

УДК 336.77

## Влияние кредитоспособности регионального правительства на экономику субъекта Федерации

С.Н. Леонов

Институт экономических исследований Дальневосточного отделения РАН, ул. Тихоокеанская 153, Хабаровск, Россия  
Leonov@ecrin.ru

Статья поступила 6.05.2016, принята 12.09.2016

*Эффективная реализация региональной политики в значительной мере зависит от финансовых возможностей региональной хозяйственной системы. Если собственных финансовых ресурсов не хватает, то их можно занять; в этом случае региональное правительство выступает заемщиком. Подобные вопросы повышения кредитоспособности регионов и снижения долговой нагрузки на региональные бюджеты в последнее время приобретают особую остроту. В работе проанализированы шесть основных групп факторов, влияющих на кредитоспособность регионального правительства (системные, экономические, финансовые, долговые, административные, политические), оценено их воздействие на экономику региона. Показано, что в России не сложилось единой общепризнанной стратегии ресурсного обеспечения региональной политики, но созрело понимание важности разрешения проблем «ресурсного блока» и роли региональных правительств в этом процессе. Действительная задача состоит в детальном анализе кредитоспособности регионального правительства, комбинировании апробированных ресурсных схем. Подобный анализ должен производиться на предплановой стадии, до того как принимается практическое решение о реализации той или иной государственной региональной стратегии.*

**Ключевые слова:** кредитоспособность регионального правительства; долговая нагрузка; региональные кредитные риски.

## Influence of creditworthiness of a regional government on the economy of its subject of Federation

S.N. Leonov

Economic Research Institute, Far-Eastern Branch of the Russian Academy of Sciences; 153, Tikhookeanskaya St., Khabarovsk, Russia  
leonov@ecrin.ru

Received 6.05.2016, accepted 12.09.2016

*Effective realization of regional policy depends largely on financial possibilities of a regional economic system. If there is the shortage of financial resources, they can be lent. In this case, regional government acts as a borrower. The issues of increasing regions' creditworthiness and decreasing debt load on regional budgets are of paramount importance nowadays. The article deals with six main groups of the factors, influencing creditworthiness of a regional government. They are systemic, economic, financial, debt-based, administrative and political. The influence of the factors on the region's economy has been assessed. It has been demonstrated that there is no unified strategy for the resource supply of the regional policy, but it is realized that it is important to solve the resource problems and to appreciate the role of regional governments in the process. The real task is to analyze in great depth the creditworthiness of a regional government and to combine the resource schemes obtained. Such analysis has to be done at the pre-planned stage, i.e. prior to making a practical decision to realize any state regional strategy.*

**Key words:** creditworthiness of a regional government; debt load; regional credit risks.

Инвестиции играют принципиальное значение для преодоления затяжной стагнации или закрепления наметившегося регионального экономического роста [1]. Ввиду

ограниченности возможностей федеральной инвестиционной поддержки региональные правительства вынуждены ориентироваться на создание привлекательного инвестиционного климата в своих субъектах Федерации. При этом резко возрастает значение фактора кредитоспособности регионального правительства в деле привлечения дополнительных инвестиций в регион.

**Проблема роста долговой нагрузки на региональные бюджеты** становится важной проблемой в деятельности региональных органов исполнительной власти.

В 2015-2016 гг., на фоне общеэкономического спада и углубления региональных проблем, субъекты Российской Федерации продолжали заимствования. По данным Минфина РФ, суммарный объем государст-

венного долга всех субъектов РФ увеличился почти на 11 % и составил на 1 января 2016 г. 2,3 трлн р., что на 229 млрд р. больше, чем годом ранее [13].

За 10 лет государственный долг субъектов Федерации вырос в 5,9 раза. При этом следует отметить замедление темпов роста долговых обязательств регионов. Если в 2014 г. госдолг субъектов РФ вырос на 28,6 %, то в 2015 — на 20,3 %, а в 2016 — на 11 % [4]. Снижение темпа роста региональных заимствований, наметившееся в последнее время (рис. 1), можно объяснить тем, что в условиях финансовой нестабильности региональные правительства начинают в большей степени экономить, а также более аккуратно взвешивать кредитные риски.

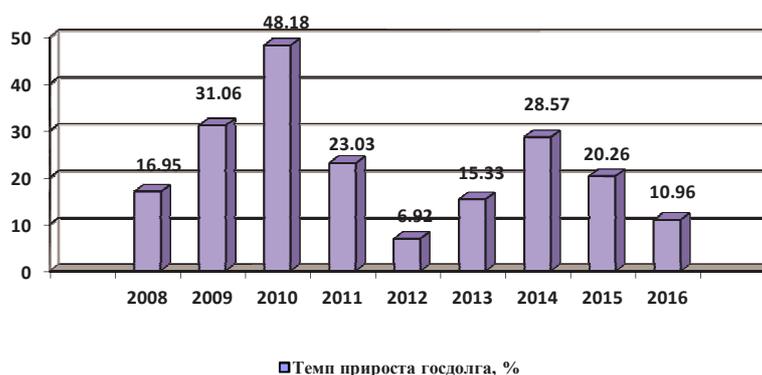


Рис. 1. Динамика цепных темпов прироста госдолга российских регионов к базе 2007 г.

