

# Долговая нагрузка регионов и региональная политика

П.В. Строев<sup>1</sup>, Л.И. Власюк<sup>2</sup>,  
Финансовый университет,  
Москва, Россия

<sup>1</sup><http://orcid.org/0000-0003-4770-9140>

<sup>2</sup><http://orcid.org/0000-0001-8058-586X>

## АННОТАЦИЯ

**Предмет.** Статья посвящена проблеме региональных долгов, анализу причин и последствий растущего государственного долга регионов. Авторы определяют проблему разбалансированности бюджетов регионов и высокий уровень долговой нагрузки бюджетов субъектов Российской Федерации как одну из ключевых проблем современного системного экономического кризиса в России.

**Цель.** Цель работы заключается в комплексном анализе долговой нагрузки регионов России, а также оценке качества управления региональными финансами. Поиск новых подходов к решению проблемы непрерывного роста долгов субъектов Российской Федерации позволит усовершенствовать систему межбюджетных отношений и политику регионального развития России в целом.

**Методология.** Проведено исследование объемов и динамики изменения долговой нагрузки регионов России за период 2009–2016 гг., а также анализ направлений государственной политики управления долгами регионов и обзор соответствующего законодательства. Отдельно проведена оценка качества управления региональными финансами на основе отчета Министерства финансов Российской Федерации.

**Результаты.** В статье выделены ключевые причины растущей долговой нагрузки регионов, среди которых низкая собственная доходная база бюджетов, передача на уровень регионов полномочий, необеспеченных финансовыми ресурсами, рост социальной нагрузки, системный кризис в экономике и др. Выявлены тенденции развития проблемы, изменения в структуре долговых обязательств субъектов Российской Федерации, наиболее закредитованные регионы.

**Выводы.** Авторами предложены возможные пути и направления региональной и бюджетной политики в сфере межбюджетных отношений и управления долгом субъектов Российской Федерации. Сделаны выводы о необходимости комплексных изменений в системе межбюджетных отношений и межбюджетной политики в целом.

**Ключевые слова:** региональная экономика; межбюджетные отношения; долговая нагрузка; региональный бюджет; государственное управление; бюджетный дефицит

*Для цитирования:* Строев П.В., Власюк Л.И. Долговая нагрузка регионов и региональная политика // Финансы: теория и практика. 2017. Т. 21. Вып. 5. С. 90–99.

УДК 336.27;332.14

JEL H74, R58

DOI 10.26794/2587-5671-2017-21-5-90-99

# The Debt Burden of Regions and Regional Policy

P.V. Stroeв<sup>1</sup>, L.I. Vlasyuk<sup>2</sup>,

Financial University, Moscow, Russia

<sup>1</sup><http://orcid.org/0000-0003-4770-9140>

<sup>2</sup><http://orcid.org/0000-0001-8058-586X>

## ABSTRACT

**Topic.** The article is devoted to the problem of regional debt, the analysis of the causes and consequences of soaring public debt of the regions. The authors define the problem of imbalance of regional budgets and high debt burden on the budgets of the constituent entities of the Russian Federation as one of the key problems of the modern systemic economic crisis in Russia.

**Purpose.** The purpose of the work consists in a complex analysis of the debt burden of Russian regions, as well as assessing the quality of management of regional finances. The search for new approaches to solving the problem of continuous growth of debts of subjects of the Russian Federation will allow improving the system of intergovernmental relations and policy of regional development of Russia in general.

**Methodology.** The article presents the study of volume and dynamics of changes in the debt burden of Russian regions for the period 2009–2016, analysis of directions of the state policy of debt management of regions, and an overview of relevant legislation. Separately, it was assessed the quality of management of regional finances, based on the report of the Ministry of Finance of the Russian Federation.

**Results.** The article highlights the key causes of the growing regions' indebtedness, including their own low revenue base of the budgets, the transfer to the regions the powers without appropriate financial resources, increased burden of social expenses, a systemic crisis in the economy etc. There were defined the trends of development problems, changes in the structure of debt obligations of the RF subjects and RF subjects with the biggest indebtedness.

**Conclusions.** The authors proposed possible ways and directions of regional and budgetary policy in the sphere of inter-budgetary relations and debt management of the Russian regions. We concluded the need for a complex changes in the system of inter-budgetary relations and inter-budgetary policy in general.

**Keywords:** regional economy; inter-budgetary relations; debt burden; regional budgets; state government; budget deficit

**Citation:** Stroeв P.V., Vlasyuk L.I. The debt burden of regions and regional policy. *Finansy: teoriya i praktika = Finance: theory and practice*, 2017, vol. 21, no. 5, pp. 90–99. (In Russ.).

