котором сумма процентных платежей по указанному долгу равнялась бы 15 % расходов бюджетов указанных субъектов Российской Федерации (за вычетом объема расходов, которые осуществляются за счет субвенций).

Таблица 12

Расчетные процентные ставки, при которых платежи по госдолгу субъектов Федерации составляли бы 15 % расходов их бюджетов

Субъект РФ	Показатель	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Республика Мордовия	Уровень долга, % от объема доходов	37,92	65,98	125,5	175,2	179,7	172,1	121,2	182,5	176
	Расчетная ставка, % годовых	81,08	62,21	35,75	26,62	23,01	18,98	20,40	15,63	14,5
Смоленская область	Уровень долга, % от объема доходов	16,42	39,57	53,92	70,29	75,18	97,29	115,62	121,39	112,95
	Расчетная ставка, % годовых	138,82	64,40	45,18	35,80	31,47	25,47	19,45	18,39	16,76
Республика Марий Эл	Уровень долга, % от объема доходов	30,39	44,12	60,44	69,19	78,46	90,14	94,97	106,07	100,89
	Расчетная ставка, % годовых	97,10	75,40	49,78	45,13	38,85	36,08	32,52	28,03	24,96
Республика Карелия	Уровень долга, % от объема доходов	32,06	53,23	55,51	43,81	60,31	90,69	119,34	119,58	115,09
	Расчетная ставка, % годовых	73,82	50,55	38,96	46,29	37,68	28,81	22,59	20,41	21,27
Астраханская область	Уровень долга, % от объема доходов	51,37	92,17	94,39	98,71	71,83	75,18	100,81	111,36	135,44
	Расчетная ставка, % годовых	60,70	36,94	25,45	25,68	27,12	26,35	21,64	18,79	15,62
Костромская область	Уровень долга, % от объема доходов	39,65	83,04	93,09	96,93	82,93	96,11	121,06	136,70	143,29
	Расчетная ставка, % годовых	53,57	38,63	28,02	26,99	28,00	26,06	20,89	17,96	16,65
Республика Хакасия	Уровень долга, % от объема доходов	9,61	19,24	24,22	38,35	37,47	72,25	85,69	116,77	145,47
	Расчетная ставка, % годовых	244,37	139,56	88,35	66,09	57,61	35,72	31,39	24,64	17,79

Источники: Минфин России, Федеральное казначейство, расчеты авторов.

Таким образом, при сложившемся уровне процентных ставок на финансовом рынке ограничение расходов на обслуживание госдолга субъектов Федерации уровнем 15 % объема расходов бюджета не способно оказать воздействие на долговую политику даже тогда, когда долговая нагрузка на бюджет превышает 100 % объема налоговых и неналоговых доходов (т. е. после нарушения другого параметра долговой устойчивости). Причина в том,

что базой расчета предельного размера расходов на обслуживание государственного долга субъекта Федерации служит сумма расходов бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением расходов, финансируемых за счет субвенций), которая существенно больше базы расчета предельного размера госдолга общей суммы налоговых и неналоговых доходов бюджета (табл. 13).

Таблица 13

Соотношение суммы налоговых и неналоговых доходов и общей суммы расходов бюджетов субъектов Федерации, %

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Налоговые и неналоговые доходы/расходы, 100 %	70,68	58,99	66,87	67,17	67,94	64,17	68,84	72,65	76,56

Примечание: расходы за исключением расходов, финансируемых за счет субвенций.

Источники: Федеральное казначейство, расчеты авторов.

Еще один параметр долговой устойчивости, предельный объем заимствований субъекта Федерации (ст. 106 БК РФ), — не может превышать сумму, направляемую в текущем финансовом году на финансирование дефицита соответствующего бюджета и (или) погашение долговых обязательств. Указанная норма означает, что чистый объем заимствований субъекта Федерации (привлеченные минус погашенные займы) не может превышать дефицит бюджета, и призвана воспрепятствовать осуществлению лишних заимствований, необходимости в осуществлении которых нет (см. анализ исполнения данной нормы в табл. 14).

Таблица 14

Дефициты бюджетов и чистый объем заимствований субъектов Федерации, млн руб.