Несмотря на снижение темпов роста долговых обязательств регионов, в целом уровень долговой нагрузки (отношение государственного долга к налоговым и неналоговым доходам бюджета) растет. Долговая нагрузка на 1 января 2015 г. по России в среднем составила 35,4 % против 33 % годом ранее (табл. 1).

Как видно из данных табл. 1, дальневосточные регионы представляют в рейтинге весь спектр показателей, разброс которых по регионам весьма широк: от 0 % в Сахалинской области (лучший показатель среди российских регионов) до 144,4 % в Чукотском автономном округе (худший показатель). Практически дальневосточные регионы «открывают» и «закрывают» рейтинг российских регионов по уровню долговой нагрузки.

Общей тенденцией является рост числа российских регионов, у которых объем государственного долга превышает налоговые и неналоговые доходы регионального бюджета: в 2012 г. таких было два, в 2013 г. — семь, по итогам 2014 г. — десять, по итогам 2015 г. — 14. У 57-ми субъектов РФ государственный долг превышает 50 % от объема собственных (налоговых и неналоговых) доходов регионального бюджета [13]. В это число входит и половина дальневосточных регионов (Чукотский автономный округ, Еврейская автономная область (ЕАО), Амурская и Магаданская области).

**В России количество регионов, испытывающих долговые проблемы, существенно увеличивается.** Наиболее сложная ситуация складывается в тех регионах, где объем коммерческих кредитов достиг опасного уровня и составляет более 50 % от об

щей задолженности. Так, на фоне значительной долговой нагрузки высокий уровень коммерческого долга среди дальневосточных субъектов РФ отмечен у ЕАО (55,9%). При

этом отношение государственного долга региона к собственным доходам автономной области составляет 73,2% (табл. 1).

Таблица 1

*Рейтинг дальневосточных регионов по уровню долговой нагрузки<sup>1</sup> среди 83-х российских субъектов Федерации*

Рейтинг региона*	Субъект РФ	Отношение госдолга субъекта РФ на 1.01.2015 г. к налоговым и неналоговым доходам бюджета субъекта РФ в 2014 г., %	Отношение госдолга субъекта РФ на 1.01.2014 г. к налоговым и неналоговым доходам бюджета субъекта РФ в 2013 г., %	Объем госдолга субъекта РФ на 1.01.2015 г., млн р.	Изменение госдолга в 2014 г., %
1	Сахалинская область	0,0	5,9	0,0	-100
10	Приморский край	13,7	16,7	8 018,8	-9
21	Республика Саха (Якутия)	36,1	37,7	30 312,1	25
22	Камчатский край	37,2	27,5	5 925,0	66
23	Хабаровский край	42,5	30,6	23 197,8	50
30	Магаданская область	52,2	22,8	6 380,8	154
53	Еврейская автономная область	73,2	58,7	3 165,4	37
70	Амурская область	98,1	86,0	28 227,8	24
83	Чукотский автономный округ	144,4	123,0	13 143,6	-2
	Российская Федерация	35,4	33,0	2 089 037,9	-20

\* Среди 83-х субъектов Федерации по состоянию на 1.01.2015 г.

Источник: [13].

В этих условиях крайне важно оценить влияние факторов кредитоспособности региональных администраций на экономику территорий.<sup>1</sup>

**Под кредитоспособностью региона (регионального правительства)** в современных условиях понимается способность и желание региональной администрации (правительства субъекта Федерации) выполнять свои долговые обязательства в срок и в полном объеме (подробнее см. [5; 8, с. 6–8]). Кредито-

способность региона как агрегированный показатель испытывает воздействие разнообразных позитивных и негативных факторов, определяющих возможность удовлетворить требования кредиторов. Влияние большинства факторов может быть количественно измерено и качественно оценено на основе построения индикаторов [10].

Анализ факторов, воздействующих на кредитоспособность регионального правительства, и оценка направления их воздействия основываются на исследовании взаимосвязи четырех групп параметров:

- текущего состояния экономической, правовой и социальной систем;
- существования перспективных планов и программ по оптимизации состояния региональной системы;
- наличия ресурсной базы и оснований для реализации запланированных мер

<sup>1</sup> Уровень долговой нагрузки регионов определялся экспертами Рейтингового агентства «РИА Рейтинг» по распределению региональных долгов и их динамике в 2015 г. В рейтинге использовались данные Федерального казначейства и Минфина о долговых обязательствах. В качестве меры долговой нагрузки в рейтинге выступает отношение государственного долга субъекта РФ на 1 января 2015 г. к налоговым и неналоговым доходам регионального бюджета, то есть к собственным доходам бюджетов без учета безвозмездных поступлений. Подробнее см. [13; 14].

– качества использования ресурсов при реализации мер по развитию региональных систем.

