

ФАКТОРЫ ДИФФЕРЕНЦИАЦИИ ДОЛГОВОЙ СИТУАЦИИ В ГОРОДСКИХ ОКРУГАХ РОССИИ С НАСЕЛЕНИЕМ БОЛЕЕ 100 ТЫС. ЧЕЛ. В 2015–2020 гг.

© 2021 Д.М. Медведникова^{1,2}

¹Российская академия народного хозяйства и государственной службы
при Президенте Российской Федерации, Москва, Россия

²Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова,
географический факультет, Москва, Россия

e-mail: medvednikova-dm@ranepa.ru, darina.medvednikova@yandex.ru

В статье представлен анализ долгового положения 189 городских округов России с численностью населения более 100 тыс. чел. и факторов, определяющих различия долговой ситуации между данными городскими округами. Исследование проводилось с использованием показателей об объёме и структуре муниципального долга, содержащихся на официальных сайтах местных администраций, а также сведений о доходах и расходах местных бюджетов Базы данных муниципальных образований (БДМО) Росстата. Результаты анализа показали, что долговая нагрузка на бюджет выше в городских округах с большей численностью населения: худшее долговое положение характерно для городских округов-миллионников и иных крупнейших региональных центров. При этом не наблюдается явной зависимости долговых показателей от бюджетно-финансовой ситуации и уровня экономического развития – она нарушается воздействием прочих институциональных условий, в числе которых особенности федеральной и региональной бюджетной политики, социальная помощь крупного бизнеса и иные причины. Анализ целей предоставления муниципальных займов исследуемым городским округам показал, что лишь в единичных случаях долг берётся на реализацию проектов городского развития. Рынок муниципальных облигаций, широко развитый за рубежом, а также иные новые механизмы для снижения долговой нагрузки муниципалитетов в стране не развиваются. Всё это формирует негативный прогноз бюджетно-финансового положения крупнейших центров на ближайшие годы и вновь доказывает острую необходимость пересмотра бюджетно-налоговой политики и системы распределения полномочий на местном уровне.

Ключевые слова: муниципальный долг, муниципальные заимствования, бюджетные кредиты, долговая нагрузка, местный бюджет, городское развитие, городские округа.

DOI: 10.5922/1994-5280-2021-4-3

Введение и постановка проблемы. В отечественных научных и аналитических исследованиях уже не раз была обозначена проблема крайне неблагоприятного бюджетного положения муниципальных образований России. Высокий уровень централизации налоговых поступлений в федеральный и региональные бюджеты определяет острую нехватку бюджетных доходов на местном уровне. Ввиду этого около половины всех муниципалитетов страны ежегодно заканчивают финансовый год с дефицитом бюджета [34]. Финансовых ресурсов на местах не хватает даже для качественной реализации основных муниципальных полномочий. Тем более не остаётся средств для формирования так называемых муниципальных «бюджетов развития» [4] – части доходов бюджета, предназначенной для осуществления инвестиционных и капитальных расходов

на реализацию локальных стратегических проектов, направленных на обеспечение экономического роста и повышения качества жизни на местах.

Проблема нехватки бюджетных ресурсов муниципальными образованиями чаще всего решается посредством осуществления заимствований. Правила осуществления муниципальных заимствований регламентированы Бюджетным кодексом РФ [30] (далее – БК РФ). Однако экспертные интервью с органами местного самоуправления, проведенные автором в рамках программы обучения проектных команд 100 крупнейших городов России в МШУ Сколково в 2020 г., и статистические наблюдения доказывают, что зачастую накопление муниципального долга не способствует улучшению бюджетного положения, а, наоборот, усугубляет его и делает финансирование проектов развития в муни-

ципалитетах ещё более недоступным. Вместе со значительным снижением самостоятельности местных бюджетов в последние годы [18], уровень долгового обременения становится одним из наиболее существенных ограничений социально-экономического развития муниципальных образований. В наибольшей степени проблема большого долга характерна для наиболее крупных по численности населения городских округов страны, которые особенно остро ощущают нехватку бюджетных ресурсов в условиях интенсивного миграционного притока.