УДК 336.27;332.14

JEL H74, R58

DOI 10.26794/2587-5671-2017-21-5-90-99

## СОВРЕМЕННЫЙ КРИЗИС: КЛЮЧЕВЫЕ ПРОБЛЕМЫ

Общая экономическая ситуация в России по данным официальной статистики постепенно берет траекторию на выход из кризиса. Индекс физического объема ВВП РФ в 2014 г. составил 100,7%, в 2015 г. — 97,2%, в 2016 г. — 99,8%, а в I квартале 2017 г. относительно I квартала 2016 г. — 100,5%. Во II квартале 2017 г. рост инвестиций составил 6,3% по сравнению II кварталом 2016 г.<sup>1</sup> При этом докризисный уровень

2013 г. еще предстоит достигнуть, а многие показатели еще демонстрируют сложную экономическую ситуацию. Так, инвестиции в основной капитал в сопоставимых ценах относительно предыдущего года составили в 2014 г. 98,5%, в 2015 г. — 89,9%, в 2016 г. — 99,1%. Реальные располагаемые денежные доходы по РФ составили в 2014 г. — 99,3%, в 2015 г. — 96,8%, в 2016 г. — 94,1%.

Причины современной негативной ситуации в экономике России во многом связаны с вну-

<sup>1</sup> В результате Минэкономразвития даже пересмотрело прогноз по инвестициям в российскую экономику:

в 2017 г. рост составит 4,1% против апрельского прогноза роста на 2%.

тренними проблемами, а внешние только усугубляют данную ситуацию. Эксперты выделяют несколько ключевых проблем. Первая — падающие доходы населения и кризис потребления, поскольку люди стали потреблять даже меньше, чем упали их доходы из-за негативных ожиданий.

Вторая — уменьшение инвестиций, общая инвестиционная пауза.

Третья — дефицит региональных бюджетов и их долговая нагрузка.

Вопросам построения эффективных систем межбюджетных трансфертов посвящено большое количество как отечественных публикаций [1–3], так и работ зарубежных авторов [4, 5], поскольку данная проблема свойственна многим странам.

Как отмечает В. К. Фальцман, кроме падения уровня жизни населения, угрозой для текущего качества жизни является обвал импорта в Россию лекарственных средств и сложной медтехники, пока не восполненный импортозамещением, а также сокращение инвестиций, падение импорта инвестиционных товаров из развитых стран, снижение инновационной насыщенности инвестиций [6].

### ***Причины современной негативной ситуации в экономике России во многом связаны с внутренними проблемами, а внешние только усугубляют данную ситуацию.***

Н. В. Зубаревич среди проблем российской экономики также отмечает сильный спад потребления, обусловленный снижением доходов населения и заработной платы; падение промышленного производства и инвестиционной активности; рост безработицы; но самой серьезной проблемой она считает разбалансированность бюджетов регионов и огромный долг [7].

Начиная с середины 2000-х гг., как пишет академик П. А. Минакир, происходит передача на региональный уровень ответственности за поддержание экономического роста и все новых расходных полномочий, которые не обеспечены адекватными по сумме доходными статьями [8].

В настоящее время ключевая задача российской экономики — восстановление инвестиционного процесса. Для ее решения необходимо

признать недостаток ресурсов, негативные ожидания инвесторов и несовершенство институциональной среды, а затем попытаться переломить данную ситуацию хотя бы в некоторых ключевых регионах, способных выступить «локомотивом» выхода из кризиса для прилегающих территорий. Несмотря на наличие у субъектов Российской Федерации определенных рычагов влияния, в текущей макроэкономической ситуации они самостоятельно практически не могут повысить собственную инвестиционную привлекательность. В условиях кризиса для обеспечения достойного уровня жизни в краткосрочном периоде федеральному и региональному правительству приходится думать о выживании некоторых слоев населения и регионов, в долгосрочном же периоде должны быть разработаны социальные стандарты, чтобы жителю любого региона гарантировался определенный уровень образования, здравоохранения, услуг ЖКХ и т. д., независимо от места его проживания и уровня развития региона.