Все многообразие внешних воздействий на способность регионального органа власти платить по своим долгам, можно подразделить на 6 групп факторов:

– факторы системного характера, подразумевающие влияние (или не влияние) федерального правительства на кредитоспособность региональной администрации;

– экономические факторы, охватывающие состояние экономической базы региона и являющиеся важнейшими факторами регионального кредитного риска;

– факторы финансового характера, определяющие качество бюджета региона и динамику его показателей (способность платить по обязательствам напрямую зависит от состояния бюджетной системы региона, которая сама является отражением состояния дел в хозяйственном комплексе);

– долговые факторы, подразумевающие планомерность работы с задолженностью и хорошую кредитную историю региона, то есть способность администрации региона *регулярно и четко* удовлетворять требования кредиторов;

– административные факторы, объединяющие качество финансового менеджмента при работе с публичными финансами, а также организационную структуру и иные качественные параметры функционирования самого органа власти;

– факторы политического характера, связанные с распределением в регионе властных полномочий, также в значительной степени определяют кредитные риски.

Влияние названных групп факторов порождает неопределенность в выполнении долговых обязательств и ведет к возникновению кредитных рисков, разнонаправленно воздействующих на экономику (табл. 2).

На примере Хабаровского края, являющегося столичным регионом Дальневосточного федерального округа, рассмотрим возможности снижения влияния названных факторов и повышения кредитоспособности региональной администрации.

**Системные (суверенные) риски** описывают вероятность того, что действия феде-

ральной власти могут прямо (или косвенно) повлиять на способность субъекта РФ выплатить в срок основную сумму и проценты по своим долговым обязательствам. Системный риск можно подразделить на прямой и косвенный.

**Прямой риск** охватывает вмешательство федеральных властей, непосредственно влияющее на способность региона покрыть свои долговые обязательства. Прямому суверенному риску подвержено в большей степени своевременное обслуживание долга в иностранной валюте, поскольку федеральные власти контролируют обменный курс валюты и могут объявить мораторий на выплату долговых обязательств иностранным кредиторам.

Нестабильность курса российской валюты вынуждает правительство РФ идти на крайние меры. В 2015 г. Министерство финансов пересчитало валютные долги некоторым регионам по докризисному курсу [15]. Объем долгов, которые были пересчитаны, оценивается в 500 млн. дол. [3]. Пересчет валютных долгов снизил объем расходов на погашение долга регионов. Подчеркнем, что долги в валюте, оформленные в виде кредитов Минфина России регионам, изначально не являлись коммерческими. В отличие от валютных кредитов банков гражданам.

Были пересчитаны лишь те долги, которые формально относились к задолженности перед Минфином РФ, но были деноминированы в валюте, поскольку изначально деньги приходили от международных финансовых организаций в виде займа Минфину. Дальше на свое усмотрение федеральные власти передавали кредиты регионам, в частности — на инфраструктурные проекты, закупку городского транспорта. По сути это были целевые бюджетные кредиты.

Эксперты подчеркивают [3], что решение о конвертации валютных долгов не слишком затратно для федерального центра, поскольку ввиду небольшого объема валютной задолженности общий объем поступлений существенно не изменился. По текущему курсу это 30 млрд р., что составляет всего 1,5 % от общего долга регионов (2,1 трлн р. по состоянию на 1 июля).

Таблица 2

## Основные факторы кредитоспособности административных субъектов Федерации и их воздействие на экономику регионов

Группы факторов	Содержание	Результаты воздействия на экономику субъекта Федерации
<b>Системные</b> (вероятность невыплаты суммы из-за вмешательства или невмешательства федеральных властей)	<p>Прямые риски: федеральное вмешательство непосредственно снижает способность региона покрывать долговые обязательства (касается возможности своевременного обслуживания долга в иностранной валюте)</p> <p>Косвенные риски: невозможность для региона своевременно покрывать свои долговые обязательства в связи с ухудшением экономической ситуации в стране в результате нерациональной экономической и финансовой политики федерального правительства</p> <p>Внутренние:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– отраслевая структура и перспективы развития отраслей специализации;</li> <li>– структура занятости и демографическая ситуация;</li> <li>– степень зависимости экономического состояния региона от крупнейших налогоплательщиков, финансовое состояние последних;</li> <li>– состояние финансово-банковского сектора региона</li> </ul> <p>Внешние:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– особенности географического положения;</li> <li>– интеграция в общероссийские и мировые рынки товаров и услуг</li> </ul>	<p>Влияет на кредитный рейтинг долговых обязательств региона, номинированных в иностранной валюте</p> <p>Изменение стоимости обслуживания долговых обязательств региона, доступности и стоимости ресурсов, спроса на товары и услуги, предлагаемые эмитентом</p> <p>Воздействуют на стабильность поступления доходов в региональные бюджеты</p>
<b>Экономические</b> (состояние экономической базы субъекта Федерации как важнейший фактор кредитоспособности)	<ul style="list-style-type: none"> <li>– структура и динамика доходов регионального бюджета;</li> <li>– структура и динамика расходов бюджета;</li> <li>– размер кредиторской и дебиторской задолженности бюджета;</li> <li>– баланс бюджета;</li> <li>– состояние фактических и плановых показателей исполнения бюджета;</li> <li>– использование собственности</li> </ul>	Состояние бюджетной системы определяет способность администрации субъекта Федерации платить по обязательствам
<b>Финансовые</b> (определяют качество бюджета региона и его показателей)	<ul style="list-style-type: none"> <li>– используемые инструменты привлечения ресурсов (облигации, векселя, банковские кредиты, бюджетные ссуды);</li> <li>– соотношение рыночных и нерыночных форм привлечения;</li> <li>– структура привлеченных ресурсов по срокам;</li> <li>– соотношение прямого и косвенного долга в структуре внутреннего долга региона;</li> <li>– наличие финансовых институтов, управляющих денежными потоками администрации региона</li> </ul>	Срыв графика погашения долговых обязательств администрации резко снижает кредитный рейтинг региона
<b>Административные</b> (крайне субъективные факторы)	<ul style="list-style-type: none"> <li>– квалификация сотрудников;</li> <li>– качество финансового менеджмента;</li> <li>– организационная структура администрации региона</li> </ul>	Прямая зависимость качества долговой политики региональной администрации от состояния административных рисков
<b>Политические</b> (распределение в регионе властных полномочий и ответственности)	<ul style="list-style-type: none"> <li>– способность проводить непопулярные меры в целях управления бюджетом и экономикой в целом;</li> <li>– преемственность экономического и политического курса, детерминирующего ожидания хозяйствующих субъектов</li> </ul>	Проявляются в характере взаимоотношений различных ветвей власти, отношениях региона с федеральным центром, определяют обстановку, в которой функционирует эмитент