Цель данного исследования – составить общее представление о долговом положении 189 городских округов России с численностью населения более 100 тыс. чел. за период 2015–2020 гг. Важной географической задачей являлось определить масштаб дифференциации долговой нагрузки между городскими округами, а также выявить факторы, которые определяют наблюдаемые различия.

Обзор ранее выполненных исследований. Несмотря на остроту проблемы, муниципальный долг в России остаётся практически не исследованным.

Хотя российскими специалистами в сфере региональных и муниципальных финансов проведено много научных исследований по тематике муниципальных бюджетов [10; 12; 17; 18; 19 и др.], в том числе по бюджетам городских округов [8; 9; 29], анализ бюджетного положения муниципальных образований осуществляется авторами только по показателям доходов и расходов бюджета и их структуры, но не по показателям муниципальной задолженности.

Единичные российские исследования, посвящённые изучению именно муниципального долга, ограничиваются анализом либо данных о консолидированном объёме муниципального долга в сумме по всей стране [1; 11] или по федеральным округам [2] на основе данных Минфина России, либо долговой ситуации в отдельно взятых муниципалитетах, чаще всего – городских округах с региональными столицами (такие исследования, например, имеются для Казани [3], Волгограда [5], Томска [20], Смоленска [6], Орла [7] и др.).

Анализ показателей долга на примере более чем одного городского округа в России проводился только группой исследователей

из Вологодского научного центра РАН (в их числе М.А. Печенская-Полищук, А.И. Поварова), однако выборка муниципалитетов для исследования долговых показателей невелика и в работах этих авторов. Учёными из Вологды был составлен сравнительный анализ долгового положения двух городских округов Вологодской области [16] и восьми городских округов-региональных столиц Северо-Западного федерального округа (СЗФО) в 2010-х гг. [14; 15]. Авторами получены важные выводы о том, что со снижением нормативов отчислений от налоговых доходов в местные бюджеты в начале 2010-х годов и сопутствующим снижением бюджетной самостоятельности исследованных городских муниципалитетов, их долг возрос более чем вдвое и оказался сопоставим с объёмом налоговых и неналоговых доходов бюджета, а расходы на обслуживание долга выросли более чем в 10 раз.

Ответственность за отслеживание ситуации с муниципальным долгом в стране лежит на Министерстве финансов РФ. Статистические сведения о долге публикуются ведомством в ежемесячном формате только в сумме по регионам страны (без разбивки на отдельные муниципалитеты) [32]. Единственным систематически публикуемым обзором о долговом положении муниципалитетов является короткий раздел «Обязательства местных бюджетов» в ежегодных мониторингах исполнения местных бюджетов Министерства финансов [34]. Однако в них сведения о муниципальном долге представлены краткой сводкой и только в совокупности по всем муниципалитетам страны.

Изредка информация о состоянии и динамике суммарного муниципального долга в России публикуется в аналитических комментариях и исследовательских обзорах долговой нагрузки субъектов РФ Аналитического кредитного рейтингового агентства (АКРА) [31] и издательского дома «Бюджет» [35], однако данные публикации не носят систематический характер: разделы с освещением ситуации с долговой нагрузкой местных бюджетов лишь иногда включаются в анализ бюджетной ситуации в том или ином регионе.

За рубежом к настоящему моменту накоплен значительный опыт исследования долгового положения низовых территориальных единиц, хотя активно тема муниципальной

задолженности стала изучаться в иностранных работах только с 1990-х гг. Первые работы появились в США [22] и Испании [21; 26], где долговые проблемы муниципалитетов к концу XX в. приобрели наиболее острый характер. К сегодняшнему моменту долговая ситуация на локальном уровне изучается уже во многих странах (например, такие работы написаны учёными в Португалии [24], Чехии [25], Швейцарии [23], Польше [27] и др. государствах). Самое распространённое направление исследований местного долга за рубежом – оценка влияния различных групп факторов (социальных, экономических, институциональных, политических) на долговую нагрузку муниципалитетов с помощью методов количественного анализа. Однако результаты этих исследований до сих пор не привели к единому мнению о том, какие факторы влияют на местный долг больше остальных.