### **АНАЛИЗ ДОЛГОВОЙ НАГРУЗКИ РЕГИОНОВ**

За период 2005–2016 гг. объем регионального долга вырос с 361,7 до 2353,2 млрд руб. (в 6,5 раза), с 2008 по 2016 г. долг увеличился в 3,9 раза. При этом за период 2008–2016 гг. отношение объема государственного и муниципального долга к налоговым и неналоговым доходам консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации увеличилось с 13,4 до 34,9% (в 2,6 раза). Долговая нагрузка значительно отличается по регионам. Отношение государственного долга субъектов Российской Федерации на 01.01.2017 г. к налоговым и неналоговым доходам бюджета в 2016 г. составляло в г. Севастополь и Сахалинской области 0%, в Тюменской области — 1,8%, в г. Санкт-Петербурге — 3%, в г. Москве — 3,5%, в Ненецком автономном округе — 31,7%, в Хабаровском крае — 55,4%, в Краснодарском крае — 88,2%, в Смоленской области — 113%, в Республике Хакасия — 145,5%, в Республике Мордовия — 176%.

По данным на 1 июня 2017 г. объем внутреннего долга российских регионов составил 2222,6 млрд руб., внешнего — 5043,6 тыс. долл. США. Суммарный долг муниципальных образований, входящих в состав субъектов Российской Федерации, составил 346,1 млрд руб.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> По данным Минфина России, Росстата России, Федерального казначейства.

**Структура государственного долга субъектов РФ по видам обязательств / Structure of the state debt of the constituent entities of the Russian Federation by types of obligations**

Дата / Date	Государственный долг субъектов РФ по видам обязательств / State debt of the constituent entities of the Russian Federation by type of obligation				
	Государственные ценные бумаги / State securities	Кредиты от кредитных организаций, иностранных банков и международных финансовых организаций / Credits from credit organizations, foreign banks and international financial organizations	Бюджетные кредиты от других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации / Budgetary credits from other budgets of the budgetary system of the Russian Federation	Государственные гарантии / State guarantees	Иные долговые обязательства / Other debt obligations
01.01.2006	37,5	24,1	13,7	24,0	0,7
01.01.2009	44,7	27,9	6,8	20,5	0,1
01.01.2010	42,4	24,3	19,7	13,5	0,0
01.01.2011	37,2	21,2	31,0	10,6	0,0
01.01.2012	29,3	25,6	35,8	9,3	0,0
01.01.2013	27,8	32,4	31,5	8,2	0,0
01.01.2014	25,9	39,8	27,1	7,2	0,0
01.01.2015	21,2	42,5	31,0	5,3	0,0
01.01.2016	18,7	41,6	34,9	4,4	0,4
01.01.2017	19,4	34,4	42,1	3,8	0,4
01.06.2017	20,1	25,2	50,5	3,8	0,4

Источник / Source: Расчеты авторов по данным Минфина России / Authors' calculations based on data of the Ministry of Finance of Russia.

\* The Ministry of Finance of Russia. Official site. [https://www.minfin.ru/en/performance/public\\_debt/subdbt/](https://www.minfin.ru/en/performance/public_debt/subdbt/).

Поменялась структура внешнего долга регионов, уменьшилась доля государственных ценных бумаг и увеличилась доля кредитов, в том числе бюджетных. Если в 2009 г. доля ценных бумаг составляла 42,4%, кредиты субъектам РФ — 24,3%, а бюджетные кредиты — 19,7%, то в 2015 г. на долю ценных бумаг приходилось 18,7%, на долю кредитов — 41,6%, а бюджетные кредиты составили 34,9%. В 2016 г. доля бюджетных кредитов составила 42,1%, а по данным первого полугодия 2017 г. — 50,5% (см. таблицу). Доходы регионов на фоне общей неблагоприятной социально-экономической ситуации в стране сокращаются, тогда как расходы остаются высокими. Чтобы покрывать разрыв между ними, регионам приходится все больше занимать.

**Поскольку в 2017 г. многим российским регионам придется погасить бюджетные кредиты, выданные в 2014 г., общим объемом 230 млрд руб., то регионы окажутся в трудной ситуации и не все перекредитуются в Минфине РФ, так как в федеральном бюджете зарезервировано 200 млрд руб. А значит, увеличится доля коммерческих кредитов и можно ожидать в 2017 г. рост долговой нагрузки.**

Льготные кредиты (под 0,1% годовых), предназначенные для достижения сбалансированности бюджетов, выделяются регионам с 2014 г. Однако пока ни одному региону не удалось добиться поставленной цели, долги продолжают расти, меняется только их структура. В разных регионах и ситуация с долгами разная, есть и регионы, где сокращают задолженность или хотя бы не позволяют ей расти. Но таких буквально единицы, и они лишь немного улучшают общую тенденцию.