Источники: [5; 8; 15]

В настоящее время прямые системные риски в отношении обязательств органов власти Хабаровского края не оказывают существенного воздействия, поскольку край не имеет обязательств в иностранной валюте.

**Косвенные риски** отражают воздействие экономической и финансовой политики, проводимой правительством, на ставку процента, состояние рынка труда, налогообложение, состояние общественной инфраструктуры и т. п., что может изменить стоимость обслуживания долговых обязательств регионального правительства, доступность и стоимость кредитных ресурсов.

Наибольший интерес в анализе системных факторов кредитного риска, связанных с кредитоспособностью региональных органов власти, представляет характер межбюджетных отношений, который напрямую затрагивает способность администраций субъектов Федерации аккумулировать ресурсы в бюджет.

Большое значение имеет степень зависимости бюджета региона от финансовой поддержки из федерального бюджета. С этой точки зрения кредитоспособность как выражение возможности расплачиваться по долгам жестко связана с характером бюджетного законодательства, которое устанавливает рамки реальной финансовой самостоятельности региональных органов власти. Нормативы, которые устанавливаются федеральным бюджетным законодательством для региональных бюджетов, позволяют вышестоящему уровню власти контролировать объем доходов региональных бюджетов, что негативно влияет на кредитоспособность последних<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Сами же органы власти субъекта РФ устанавливают нормативные отчисления от регулирующих доходов для органов местного самоуправления (ОМСУ). Устанавливаемые ежегодно принимаемым законом о бюджетной системе субъекта Федерации нормативы отчислений в местные бюджеты от зачисляемых в консолидированный бюджет региона сумм налоговых поступлений значительно варьируют в пределах субъекта Фе-

Еще одним фактором, негативно влияющим на кредитоспособность региональных администраций, являются расходы, финансируемые из регионального бюджета в соответствии с федеральным законодательством и решениями федерального правительства.

Эта проблема порождена, по меньшей мере, тремя причинами:

- вытеснением общеправовых принципов построения системы местного самоуправления оперативным вмешательством федерального правительства;
- ростом числа федеральных законов с предписывающими нормами вместо ограничивающих;
- вынужденным финансированием федеральных ведомств на местах.

Отчетливо проявляется тенденция хозяйственно-экономического вмешательства федерального правительства в дела регионального самоуправления. Значительная доля «оперативной экономической активности» объективно приходится на федеральный уровень исполнительной власти. Изменчивость нормативов, инструкций и распоряжений держит в постоянном напряжении региональный уровень власти. Постоянные изменения становятся мощнейшим инструментом давления на расходную часть региональных бюджетов. Часто федеральные законы не ограничивают поле деятельности региональной власти, а предписывают, что делать.

**Региональные бюджеты в той или иной мере финансируют федеральные ведомства или программы**, особо — федеральные социальные льготы, что подтверждается, например, обследованиями бюджета Хабаровского края.

Начиная с 2012 г., консолидированный бюджет края вынужденно несет высокую дополнительную нагрузку по финансированию социальных расходов, предусмотрен

---

дерации, что может создать угрозу внутрирегиональных конфликтов между ОМСУ (подробнее см. [2; 16]).

ных указами президента<sup>3</sup>, которые на этапе 2012–2015 гг. на 60–72 % обеспечиваются бюджетом Хабаровского края (табл. 3).