Субъект РФ	Показатель	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Все субъекты РФ, млрд руб.	Дефицит бюджета	110,5	112,4	122,6	260,4	573,7	317,3	259,3	112,1
	Чистый объем заимствований	141,3	161,3	185,9	217,2	398,8	367,6	228,9	161,8
Республика Мордовия	Дефицит бюджета	2	7328	8154	2854	3713	4829	6026	3292
	Чистый объем заимствований	314	6927	8039	4565	3205	2677	7545	3889
Смоленская область	Дефицит бюджета	949	2969	2776	1328	6887	3256	6690	1837
	Чистый объем заимствований	2282	2928	4331	3186	5593	4997	5344	2574
Республика Марий Эл	Дефицит бюджета	548	1517	1209	1829	1698	2175	2416	318
	Чистый объем заимствований	602	1580	1350	1763	1452	2029	2365	390
Республика Карелия	Дефицит бюджета	2887	768	75	2248	4770	3289	2966	1962
	Чистый объем заимствований	1935	2461	-530	2427	3150	5261	2178	1159
Астраханская область	Дефицит бюджета	4377	3191	1706	435	3341	5407	3566	1528
	Чистый объем заимствований	2873	2697	2030	1114	3070	5776	1526	3400
Костромская область	Дефицит бюджета	2778	2259	1122	*	2175	3918	2705	3388
	Чистый объем заимствований	3101	2056	1055	667	2045	4184	1751	3633
Республика Хакасия	Дефицит бюджета	918	656	2607	445	3497	2676	4684	6765
	Чистый объем заимствований	810	1284	1770	452	3544	2741	5881	6265

* Профицит.

Источники: Минфин России, Федеральное казначейство, расчеты авторов.

В 2009–2016 гг. совокупный объем чистых заимствований субъектов Российской Федерации в пяти случаях из восьми превышал совокупный размер дефицита их бюджета. У субъектов Федерации с наиболее высокими по состоянию на 1 января 2017 г. уровнями долговой нагрузки в 26 из 56 рассмотренных случаев объем чистых заимствований превышал объем дефицита бюджета. Таким образом, норма ст. 106 БК РФ, в соответствии с которой предельный объем заимствований субъекта Российской Федерации не может превышать сумму, направляемую в текущем финансовом году на финансирование дефицита соответствующего бюджета и (или) погашение долговых обязательств субъекта, фактически не применяется и является декларативной.

Это может быть вызвано, например, следующими обстоятельствами. При осуществлении заимствований в течение года субъект Федерации исходит из плановых параметров своего бюджета. В конце года часть утвержденных бюджетных ассигнований может оказаться невостребованной и (или) могут поступить доходы в объемах, превышающих запланированные. В результате объем заимствований, осуществленных в соответствии с утвержденным бюджетом, может превысить фактически сложившийся дефицит бюджета.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

На основании проведенного анализа можно констатировать, что из четырех параметров долговой устойчивости бюджетов субъектов Российской Федерации реально действенными, то есть ограничивающими рост долга на региональном уровне, являются только два:

- 1) предельный уровень дефицита бюджета субъекта Федерации;
- 2) предельный уровень государственного долга субъекта Федерации.

При этом соблюдение предельного уровня дефицита бюджета не служит абсолютной гарантией того, что уровень долговой нагрузки не достигнет предельно допустимого размера (100 % налоговых и неналоговых доходов). Однако длительность периода, в течение которого может быть теоретически достигнут этот показатель, достаточна для принятия финансовыми властями России и региона необходимых мер по недопущению роста долговой нагрузки.

Принятие Федерального закона № 58-ФЗ от 9 апреля 2009 г. «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации», смягчившего ограничение предельного размера дефицита регионального бюджета, послужило правовой базой для резкого наращивания объема госдолга ряда субъектов Федерации, что стало одной из причин формирования чрезмерной долговой нагрузки. В свою очередь, требование к получателям бюджетных кредитов для частичного покрытия дефицита сократить размер дефицита бюджета к 1 января 2017 г. до 10 % утвержденного общего годового объема налоговых и неналоговых доходов бюджета, а также не допускать роста дефицита бюджета позволило в 2015–2017 гг. существенно снизить темп роста государственного долга большинства субъектов Российской Федерации (см. табл. 5), однако не обеспечило преодоления долгового кризиса в отдельных регионах.