Недостаток российских исследований долгового положения муниципальных единиц в сравнении с зарубежными определяется крайней труднодоступностью статистических данных о муниципальном долге в России.

Материалы и методика исследования.

Для муниципалитетов России отсутствует законодательно закреплённое обязательство публиковать в открытом доступе сведения о своих долговых показателях. По этой причине информация о муниципальных заимствованиях не публикуется в разрезе муниципальных образований ни в одной базе данных муниципальных бюджетных показателей и во многих случаях не опубликована на порталах местных администраций. Сбор сведений о муниципальном долге оказывается возможен только при «ручном» поиске информации по уникальным источникам для каждого муниципального образования, среди которых:

- выписки из муниципальных долговых книг;
- отчёты о муниципальном долге;
- отчёты «Бюджет для граждан»;
- пояснительные записки к отчётам об исполнении бюджетов городских округов;
- программы муниципальных заимствований городских округов;

- бюджетные прогнозы муниципального образования;
- порталы «Открытый бюджет» муниципальных образований и субъектов РФ;
- отчёты контрольно-счётных палат муниципалитетов и др. источники.

Данные о долге в перечисленных источниках характеризуются неполнотой и большим числом пропусков за отдельные годы. Все перечисленные особенности делают сбор данных о муниципальном долге крайне трудоёмким.

Несмотря на перечисленные ограничения, в целях реализации поставленных в исследовании задач для 189 городских округов России (далее – ГО¹), имевших по состоянию на 1 января 2021 г. численность населения более 100 тыс. чел., был собран массив показателей об объёме и структуре муниципального долга за период 2015–2020 гг. Выбор в качестве объекта исследования исключительно городских округов обусловлен относительной простотой устройства бюджетной системы данного типа муниципальных образований в сравнении с муниципальными районами. Отсутствие второго уровня местного самоуправления (уровня городских и сельских поселений) и, соответственно, иерархической двухуровневой структуры бюджета в границах городских округов в значительной степени упрощает сбор и анализ бюджетных данных.

Данные по муниципальному долгу собирались по сведениям на конец финансового года (т.е. на 1 января следующего года): например, для оценки муниципального долга, накопленного за 2015 г., использовались данные на 1 января 2016 г. и т.д.

Помимо данных о муниципальном долге, для проведения оценок долгового положения исследуемых ГО были собраны статистические сведения о доходах и расходах их местных бюджетов (в том числе о расходах на обслуживание муниципального долга). Основным источником этих данных послужили сведения об исполнении бюджетов муниципальных образований Базы данных муниципальных образований (БДМО) [28]. В случае наличия ошибок и пропусков в бюджетных данных в БДМО, статистические сведения дополнялись из отчётов об

¹ Также далее по тексту для упрощения восприятия при упоминании примеров конкретных ГО будут использоваться названия городов, являющихся их административными центрами, а не полные официальные названия муниципалитетов.

исполнении бюджетов городских округов, а также отчётов «Бюджет для граждан», выложенных на официальных порталах муниципальных образований.

В БК РФ определены два ключевых показателя для оценки долговой устойчивости муниципальных образований:

1) Отношение муниципального долга к налоговым и неналоговым доходам местного бюджета («долговая нагрузка»), %² (согласно БК РФ, не должно превышать 100%).

2) Доля расходов по обслуживанию долга в общем объёме расходов местного бюджета без учёта субвенций, % (согласно БК РФ, не должна превышать 15%).

В анализе, представленном в данной статье, акцент был сделан на оценку первого показателя. Второй показатель использовался только как вспомогательный и не рассматривался подробно, так как территориальное распределение показателей 1 и 2 показывает схожие результаты, а потому оценка территориальной дифференциации показателя 2 не даёт дополнительных выводов (в том числе из-за отсутствия детальных данных о долговых обязательствах (сроков, ставок предоставления кредитов и др.)).

Критичность величины долговой нагрузки в городском округе определялась исходя из приближенности значений перечисленных двух показателей к их пороговым значениям, указанным в Бюджетном кодексе (100% для показателя 1 и 15% для показателя 2).