Как видно, общая доля средств на реализацию указов президента в расходах бюджета края увеличилась с 11,2 до 26,6 %. То есть, за рассматриваемый период расходные обязательства Хабаровского края увеличились на четверть в соответствии с решениями, принятыми на федеральном уровне, и подобная ситуация характерна для региональных бюджетов всех субъектов Федерации.

Таблица 3

*Расходы бюджетной системы на выполнение указов президента Российской Федерации в части Хабаровского края (млрд р.)*

Показатель	2012 г.	2015 г.
Всего	10,9	27,6
В том числе:		
– федеральный бюджет	4,0	7,6
– бюджет Хабаровского края	6,9	20,0
– доля средств на реализацию указов президента в расходах бюджета Хабаровского края, %	11,2	26,6

Источник: данные министерства финансов Хабаровского края.

<sup>3</sup> Указ Президента РФ от 7.05.2012 г. № 596 «О долгосрочной государственной экономической политике»; Указ Президента РФ от 7.05.2012 г. № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики»; Указ Президента РФ от 7.05.2012 г. № 598 «О совершенствовании государственной политики в сфере здравоохранения»; Указ Президента РФ от 7.05.2012 г. № 599 «О мерах по реализации государственной политики в области образования и науки»; Указ Президента РФ от 7.05.2012 г. № 600 «О мерах по обеспечению граждан Российской Федерации доступным и комфортным жильем и повышению качества жилищно-коммунальных услуг»; Указ Президента РФ от 7.05.2012 г. № 601 «Об основных направлениях системы совершенствования государственного управления»; Указ Президента РФ от 7.05.2012 г. № 606 «О мерах по реализации демографической политики в Российской Федерации»; Указ Президента РФ от 31.08.2013 г. № 693 «О мерах по ликвидации последствий крупномасштабного наводнения на территориях Республики Саха (Якутия), Приморского и Хабаровского краев, Амурской и Магаданской областей, Еврейской автономной области»; Указ Президента РФ от 1.06.2012 г. № 761 «О национальной стратегии в интересах детей на 2012–2017 гг.»; Указ Президента РФ от 28.12.2012 г. № 1688 «О некоторых мерах по реализации государственной политики в сфере защиты детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей».

Проблемой остается неурегулированность процесса делегирования полномочий, сохранение практики наделения полномочиями Российской Федерации субъектов без полного финансового обеспечения, что также увеличивает расходы региональных бюджетов [9].

Например, в Хабаровском крае объем субвенций определяется без учета районных коэффициентов к заработной плате и расходов на уплату имущественных налогов, что повышает расходы краевого бюджета на финансирование отдельных полномочий Российской Федерации на территории региона. В результате в 2014 г. расходы краевого бюджета Хабаровского края на финансирование отдельных полномочий РФ составили 376,2 млн р., в том числе на оплату труда государственным служащим, выполняющим полномочия Российской Федерации, — 159,8 млн р. В 2015 г. расходы на финансирование данных полномочий суммарно превысили 239 млн р.

Причина подобных расходов регионального бюджета — нехватка средств, перечисленных по статье «взаиморасчеты» из вышестоящих бюджетов на финансирование федеральных социальных обязательств. В результате данные обязательства «оседают» на региональных (и местных) бюджетах.

Проблемой региональных бюджетов остаются и взаимоотношения с фондами обязательного медицинского страхования. В Хабаровском крае отмечается ежегодный рост, с 2,1 млрд в 2010 г. до 7,9 млрд р. в 2015 г., размеров страховых взносов за неработающее население в фонд обязательного медицинского страхования. Эти расходы несет краевой бюджет, но данные суммы, по сути, являются нефинансируемым федеральным мандатом, так как их расчет и общая величина, вопреки Бюджетному кодексу, определяются федеральным законодательством и соответственно, как федеральный мандат, должны оплачиваться из федерального бюджета.

*Экономические факторы* охватывают состояние региональной экономической базы, являющейся одним из важнейших факторов для определения кредитоспособности субъекта Российской Федерации, поскольку определяют стабильность поступления доходов в бюджет и предпосылки для их увели

чения. В свою очередь, объем доходов регионального бюджета определяет способность администрации региона обслуживать свои расходные обязательства, в том числе и долговые.

Экономические риски могут быть как внутренними, так и внешними. В группу внутренних экономических факторов риска кредитоспособности входят:

- отраслевая структура и перспективы развития отраслей специализации;
- структура занятости. Экономическое положение населения и демография;
- степень зависимости экономического состояния региона от крупнейших налогоплательщиков, финансовое состояние последних;
- состояние финансово-банковского сектора региона.

Внешние экономические риски определяются особенностями географического положения субъекта Федерации и возможностями интеграции региона в общероссийский и мировые рынки товаров и услуг. В целом можно сказать, что состояние экономики Хабаровского края таково, что он в значительной мере подвержен воздействию экономических факторов риска.

Отраслевая структура и особенности географического положения края не позволяют элиминировать негативное воздействие большинства рисков данной группы, в связи с чем стабильность доходов краевого бюджета должна поддерживаться мерами государственной экономической политики. В то же время, экономический потенциал Хабаровского края достаточно высок [6; 17], что в целом благоприятно влияет на оценку кредитоспособности региона.