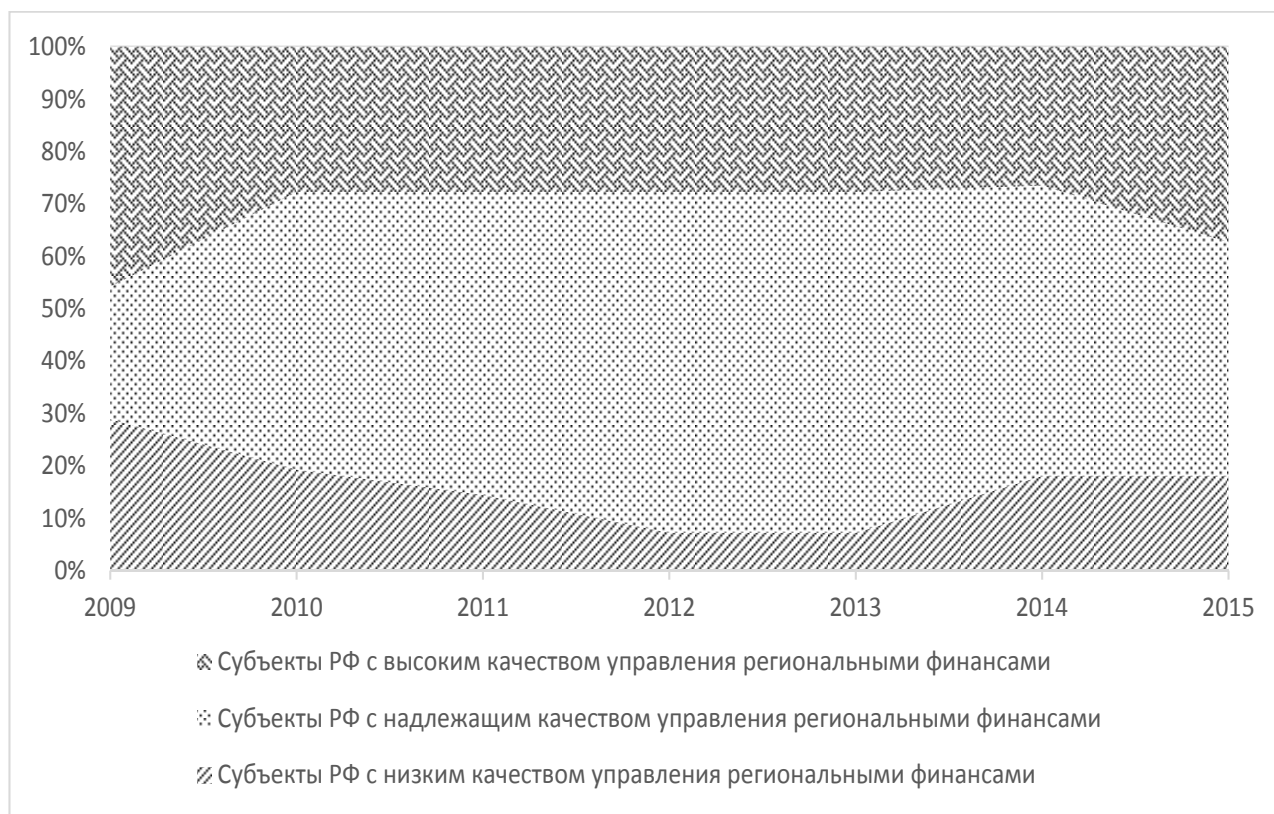
У восьми субъектов Российской Федерации (Республика Мордовия, Республика Хакасия, Костромская обл., Астраханская обл., Республика Карелия, Смоленская обл., Республика Марий