Другой важный недостаток данного ограничения — выбор в качестве базы расчета предельного размера дефицита бюджета планового показателя объема налоговых и неналоговых доходов, утвержденного на соответствующий год в законе о бюджете субъекта Федерации. Как показал проведенный анализ, данный показатель часто завышается, что ведет к завышению предельного размера дефицита бюджета, а значит, к излишнему росту госдолга.

Что касается предельного объема расходов бюджета субъекта Федерации на обслуживание госдолга, то в условиях соблюдения предельного размера госдолга субъекта Федерации данный параметр, как мы показали, никак не ограничивает рост долговой нагрузки

на бюджет⁹. В свою очередь, показатель предельного объема заимствований в сложившихся условиях не может применяться в практической деятельности по управлению государственным долгом субъектов Федерации.

Таким образом, в целях совершенствования механизмов ограничения роста долговой нагрузки на бюджеты субъектов Федерации представляется целесообразным:

1. В части взаимосвязанных параметров долговой устойчивости — предельных уровней государственного долга (п. 2 ст. 92.1 БК РФ) и дефицита бюджета субъекта Федерации (п. 2 ст. 107 БК РФ):

Во-первых, предлагается в качестве базы расчета параметров долговой устойчивости при утверждении закона о бюджете субъекта Федерации использовать фактически достигнутый показатель, то есть данные годового отчета об исполнении бюджета за отчетный финансовый год вместо планового показателя утвержденного объема налоговых и неналоговых доходов бюджета субъекта Федерации.

Во-вторых, целесообразно снижение норматива предельного дефицита бюджета субъекта Федерации до 10 % объема налоговых и неналоговых доходов (как это предусматривается сейчас для получателей бюджетных кредитов), а также введение правила, в соответствии с которым объем дефицита бюджета субъекта Российской Федерации ограничивается ежегодной суммой прироста объема налоговых и неналоговых доходов соответствующего бюджета.

С учетом изложенного предлагается закрепить в БК РФ положение о том, что дефицит бюджета субъекта Федерации не должен превышать меньшей из сумм:

- 10 %¹⁰ среднего значения годового объема налоговых и неналоговых доходов бюджета субъекта Федерации за отчетный и два предшествующих ему финансовых года;
- разницы между годовым объемом налоговых и неналоговых доходов бюджета субъекта Федерации за отчетный финансовый год и годовым объемом налоговых и неналоговых доходов за финансовый год, предшествующий отчетному (если указанная разница является отрицательной, то ее значение принимается равным нулю)¹¹.

Предложенное ограничение имеет ряд преимуществ по сравнению с действующей системой лимитирующих параметров:

- за счет использования фактических, а не плановых (как в настоящее время) показателей годового объема налоговых и неналоговых доходов бюджета субъекта Федерации полностью исключается влияние неточных или оппортунистических бюджетных прогнозов;
- за счет использования среднего значения годовых объемов налоговых и неналоговых доходов исключается влияние волатильности указанного показателя у отдельных субъектов;
- за счет ограничения объема дефицита бюджета субъекта Федерации разницей между годовым объемом налоговых и неналоговых доходов за отчетный финансовый год и финансовый год, предшествующий отчетному, исключается возможность прироста государственного долга на сумму, превышающую увеличение налоговых и неналоговых доходов.

⁹ К аналогичному выводу пришли А. Л. Кудрин и А. Н. Дерюгин [5].

¹⁰ Для субъектов Российской Федерации, в бюджетах которых доля дотаций из федерального бюджета в течение двух из трех последних отчетных финансовых лет превышала 40 % объема собственных доходов консолидированного бюджета, — 7,5 %.

¹¹ Предложенное ограничение может носить проциклический характер. Однако, как свидетельствуют данные табл. 5, связь между экономическим циклом и поступлением налоговых и неналоговых доходов в российских условиях неоднозначна (например, в кризисный 2014 г. объем указанных доходов вырос на 15,45 % по сравнению с 2013 г.). В связи с этим полагаем, что контрциклическая политика должна осуществляться на федеральном уровне (например, с помощью трансфертов). Следует также отметить, что в зарубежной практике отсутствуют примеры автоматически действующих контрциклических ограничений роста долга субъектов федеративных государств (см. подробнее [5]).