Результаты исследования. По данным на 1 января 2021 г. в сумме ГО с населением более 100 тыс. чел. было накоплено около 325 млрд руб.³ муниципального долга, что соответствует 84,5% от всего долга муниципалитетов страны. С учётом того, что по численности населения исследуемые ГО занимают в полтора раза меньшую долю от населения России (52,6%), становится очевидным, что именно крупнейшие центры страны концентрируют преобладающую часть долга и являются наиболее закредитованными.

Исходя из непрерывного ряда данных за период 2015–2020 гг. по объёму муни-

ципального долга, имеющегося для 157 исследуемых городских округов, можно говорить о постоянном росте суммарного объёма долга ГО-стотысячников в последние годы. В среднем за 2015–2020 гг. темпы прироста составили +4,0% (что несколько ниже темпов инфляции). Однако за прошедшие шесть лет прирост показателя ощутимо замедлился – если в 2016 г. долг рассматриваемых ГО вырос на +8,0% к предыдущему году, то в 2019–2020 гг. прирост составлял незначительно более +2,0%. При этом концентрация муниципального долга в них продолжала расти: если в 2015 г. на 157 ГО с населением более 100 тыс. чел. приходилось 75% всего долга муниципалитетов страны, то в 2020 г. – уже 80,4%.

Рост абсолютной суммы долга в ГО-стотысячниках происходил одновременно с опережающим ростом совокупного объёма налоговых и неналоговых доходов, которые в период 2015–2020 гг. прирастали со средним темпом +4,9%, а к концу периода восстановления после кризиса 2014–2015 гг. показывали прирост даже более +7,0%. Это привело к снижению показателя долговой нагрузки в исследуемых ГО после 2016 г. с 45 до 40,9% (рис. 1). На протяжении всего периода 2015–2020 гг. средний уровень долговой нагрузки по ним не поднимался выше 50%, что позволяет говорить об относительно благоприятном долговом положении больших, крупных и крупнейших ГО страны в целом.

Несмотря на рост долга, доля расходов на его обслуживание в среднем по ГО-стотысячникам также снижалась в последние пять лет (показатель сократился в два раза – с 2,63% до 1,34%). Снижение доли происходило именно за счёт сокращения абсолютных сумм расходов на погашение долга (оценочно, в сумме по всем ГО с населением более 100 тыс. чел. объём расходов на погашение долга сократился более чем на 25%). Уменьшение этих расходов – результат улучшения условий кредитования рассматриваемых ГО посредством расширения практики использования «дешёвых» бюджетных кредитов вместо «дорогих» коммерческих (если

² В Бюджетном кодексе РФ закреплён несколько иной показатель – «Объём муниципального долга к общему объёму доходов соответствующего бюджета без учёта безвозмездных поступлений (безвозмездных поступлений и (или) поступлений налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений от налога на доходы физических лиц)» (см. ст. 1071, п. 5). Однако ввиду труднодоступности информации о дополнительных нормативах отчислений от НДФЛ, заменяющих дотации, при проведении расчётов эти данные не могли быть учтены.

³ Точный объём муниципального долга по всем ГО с населением более 100 тыс. чел. на 1 января 2021 г. неизвестен из-за отсутствия данных по 10 из них. По 179 городским округам, по которым имеются данные, совокупный объём долга на эту дату составил 323,6 млрд руб.