Эл, Еврейская АО) объем госдолга в настоящее время превышает объем годовых доходов бюджета за вычетом безвозмездных поступлений. Положительной тенденцией при этом является сокращение количества таких регионов. По сравнению с 2015 г. их количество сократилось практически в 2 раза (8 — в 2016 г. против 14 — в 2015 г.). При этом согласно ст. 107 Бюджетного кодекса Российской Федерации «предельный объем государственного долга субъекта Российской Федерации не должен превышать утвержденный общий годовой объем доходов бюджета субъекта Российской Федерации без учета утвержденного объема безвозмездных поступлений»<sup>3</sup>. Однако изменениями в Бюджетный кодекс от 30.09.2015 предусматривается возможность превысить ограничения, установленные п. 2 ст. 107 БК РФ, «в пределах объема государственного долга субъекта РФ (муниципального долга) по бюджетным кредитам по состоянию на 1 января текущего года и (или) в случае утверждения законом субъекта РФ (нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования) о бюджете в составе источников финансирования дефицита бюджета субъекта РФ (местного бюджета) бюджетных кредитов, привлекаемых в текущем финансовом году в бюджет субъекта РФ (местный бюджет) от других бюджетов бюджетной системы РФ, в пределах указанных кредитов до 1 января 2018 г.»<sup>4</sup> (в предыдущей редакции изменений БК РФ — был установлен срок до 1 января 2017 г.). Таким образом, срок действия данной возможности превышения установленных ограничений постоянно переносится. Вероятнее всего, эта процедура будет проведена и в текущем 2017 г., поскольку до сих пор не было найдено способа решения проблемы.

Поскольку в 2017 г. многим российским регионам придется погасить бюджетные кредиты, выданные в 2014 г., общим объемом 230 млрд руб., то регионы окажутся в трудной ситуации и не все перекредитуются в Минфине РФ, так как в федеральном бюджете зарезервировано

<sup>3</sup> «Бюджетный кодекс Российской Федерации» от 31.07.1998 № 145-ФЗ (ред. от 29.07.2017).

<sup>4</sup> Федеральный закон от 30.09.2015 № 273-ФЗ «Об особенностях составления и утверждения проектов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации на 2016 год, о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившей силу статьи 3 Федерального закона «О приостановлении действия отдельных положений Бюджетного кодекса Российской Федерации» от 30.09.2015 № 273-ФЗ».



### Распределение субъектов РФ согласно рейтингам Минфина РФ / The distribution of subjects of the Russian Federation according to rankings of the Ministry of Finance of the Russian Federation

200 млрд руб. А значит, увеличится доля коммерческих кредитов и можно ожидать в 2017 г. рост долговой нагрузки.

Основные причины роста региональных долгов — системный кризис экономики, низкая собственная доходная база, передача на уровень регионов полномочий, необеспеченных финансовыми ресурсами, и несбалансированность региональных бюджетов. Стоит отметить, что Правительство уделяет большое внимание проблеме управления региональными финансами и сбалансированности бюджетов, публикуются ежегодные рейтинги регионов по уровню долговой нагрузки, сбалансированности и прочие, как Министерством финансов РФ, так и другими структурами [например, «Аналитическое кредитное рейтинговое агентство» (АКРА), РИА Рейтинг и др.], однако ситуация кардинальным образом не меняется. С точки зрения анализа государственной политики управления региональным развитием в целом и долговой нагрузкой субъектов Российской Федерации в частности наибольший интерес представляет оценка качества управления региональными финансами Министерством финансов за предшествующий год.

### ОЦЕНКА КАЧЕСТВА УПРАВЛЕНИЯ РЕГИОНАЛЬНЫМИ ФИНАНСАМИ

Министерство финансов РФ ежегодно в конце лета — начале осени публикует результаты оценки качества управления региональными финансами. Последний опубликованный рейтинг — за 2015 г., отчет за 2016 г. находится пока на стадии подготовки.

Данная оценка проводится ежегодно по единой методике, с небольшими изменениями год от года. Оценка проводилась по следующим направлениям: 1) бюджетное планирование; 2) исполнение бюджета; 3) управление государственным долгом; 4) финансовые взаимоотношения с муниципальными образованияами; 5) управление государственной собственностью и оказание государственных услуг; 6) прозрачность бюджетного процесса; 7) индикаторы, характеризующие выполнение указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г.

Итогом стало распределение субъектов Российской Федерации по трем группам — регионы с высоким, надлежащим и низким качеством управления региональными финансами. В группу субъектов Российской Федерации с высоким

качеством управления финансов попал 31 регион (22 — в 2014 г., 23 региона — в 2013, 2012 и 2011 гг.). В группу регионов с надлежащим качеством управления было включено 37 субъектов Российской Федерации (46 регионов — в 2014 г., 54 региона — в 2013 и 2012 гг., 48 — в 2011 г.). В группу с низким качеством управления финансами попали 15 регионов (15 — в 2014 г., 6 регионов — в 2013 и 2012 гг., 12 — в 2011 г.).

Среди составивших две последние группы субъектов имеются регионы, нарушившие условия соглашения по предоставлению бюджетных кредитов на погашение рыночных заимствований, и регионы, имеющие нарушения бюджетного законодательства Российской Федерации.