Соответственно, предельный уровень государственного долга субъекта Федерации не может быть выше 100 %¹² среднего значения годового объема налоговых и неналоговых доходов бюджета субъекта Федерации за отчетный и два предшествующих ему финансовых года.

Полагаем также, что в дальнейшем в бюджетное законодательство Российской Федерации не должны вноситься положения, аналогичные п. 8 ст. 7 Федерального закона № 58-ФЗ от 9 апреля 2009 г. «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации», которые позволили увеличивать предельный размер дефицита бюджета субъекта Федерации на разницу между полученными и погашенными бюджетными кредитами.

2. Результаты проведенного анализа свидетельствуют в пользу необходимости изменения базы расчета предельного объема расходов на обслуживание государственного долга субъекта Федерации¹³. В настоящее время базой его расчета является утвержденный объем расходов бюджета субъекта Российской Федерации, за исключением объема расходов, которые осуществляются за счет субвенций, предоставляемых из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации. Представляется целесообразным унифицировать базу расчета предельного объема расходов на обслуживание государственного долга субъектов Федерации. Для этого в БК РФ следует закрепить положение, в соответствии с которым объем расходов на обслуживание государственного долга субъекта Федерации в очередном финансовом году и плановом периоде, утвержденный законом о соответствующем бюджете, не должен превышать 15 %¹⁴ от меньшей из сумм:

- утвержденного общего годового объема налоговых и неналоговых доходов бюджета субъекта Федерации;
- годового объема налоговых и неналоговых доходов бюджета субъекта Федерации за отчетный финансовый год.

Библиография

1. Зубаревич Н. В. Региональная проекция нового российского кризиса // Вопросы экономики. 2015. № 4. С. 37–52.
2. Balassone F., Franco D. Assessing Fiscal Sustainability: A Review of Methods with a View to EMU / Fiscal Sustainability Conference. 2000. P. 21. URL: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2109377>.
3. Fiscal Sustainability in Theory and Practice: A Handbook. Ed. by C. Burnside. Washington, DC: The World Bank, 2005. DOI: 10.1596/978-0-8213-5874-0.
4. Ter-Minassian T., Craig J. Control of Subnational Government Borrowing / Fiscal Federalism in Theory and Practice. Ed. by T. Ter-Minassian. Washington, DC: IMF, 1997. P. 156–172.
5. Кудрин А. Л., Дерюгин А. Н. Субнациональные бюджетные правила: зарубежный и российский опыт // Экономическая политика. 2018. Т. 13. № 1. С. 8–35. DOI: 10.18288/1994-5124-2018-1-01.
6. Галухин А. В. Оценка долговой устойчивости бюджетов субъектов Федерации // Вопросы территориального развития. 2016. № 5 (35). С. 1–10.
7. Чулков А. С. Переход к модели ответственного управления долгом субъекта Российской Федерации и муниципального образования // Финансы и кредит. 2015. № 38. С. 31–42.
8. Полтева Т. В., Кирюшкина А. Н. К вопросу о методах оценки долговой устойчивости субъектов Российской Федерации // Карельский научный журнал. 2016. Т. 5. № 4. С. 168–172.

¹² Для субъектов Федерации, в бюджетах которых доля дотаций из федерального бюджета в течение двух из трех последних отчетных финансовых лет превышала 40 % объема собственных доходов консолидированного бюджета, — 50 %.

¹³ Статья 111 БК РФ.

¹⁴ Для субъектов Федерации, в бюджетах которых доля дотаций из федерального бюджета в течение двух из трех последних отчетных финансовых лет превышала 40 % объема собственных доходов консолидированного бюджета, данный показатель по аналогии с предельными уровнями государственного долга и дефицита бюджета субъекта Федерации предлагается уменьшить в два раза — до 7,5 %.