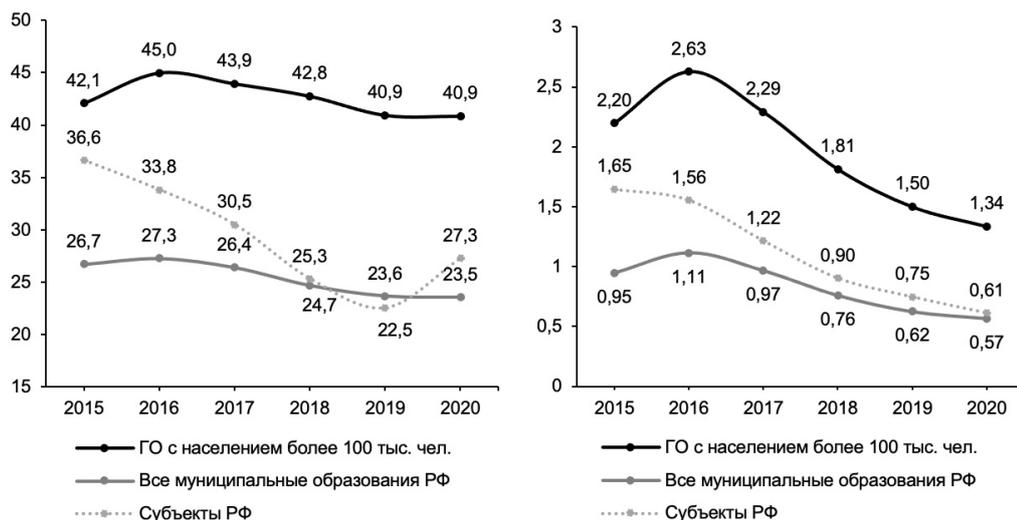


Рис. 1. Динамика средневзвешенных показателей долговой нагрузки, % (диаграмма слева) и доли расходов на обслуживание долга в общей сумме расходов местного бюджета без учёта субвенций, % (диаграмма справа) по ГО с населением более 100 тыс. чел., всем муниципалитетам РФ и субъектам РФ в 2015–2020 гг.

Примечание: для расчёта показателей по субъектам РФ использовались данные региональных бюджетов без включения бюджетов муниципальных образований (т.е. данные бюджетов субъектов РФ, а не консолидированных бюджетов субъектов РФ). *Источник:* для ГО с населением более 100 тыс. чел. показатель рассчитан по данным БДМО Росстата, отчётов об исполнении бюджетов и опубликованным сведениям о муниципальном долге. Для расчётов по всем муниципалитетам России использованы данные Минфина России [34]. Для расчётов по субъектам РФ использованы данные о госдолге Минфина России и данные по исполнению бюджетов субъектов РФ Федерального Казначейства [32].

коммерческие кредиты муниципалитетам зачастую выдаются под процентные ставки более 15% годовых, ставки по бюджетным кредитам чаще всего не превышают 1–2%).

Тенденции динамики долговых показателей ГО-стотысячников в целом совпадали с наблюдаемыми в субъектах РФ. В регионах России также происходило снижение долговой нагрузки⁴, однако оно началось раньше 2016 г., происходило быстрее и было обусловлено снижением совокупного объёма долга субъектов, а не ростом их налоговых и неналоговых бюджетных доходов. В последние годы закредитованность регионов сохраняется на уровне примерно в два раза ниже, чем в исследуемых ГО, по обоим долговым показателям (рис. 1). Даже рост долговой нагрузки регионов в пандемийный 2020 г. (регионы в большей степени, чем муниципалитеты, ощутили удар коронакризиса по бюджетным показателям) не приблизил субъекты РФ к средним значениям по ГО с более чем 100 тыс. жителями.

Хотя в среднем для ГО с населением более 100 тыс. жителей характерны долговые

показатели, далёкие от критических значений, различия долговой ситуации между ними велики (рис. 2).

По состоянию на 1 января 2021 г. только у 37 из 189 рассматриваемых ГО (т.е. у 20% выборки) не имелось муниципального долга. Среди них преимущественно развитые ГО с высокой обеспеченностью налоговыми и неналоговыми доходами бюджета – это крупные центры добычи полезных ископаемых (Новый Уренгой, Ноябрьск, Норильск, Соликамск, Березники) и обрабатывающей промышленности (Тобольск, Магнитогорск, Губкин, Златоуст, Набережные Челны, Октябрьский и др.), а также ряд больших и крупных ГО Московской агломерации.