**К необходимости принятия региональных бюджетов с дефицитом (который и покрывается, как правило, за счет кредитов банков и бюджетных кредитов) приводит ежегодный рост социальной нагрузки без достаточного финансового обеспечения.**

Индикатор «нарушений условий соглашения по предоставлению бюджетных кредитов» был включен в методику составления рейтинга и в предыдущие годы, поскольку проблема роста задолженности субъектов перед федеральным центром становится все острее. По итогам 2015 г. с дефицитом были исполнены бюджеты 76 субъектов Российской Федерации (74 — в 2014 г.). Следствием разбалансированности региональных бюджетов является рост уровня долговой нагрузки.

Рост долговой нагрузки регионов в течение последних 10 лет связан, во-первых, с тем, что в 2004 г. была пересмотрена пропорция распределения налоговых поступлений между региональными бюджетами и федеральным центром, в которой наибольшая пропорция налоговых поступлений была направлена в федеральный бюджет, во-вторых, с необходимостью наращивать расходные статьи на социальную сферу, образование, инфраструктуру на фоне падения или стагнации доходов бюджетов.

Еще в 2014 г. на Петербургском международном экономическом форуме Президент РФ поручил Правительству РФ разработать меры по оптимизации долгов российских регионов, но пока ситуация остается без изменений.

С одной стороны, судя по количеству регионов, попавших в группу с высоким качеством управления, относительно 2014 г. ситуация улучшилась. Однако если посмотреть на результаты за несколько лет, то понятно, что она не стала лучше, поскольку растет количество регионов с ненадлежащим качеством управления региональными финансами (рис.).

Долг регионов будет продолжать расти, бюджетные кредиты укрепят свою роль в качестве основного элемента долговой нагрузки большинства регионов. Прогнозируется рост суммарного бюджетного дефицита, поскольку нет предпосылок для улучшения социально-экономической ситуации в стране и увеличения доходной базы региональных бюджетов. Руководство регионов сохранит стремление к сохранению социально-экономической стабильности в регионе, тем более что приближаются сроки достижения многих целевых индикаторов «майских указов» Президента РФ.

Таким образом, к необходимости принятия региональных бюджетов с дефицитом (который и покрывается, как правило, за счет кредитов банков и бюджетных кредитов) приводит ежегодный рост социальной нагрузки без достаточного финансового обеспечения.

Не так много регионов, которые смогли улучшить свои позиции в рейтинге за предыдущий год. Из группы регионов с низким качеством управления переместились в группу регионов с высоким качеством Оренбургская область и Кабардино-Балкарская Республика; в группу с надлежащим качеством — Карачаево-Черкесская Республика, Костромская область, республики Коми и Северная Осетия — Алания. Из группы регионов с надлежащим качеством управления региональными финансами в группу с низким качеством переместились Ивановская область, Краснодарский край, республики Марий Эл, Тыва, Хакасия и Смоленская область.

Регионы, оказывающиеся на протяжении последних 5–6 лет в группе «плохих», — республики Ингушетия и Мордовия. Напротив, регионы, стабильно попадающие в группу с хорошим качеством управления на протяжении этого времени, — Алтайский край, Владимирская область, Липецкая область, Пермский край, Республика

Алтай, Челябинская область и Ямало-Ненецкий автономный округ.

## ВОПРОСЫ РЕГИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ И МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ

В январе 2017 г. был опубликован Указ Президента Российской Федерации «Об утверждении основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 г.». В данном документе сформулирован следующий принцип региональной политики: «соблюдение баланса между наращиванием экономического потенциала регионов и сохранением комфортной среды жизнедеятельности населения». В документе говорится и о необходимости совершенствования системы межбюджетных отношений, в том числе создания дополнительных стимулов для получения трансфертов «при одновременном повышении самостоятельности органов государственной власти субъектов РФ в выборе способов достижения поставленных целей при использовании целевых межбюджетных трансфертов»<sup>5</sup>.