9. Солдаткин С. Н. Методологические подходы к оценке качества управления долгом органов власти субъектов Российской Федерации // Теория и практика общественного развития. 2014. № 9. С. 126–129.
10. Андрияков А. Д. Сбалансированность и устойчивость региональных бюджетов в 2008–2016 гг. // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2017. № 6. С. 25–39.
11. Тамбовцев В. Л. Планирование и оппортунизм // Вопросы экономики. 2017. № 1. С. 22–39.

O. V. Buklemishev, D. L. Mikhaylov, V. V. Solovyev, I. G. Fetisov

Effectiveness of Legislative Restrictions on Debt Burden of the Russian Regions

Authors' affiliation:

Oleg V. Buklemishev (e-mail: o.buklemishev@gmail.com), Faculty of Economics, Moscow State University, Moscow, 119991, Russian Federation

Denis L. Mikhaylov (e-mail: mikhaylovl@moscowdebt.ru), Moscow Financial Agency Public Budgetary Institution, Moscow, 119454, Russian Federation

Vladimir V. Solovyev (e-mail: SolovievV3@finance.mos.ru), Moscow Financial Agency Public Budgetary Institution, Moscow, 119454, Russian Federation

Igor G. Fetisov (e-mail: FetisovIG@finance.mos.ru), Moscow Financial Agency Public Budgetary Institution, Moscow, 119454, Russian Federation

Abstract

Lately the debt burden of the Russian regional authorities has been increasing markedly. On the basis of analysis of the Russian regions' budget indicators and the structure of their debt, recommendations are made to adjust and improve the system of indicators controlling the budget deficit, the level of debt and borrowings of the federal subjects. In particular, it is proposed to rule out the usage of planned budget figures and change the basis in calculation of expenditures maximum of the regional public debt.

Keywords:

subfederal finance, regional public debt, debt burden, debt sustainability

JEL: H71, H72, H74, H77

References

1. Zubarevich N. V. Regional Dimension of the New Russian Crisis. *Voprosy ekonomiki*, 2015, no. 4, pp. 37–52.
2. Balassone F., Franco D. Assessing Fiscal Sustainability: A Review of Methods with a View to EMU. Fiscal Sustainability Conference, 2000, p. 21. Available at: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2109377>.
3. Fiscal Sustainability in Theory and Practice: A Handbook. Ed. by C. Burnside. Washington, DC: The World Bank, 2005. DOI: 10.1596/978-0-8213-5874-0.
4. Ter-Minassian T., Craig J. Control of Subnational Government Borrowing. In: Fiscal Federalism in Theory and Practice. Ed. by T. Ter-Minassian. Washington, DC: IMF, 1997, pp. 156–172.
5. Kudrin A. L., Deryugin A. N. Subnational Budget Rules: Foreign and Russian Experience. *Ekonomicheskaya Politika – Economic Policy*, 2018, vol. 13, no. 1, pp. 8–35. DOI: 10.18288/1994-5124-2018-1-01
6. Galukhin A. V. Debt Sustainability Assessment of Russian Federal Subjects' Budgets. *Voprosy territorial'nogo razvitiya – Territorial Development Issues*, 2016, no. 5 (35), pp. 1–10.
7. Chulkov A. S. Transition to the Model of Responsible Debt Management of a Russian Federal Subject and a Municipality. *Finansy i Kredit – Finance and Credit*, 2015, no. 38, pp. 31–42.
8. Polteva T. V., Kiryushkina A. N. The Question of Methods of Debt Sustainability of Subjects of the Russian Federation. *Karel'skiy nauchnyy zhurnal – Karelian Scientific Journal*, 2016, no. 4, pp. 168–172.
9. Soldatkin S. N. Methodological Approaches to the Estimation of Debt Management Quality on the Authority Bodies of Constituent Entities of the Russian Federation. *Teoriya i praktika obshchestvennogo razvitiya – Theory and Practice of Social Development*, 2014, no. 49, pp. 126–129.
10. Andryakov A. D. Balance and Sustainability of Regional Budgets in 2008–2016. *Finansovyy zhurnal – Financial Journal*, 2017, no. 6, pp. 25–39.
11. Tambovtsev V. L. Planning and Opportunism. *Voprosy ekonomiki*, 2017, no. 1, pp. 22–39.