Отсутствием или низкими значениями муниципального долга характеризуется и большинство городских округов геостратегических регионов страны – субъектов Северного Кавказа (Дербент, Грозный, Нальчик), Дальнего Востока (Находка, Уссурийск, Хабаровск, Петропавловск-Камчатский) и Республики Крым. Низкий уровень муниципального долга в перечисленных ГО,

⁴ Расчёт долговой нагрузки для регионов производился с использованием показателей бюджета субъекта РФ (а не консолидированного бюджета субъекта РФ).



Рис. 2. Картограмма объёма муниципального долга и уровня долговой нагрузки в ГО России с населением более 100 тыс. чел. в 2015–2020 гг.

Примечание: на картограмме подписаны названия городов, являющихся административными центрами соответствующих городских округов.

Источник: рассчитано автором по данным БДМО Росстата, отчётов об исполнении бюджетов и опубликованным сведениям о муниципальном долге исследуемых городских округов.

оценочно, обусловлен большими объемами федеральной бюджетной помощи, ежегодно направляемых в бюджеты соответствующих субъектов. В случае ГО Северного Кавказа имеет значение и широкое распространение практики передачи муниципальных полномочий на региональный уровень ввиду крайнего дефицита налоговой базы местных бюджетов. Сужение перечня местных полномочий приводит к снижению нагрузки на местный бюджет и как следствие – к отсутствию долга.

В худшем долговом положении (долговая нагрузка выше 50%) оказываются большинство ГО-миллионников (с самыми высокими значениями нагрузки – Казань, Волгоград, Новосибирск, Нижний Новгород) и ГО-региональные столицы, в особенности центры субъектов Европейской России с депрессивным состоянием экономики (Смоленск, Кострома, Пенза, Саранск, Саратов и др.).

Проявляется прямая зависимость долговой нагрузки от людности ГО (рис. 3). На конец 2020 г. отношение долга к налоговым и неналоговым доходам бюджета у ГО-миллионников было в 2,2 раза выше, чем в среднем по рассматриваемым городским округам. Долговая нагрузка в 1,8 раза выше среднего и в ГО-региональных столицах. В то же время для ГО с численностью жителей, близкой к 100 тыс. чел., уровень долговой нагрузки остается низким (около 20%). Несмотря на то, что диапазон различий долгового положения между ГО разной людности с 2016 г. сокращался, наблюдаемая дифференциация устойчива во времени.

Это согласуется с ситуацией, наблюдаемой в ГО по показателям бюджетной обеспеченности. В рамках политики бюджетного выравнивания, проводимой большинством субъектов РФ, ГО с наибольшей численностью населения и занимающие центральное положение в региональных системах расселения, получают значительно меньше трансфертов, чем менее крупные периферийные муниципалитеты. В результате этого совокупная бюджетная обеспеченность ГО-миллионников оказывается на 13% ниже, чем у ГО с людностью от 100 до 250 тыс. чел., а в ГО-региональных центрах – на 19% ниже. Политика перераспределения трансфертов приводит не к выравниванию бюджетных возможностей городских округов, а к ухудшению положения крупнейших центров,

которым в условиях большого недостатка бюджетных финансов приходится прибегать к муниципальным займам.

Именно среди крупных и крупнейших региональных центров числятся те ГО, в которых за период 2015–2020 гг. уровень долговой нагрузки по итогам хотя бы одного финансового года превышал допустимые БК РФ 100% (это Казань, Уфа, Саратов, Ижевск, Саранск, Смоленск, Кострома, Орел, Белгород и единственный нестоличный ГО в перечне – Первоуральск).

По состоянию на 1 января 2021 г. городских округов с экстремально высоким уровнем долга всего 4 (рис. 2). Показатели долговой нагрузки выше пороговых значений, установленных законодательством, в перечисленных ГО зачастую формируются за счёт оформления больших муниципальных кредитов на подготовку городской инфраструктуры к проведению мероприятий общерегионального, общестранового или даже общемирового значения. Например, крупным событием, приведшим к росту долга в Саранске стало проведение там в 2018 г. Чемпионата мира по футболу, в Казани – проведение Универсиады в 2013 г., в Смоленске – празднование 1150-летнего юбилея города также в 2013 г.