**Финансовые факторы** кредитоспособности администраций субъектов Федерации могут быть сведены в шесть основных подгрупп:

1. *Структура и динамика доходов регионального бюджета.* Ключевым аспектом является диверсификация источников дохода. Высокая зависимость общего объема доходов регионального бюджета от одного или двух источников является негативным фактором кредитоспособности территориальной администрации.

В Хабаровском крае налоговые поступления в бюджет достаточно диверсифици-

рованы и обеспечивают определенную устойчивость бюджета в части поступления налоговых платежей [7]. Это благоприятно отражается на оценке кредитоспособности региона.

За базовый уровень доходов бюджета принимается объем собственных доходов бюджета, который представляет собой сумму налоговых и неналоговых доходов.

Разница между уровнем всех доходов и уровнем собственных доходов формирует объем межбюджетных поступлений. Данная категория («межбюджетные доходы») является наименее надежной. Чем она больше по объему в сравнении с объемом собственных доходов, тем ниже качество и надежность структуры бюджета. В бюджете Хабаровского края размеры финансовой помощи остаются весьма значительными.

2. *Структура и динамика расходов регионального бюджета* позволяет выявить, формируется ли в расходном блоке бюджета «бюджет развития», наличие которого можно интерпретировать как потенциал роста собственных доходов региона в будущем. В консолидированном бюджете Хабаровского края чрезвычайно мала доля инвестиционных расходов. За период 2008–2015 гг. доля инвестиционных расходов бюджета края сократилась с 25 до 10 %. Не удается соблюсти долгосрочный характер расходов бюджета. В сложившихся условиях расходы объективно носят текущий характер, а низкая инвестиционная составляющая свидетельствует о низком потенциале роста собственных доходов в будущем и выступает фактором негативного воздействия на кредитоспособность администрации.

3. *Задолженность регионального бюджета.* Кредиторская задолженность бюджета состоит из невыполненных обязательств региональной администрации по расходным статьям. Дебиторская задолженность бюджету формируется из собственно недоимки, а также штрафов и пени на нее. Как правило, предприятия и организации-недоимщики не склонны рассматривать штрафы и пени в качестве своих непогашенных обязательств перед бюджетом, что снижает вероятность их перечисления в бюджет. Важным показателем является соотношение кредиторской и дебиторской задолженности.

4. *Баланс бюджета* считается основным показателем при анализе финансового состояния регионального бюджета. В условиях существования транзитных доходов и расходов, неопределенности с неналоговыми доходами (иногда учитывающими кредиты для сокращения фактического дефицита бюджета) основным балансом выступает баланс налоговых доходов и текущих расходов. Именно он показывает реальные финансовые возможности администрации региона. Положительный баланс расценивается в качестве позитивного фактора кредитоспособности администрации.

В Хабаровском крае на протяжении рассматриваемого периода данный баланс не только не был положительным, но и налоговые доходы были почти вдвое меньше текущих расходов, что негативно влияет на кредитоспособность региона.

5. *Соотношение фактических и плановых показателей* отражает качество управления бюджетом со стороны администрации, а также разумность взаимоотношений между исполнительной и представительной властью, ответственной за утверждение бюджета. Кроме того, различие в степени исполнения расходов по отдельным статьям, как правило, соответствует приоритетам администрации и снижается в зависимости от статуса статьи (от защищенной статьи до статьи в бюджете развития).

Можно утверждать, что качество бюджетного планирования и степень исполнения плановых показателей в Хабаровском крае на протяжении рассматриваемого периода не ухудшались. Это было обеспечено как планированием «от достигнутого», так и проведением в отдельные годы текущих корректировок ряда показателей, что свидетельствует о контроле ситуации со стороны администрации и может рассматриваться как явно положительная тенденция в повышении кредитоспособности региональной администрации. Рост качества финансового менеджмента способствует и повышению кредитоспособности администрации.

6. *Использование собственности.* Активы администрации субъектов РФ включают в себя недвижимость, государственные предприятия и доли администрации в акционерных обществах. Рациональное использование собственности (в первую очередь ак-

тивное использование механизма аренды имущества) может значительно увеличить объем доходов регионального бюджета.

Для Хабаровского края в настоящее время необходима отработка технологии управления собственностью, прежде всего верификация реестров объектов собственности. Повышению кредитоспособности послужит создание системы мониторинга состояния объектов собственности, а также внедрение рыночных механизмов их оценки.

*Долговые факторы* связаны с характером привлечения заемных средств в региональные бюджеты и оказывают определяющее влияние на кредитоспособность администраций субъектов Федерации.

Для финансирования первоочередных расходов правительство Хабаровского края вынужденно привлекает кредиты банков. По данным министерства финансов края, в 2012 г. было привлечено 3,9 млрд р., в 2013 г. – 11,4 млрд р., в 2014 г. – 18 млрд р., в 2015 г. – 17,6 млрд р.