То есть, с одной стороны, делается попытка улучшить ситуацию, но не обозначается переход каких-то доходных статей в ведение субъектов и муниципалитетов и по-прежнему нет понимания, что делать с долгами регионов. Возможным решением проблемы может стать бюджетно-кредитная амнистия для регионов Российской Федерации. Обнуление долгов стабилизирует ситуацию. Кроме того, отпадет необходимость привлечения займов в таких объемах для покрытия долгов. Таким образом, амнистия поможет решить проблему недофинансирования субъектов и послужит толчком для развития многих регионов. Списание долгов означает для регионов возможность существенного снижения расходов бюджетов на обслуживание долговых обязательств и направление высвободившихся средств на решение приоритетных и социально значимых задач. При этом, в случае бюджетно-кредитной амнистии регионов, необходимо принятие жестких как экономических, так и политических механизмов, не допускающих повторения данной ситуации. С другой стороны, особого внимания также требует задача разработки инструментов погашения коммерческих

долгов регионов. В качестве варианта решения возможно рассмотреть выпуск государственных облигаций на сумму долга регионов с дальнейшей передачей их банкам [9].

### ***Возможным решением проблемы может стать бюджетно-кредитная амнистия для регионов Российской Федерации. Обнуление долгов стабилизирует ситуацию.***

Статья 306.5 Бюджетного кодекса РФ предусматривает в случае невозврата или несвоевременного возврата бюджетного кредита «...бесспорное взыскание суммы непогашенного остатка бюджетного кредита и пеней за его несвоевременный возврат в размере одной трехсотой действующей ставки рефинансирования Центрального банка Российской Федерации за каждый день просрочки и (или) приостановление предоставления межбюджетных трансфертов (за исключением субвенций) бюджету, которому предоставлен бюджетный кредит, на сумму непогашенного остатка бюджетного кредита». Фактически ответственность за нарушение бюджетного кодекса РФ отсутствует. Мониторинг, который проводит Минфин, носит информативный характер и не предусматривает наложения мер ответственности за выявленные нарушения.

В то же время необходимо отметить, что возможности повышения финансовой самостоятельности регионов России в сфере доходов ограничены. Это связано со значительными финансовыми обязательствами федерального бюджета, а также неполным разделением налогов между региональным и местным уровнем. Увеличение налоговой базы субъектов Российской Федерации рассматривается в первую очередь за счет введения налога с продаж на региональном уровне, что, однако, приведет к снижению НДС, поступающего в федеральный бюджет, и вызовет серьезные проблемы со сбалансированностью федерального бюджета. Кроме этого, практически отсутствует налоговая база у сельских поселений (собственными доходами менее 1 млн руб. в год обладают более 70% сельских поселений России), что приводит к выводу о необходимости измене-

<sup>5</sup> Указ Президента Российской Федерации от 16.01.2017 № 13 «Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года».



ния административно-территориального деления и укрупнения муниципальных образований в целях обеспечения финансовой самостоятельности муниципалитетов [9–11]. Таким образом, для решения обозначенных вопросов в долгосрочной перспективе необходимы изменения в межбюджетной политике в целом.

### ВЫВОДЫ

Проведенный анализ долговой нагрузки региональных бюджетов за последние несколько лет демонстрирует, что сложившаяся ситуация так и не нашла своего решения. Данный вопрос требует особого внимания руководства страны к региональному уровню государственно-го управления. Необходимо принять комплекс

мер как на федеральном, так и на региональном уровне по снижению долговой нагрузки субъектов. Мероприятия, проводимые в субъектах Российской Федерации, должны быть обязательными для всех глав регионов России. К таким мероприятиям могут быть отнесены ужесточение долговой политики субъектов; усиление контроля за объемом государственного долга регионов и недопущение превышения его предельного значения, а также система механизмов по восстановлению платежеспособности региона. Ответственность за проведение таких мер на региональном уровне должна лежать лично на губернаторах, а их неисполнение должно стать поводом для рассмотрения вопроса об отставке.

### БЛАГОДАРНОСТЬ

Статья подготовлена по результатам исследований, выполненных за счет бюджетных средств по Государственному заданию Финансового университета 2017 г.

### ACKNOWLEDGEMENTS

The article is based on the results of research carried out at the expense of budget funds of the state task of the Financial University in 2017.

### СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Лексин В. Н., Швецов А. Н. Реформы и регионы: системный анализ процессов реформирования региональной экономики, становления федерализма и местного самоуправления. М.: ЛЕНАНД, 2012. 1024 с.
2. Белов А. Эффективен ли централизм? Оптимизация бюджетных отношений в Российской Федерации. Saarbrücken: LAP Lambert Academic Publishing, 2012, 188 p.
3. Климанов В. В., Михайлова А. А. Межбюджетные отношения: последние тенденции и перспективы развития // Государственный аудит. Право. Экономика. 2016. № 4. С. 31–34.
4. Albouy D. Evaluating the Efficiency and Equity of Federal Fiscal Equalization // Journal of Public Economics, 2012, vol. 96, pp. 824–839. DOI: 10.1016/j.jpubeco.2012.05.015.
5. Bird R. M., Smart M. Intergovernmental Fiscal Transfers: International Lessons for Developing Countries // World Development. 2002, vol. 30, no. 6, pp. 899–912.
6. Фальцман В. К. Кризис в аспекте настоящего и будущего экономики России // Проблемы прогнозирования. 2016. № 6. С. 18–26.
7. Зубаревич Н. В. Тренды в развитии кризиса в регионах // Экономическое развитие России. 2016. Т. 23. № 3. С. 89–92.
8. Минакир П. А. Региональные стратегии и имперские традиции // Пространственная экономика. 2015. № 4. С. 7–11.
9. Строев П. В. Пространственная организация экономики России: тенденции и перспективы развития городов как точек экономического роста. М.: А-проджект, 2015. 144 с.
10. Макаре С. В. К развитию теории организации регионального пространства // Экономика. Налоги. Право. 2013. № 6. С. 22–27.
11. Фаттахов Р. В., Низамутдинов М. М. Модельный инструментарий бюджетного планирования и регулирования межбюджетных отношений // Экономика. Налоги. Право. 2013. № 1. С. 36–44.

### REFERENCES

1. Leksin V. N., Shvetsov A. N. Reform and the regions: a systematic analysis of the reform processes of the regional economy of federalism and local self-government. Moscow: LENAND, 2012. 1024 p. (In Russ.)

2. Belov A. Is centralism effective? Optimization of budget relations in the Russian Federation. Saarbrücken: LAP Lambert Academic Publishing, 2012, 188 p. (In Russ.).
3. Klimanov V. V., Mikhailova A. A. Intergovernmental relations: recent trends and prospects. *Gosudarstvennyi audit. Pravo. Ekonomika = Public audit. Law. Economy*, 2016, no. 4, pp. 31–34. (In Russ.).
4. Albouy D. Evaluating the Efficiency and Equity of Federal Fiscal Equalization. *Journal of Public Economics*, 2012, vol. 96, pp. 824–39. DOI:10.1016/j.jpubeco.2012.05.015.
5. Bird R. M., Smart M. Intergovernmental Fiscal Transfers: International Lessons for Developing Countries. *World Development*, 2002, vol. 30, no. 6, pp. 899–912.
6. Faltsman, V.K. The crisis in the aspect of the present and the future of the Russian economy. *Problemy prognozirovaniya = Problems of forecasting*, 2016, no. 6, pp. 18–26. (In Russ.).
7. Zubarevich N.V. Trends in the development of the crisis in the regions. *Ekonomicheskoe razvitie Rossii = Economic development of Russia*, 2016, vol. 23, no. 3, pp. 89–92. (In Russ.).
8. Minakir P.A. Regional strategies and the imperial tradition. *Prostranstvennaya ekonomika = Spatial Economics*, 2015, no. 4, pp. 7–11. (In Russ.).
9. Stroyev P.V. Spatial organization of economy of Russia: tendencies and prospects of development of cities as centers of economic growth. Moscow: A-Project, 2015. 144 p. (In Russ.).
10. Makar S.V. Development of the theory of the organization of the regional space. *Ekonomika. Nalogi. Pravo = Economy. Taxes. Law*, 2013, no. 6, pp. 22–27. (In Russ.).
11. Fattakhov R. V., Nizamutdinov M. M. Modeling tools for budget planning and regulation of inter-budgetary relations. *Ekonomika. Nalogi. Pravo = Economics. Taxes. Law*, 2013, no. 1, pp. 36–44. (In Russ.).

#### ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ

**Павел Викторович Строев** — кандидат экономических наук, директор Центра региональной экономики и межбюджетных отношений, Финансовый университет, Москва, Россия  
stroevpavel@gmail.com

**Людмила Ивановна Власюк** — кандидат экономических наук, доцент, ведущий научный сотрудник Центра региональной экономики и межбюджетных отношений, Финансовый университет, Москва, Россия  
lvlasjuk@mail.ru

#### ABOUT AUTHORS

**Pavel Viktorovich Stroyev** — Cand. Sci. (Econ.), director of the Center for regional economy and inter-budgetary relations, Financial University, Moscow, Russia  
stroevpavel@gmail.com

**Ludmila Ivanovna Vlasyuk** — Cand. Sci. (Econ.), associate professor, leading researcher of the Center for regional economy and inter-budgetary relations, Financial University, Moscow, Russia  
lvlasjuk@mail.ru