Как следствие, растет государственный долг: к концу 2014 г. он увеличился к уровню 2012 г. в 4,1 раза и составил 23,2 млрд р. Прогноз госдолга на 1 января 2016 г. – 34,9 млрд р., рост за 2015 г. — в 1,5 раза (65,3 % от собственных доходов краевого бюджета).

Расходы на обслуживание госдолга в крае за последние 3 года увеличились с 50 млн р. до 1 млрд р. (в 20 раз!), а по итогам 2015 г. они превысили 2,2 млрд р.

В целях эффективного управления государственным долгом с 2014 г. правительством Хабаровского края разрабатываются основные направления долговой политики региона [11]. В настоящее время при осуществлении государственных заимствований край наиболее широко использует привлечение кредитов от кредитных организаций, что является достаточно затратным и связано с риском увеличения расходов краевого бюджета на обслуживание государственного долга в связи с возможным ростом процентных ставок за пользование банковскими кредитами. Из-за изменений процентных ставок средняя ставка по заключенным государственным контрактам увеличилась с 8,2 % годовых в 2013 г. до 13,2 % годовых в 2015 г. Стоимость обслуживания государственного долга края за этот период в среднем увеличилась на 50,0 млн р. в год на каждый

миллиард заемных средств.

В целях снижения расходов на обслуживание государственного долга проводится работа по привлечению бюджетных кредитов из федерального бюджета на замещение банковских кредитов и на пополнение остатков средств на счете бюджета Хабаровского края. В 2015 г. из федерального бюджета на указанные цели привлечены бюджетные кредиты в сумме 23,9 млрд р. под 0,1 % годовых. В результате экономия бюджетных средств на обслуживание государственного долга края составила 885,3 млн р.

В целях обеспечения своевременных расчетов по долговым обязательствам в полном объеме и недопущения риска возникновения просроченных обязательств региона в основных направлениях долговой политики Хабаровского края предусматривается также равномерное распределение долговой нагрузки на региональный бюджет и повышение его устойчивости путем заключения государственных контрактов по привлечению кредитов с различными сроками возврата основного долга, от одного года до трех лет.

**Административные факторы** охватывают квалификацию сотрудников, качество финансового менеджмента и организационную структуру администрации субъекта РФ. Отлаженная структура администрации имеет не меньшее значение для кредитоспособности региона, чем квалификация ее сотрудников. При этом включение в состав администрации казначейства позитивно влияет на кредитоспособность администрации, поскольку позволяет контролировать финансовые потоки внутри органа управления. Несмотря на крайнюю субъективность оценки административных факторов, они оказывают определяющее воздействие на принятие конкретных решений, в первую очередь касающихся обслуживания долговых обязательств.

Для Хабаровского края характерна достаточно высокая квалификация сотрудников региональной администрации. Нормативная база и некоторые методологические разработки, рассматриваемые с точки зрения наличия оптимизационных подходов, могут быть оценены положительно, то есть существует тенденция к повышению качества документальной базы, основывающаяся на положительной динамике профессиональ-

ной компетентности сотрудников администрации. Структура администрации Хабаровского края представляется достаточно эффективной с точки зрения функционального разделения обязанностей, соотносённых с распределением властных полномочий и ответственности. Организационная структура в этой связи достаточно гибка, что позволяет эффективно решать вопросы, относящиеся к компетенции нескольких структурных подразделений.

**Политические факторы** проявляются в характере взаимодействия различных ветвей власти, отношениях региона с федеральным центром. Политические факторы определяют обстановку, в которой функционирует региональное правительство [12]. Основные направления воздействия политических факторов на кредитоспособность региональных администраций подразумевают:

- способность проводить достаточно непопулярные меры в целях управления бюджетом и экономикой в целом;
- преемственность экономического и политического курса, детерминирующего ожидания хозяйствующих субъектов;
- минимизацию конъюнктурности проводимой экономической политики с целью управления политической ситуацией вследствие высокой конфронтации ветвей власти.

Характер взаимодействия исполнительной и законодательной власти края в сфере принятия решений, затрагивающих хозяйственную жизнь в регионе, также таит в себе элементы риска.

В Хабаровском крае ситуация такова, что серьезных конфликтов не наблюдается, но отдельные противоречия случаются и закрепляются в форме рассогласований и неувязок в принимаемых краевой Думой законах. Структура законодательства края демонстрирует значительный удельный вес нормативных документов, оформленных как решения главы администрации края (губернатора). Обращает на себя внимание тот факт, что некоторые из документов по важности регламентируемых ими вопросов должны быть приняты, скорее, как законы. При объяснении этой практики, кроме того аргумента, что принятие законодательного акта занимает более продолжительное время, может быть выдвинута гипотеза о том, что администрация предпочитает не прохо-

дить весь цикл согласования документа в Думе из-за большой вероятности недостижения компромисса или неоправданно большого периода согласования. При этом сам характер взаимодействия исполнительной и законодательной власти Хабаровского края может быть оценен как конструктивный и не препятствующий реализации мер экономической политики.

**Резюмируя, отметим,** что в настоящее время в России идет поиск модели эффективной региональной политики, формируется набор методов регионального регулирования, и не сложилась единая общепризнанная стратегия ресурсного обеспечения региональной политики. Тем не менее, созрело понимание важности разрешения проблем «ресурсного блока» и роли региональных правительств в их разрешении. Для каждого региона и для каждого временного периода существует большое число факторов, которые воздействуют на кредитоспособность региональных администраций и делают результаты применения одного и того же инструментария или методологии в разных регионах в принципе различными. Действительная задача состоит в детальном анализе кредитоспособности регионального правительства, комбинировании апробированных ресурсных схем. Подобный анализ должен производиться на предплановой стадии, до того как принимается практическое решение о реализации той или иной государственной региональной стратегии.

### *Литература*

1. Балакина Г.Ф. Особенности формирования стратегии социально-экономического развития региона в условиях модернизации // Регион: экономика и социология. 2014. № 3 (83). С. 113-127.
2. Барабаш Е.С. Оценка социально-экономических потенциалов муниципалитетов // Управленческие науки. 2013. № 1 (6). С. 67-73.
3. Валютным заемщикам не стоит рассчитывать на милость. А вот для регионов долги пересчитают [Электронный ресурс] // Ligaza-kon.ru: юрид. портал. URL: <http://www.ligaza-kon.ru/main/9648-valyutnym-zaemshikam-ne-stoit-rasschityvat-namilost-a-vot-dlya-regionov-dolgi-pereschitayut.html> (дата обращения: 11.07.2016).
4. Госдолг регионов за 10 лет [Электронный ресурс]. Национальное рейтинговое агентство (НРА) по заказу «Известий» // ЯСНО: сайт. URL: <http://yasnonews.ru/upload/medialibrary/e86/e86b5ae1336f6b958abb19e7212cc6a2> (дата обращения: 11.07.2016).
5. Грахов В.П., Мохначев С.А., Грахова Е.В. Конкурентоспособность регионов и оценка их кредитоспособности [Электронный ресурс] // Klevoz.ru: сайт. URL: <http://klevoz.ru/nuda/konkurentosposobnoste-regionov-i-ocenka-ih-kreditosposobnosti/main.html> (дата обращения: 11.07.2016).
6. Инвестиционная среда региона: теоретические и прикладные аспекты / под ред. С.Н. Леонова. Хабаровск: РИЦ ХГАЭП, 2013. 120 с.
7. Леонов С.Н. Дифференцированная налоговая политика в отношении Дальнего Востока: последствия для региональных бюджетов // Управленческие науки. 2013. № 4 (9). С. 57-70.
8. Леонов С.Н. Кредитоспособность региона. Хабаровск: РИОТИП, 2003. 144 с.
9. Леонов С.Н., Казанцева Т.В. Межбюджетные отношения на уровне субъекта федерации. Владивосток: Дальнаука, 2006. 152 с.
10. Недосекин А.О. Рейтинг кредитоспособности субъектов РФ с использованием нечетких описаний [Электронный ресурс] // Аудит и финансовый анализ: электрон. журн. 2003. № 1. URL: [http://www.sedok.narod.ru/sc\\_group.html](http://www.sedok.narod.ru/sc_group.html) (дата обращения: 11.07.2016).
11. Основные направления долговой политики Хабаровского края на 2015 год и на плановый период 2016-2017 гг. [Электронный ресурс], утв. распоряжением Правительства Хабаровского края от 19 дек. 2014 г. № 958-пр. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».
12. Силуанов А.Г., Мамедов А.А., Назаров В.С., Зарубин А.В. Проблемы межбюджетных отношений в России. М., Изд-во ин-та Гайдара, 2012. 188 с.
13. Регионы все больше живут в долг [Электронный ресурс] // РИА рейтинг: сайт. URL: [http://riarating.ru/regions\\_rankings/20160301/630012530.html](http://riarating.ru/regions_rankings/20160301/630012530.html) (дата обращения: 11.07.2016).
14. Рейтинг субъектов РФ по уровню долговой нагрузки [Электронный ресурс] // Рейтинговое агентство РИА Рейтинг: сайт. URL: [http://vid1.rian.ru/ig/ratings/gosdolg\\_2015.pdf](http://vid1.rian.ru/ig/ratings/gosdolg_2015.pdf) (дата обращения: 11.07.2016).
15. Рекомендации по проведению субъектами РФ ответственной заемной/долговой политики [Электронный ресурс]. М.: М-во финансов Рос. Федерации, 2015. 29 с. URL: [http://minfin.ru/ru/Perfomance/public\\_debt/subdbt/#](http://minfin.ru/ru/Perfomance/public_debt/subdbt/#) (дата обращения: 11.07.2016).
16. Сапожников А.А. Проблемы муниципального целевого программного бюджетирования // Проблемы социально-экономического развития Сибири. 2015, № 4. С. 35-41.
17. Экономика регионов. Хабаровский край / под ред. П.А. Минакира. Хабаровск: ИЭИ ДВО РАН, 2014. С. 253-372.