Иногда к росту долга до крайне высоких значений приводит и срочная необходимость реализации в городском округе инфраструктурного проекта, не привязанного к проведению большого мероприятия. Например, потребностью в срочной дорогостоящей модернизации городской системы водоснабжения были обусловлены колоссально высокие значения долговой нагрузки вплоть до 2019 г. в Первоуральске (в 2015 г. долг ГО Первоуральск был в 6,9 раз (!) выше объёма налоговых и неналоговых доходов бюджета).

Аналогичное распределение исследуемых ГО наблюдается и по второму показателю долговой устойчивости – доле расходов на обслуживание долга в общем объёме расходов без учёта субвенций (коэффициент корреляции с долговой нагрузкой составил 0,88). Однако зависимость между долей расходов на долг с долговой нагрузкой всё же не строгая. Она нарушается ввиду различий в условиях кредитования муниципалитетов. Например, у Ярославля и Саратова по данным на конец 2020 г. уровень долговой нагрузки был одинаково высок и равнялся

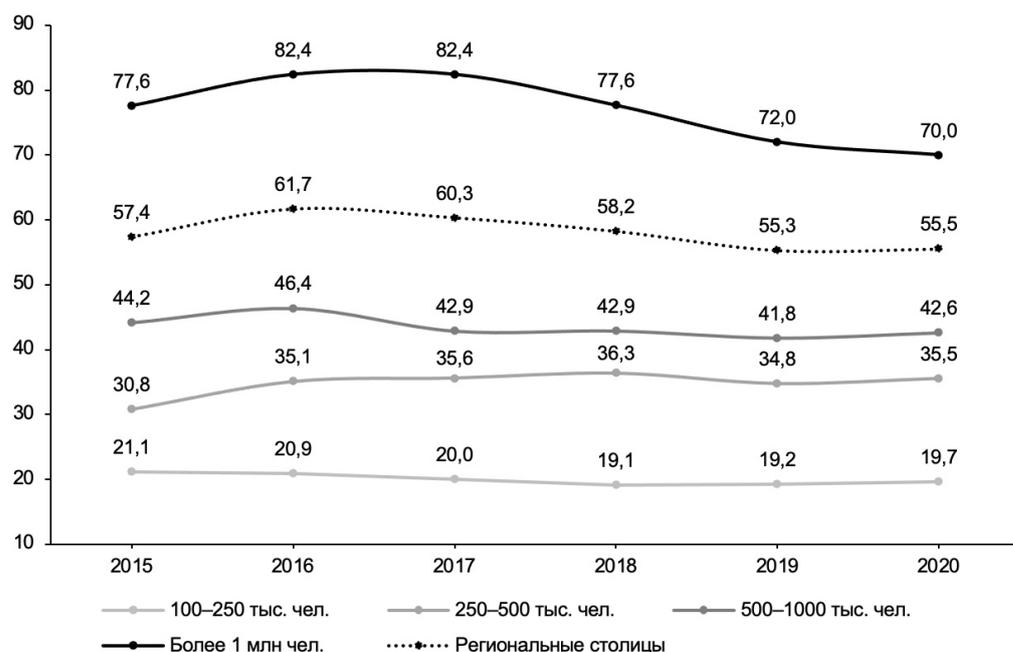


Рис. 3. Динамика долговой нагрузки по ГО разной плотности населения в 2015–2020 гг., %

Примечание: рассчитано по 157 из 189 ГО с населением более 100 тыс. чел., по которым имеется непрерывный ряд данных о муниципальном долге за период 2015–2020 гг.
Источник: рассчитано автором по данным БДМО Росстата, отчетов об исполнении бюджетов и опубликованным сведениям о муниципальном долге исследуемых городских округов.

89,4%, весь долг был сформирован коммерческими кредитами, однако доля расходов на обслуживание займов в Ярославле в 1,5 раза превышает значения Саратова (4,5% против 3,1%). Очевидно, причина наблюдаемых различий в том, что в Ярославле кредит выдан под менее выгодные условия, т.е. по более высокой процентной ставке.

Результаты корреляционного анализа долговой нагрузки ГО с населением более 100 тыс. жителей с рядом факторных показателей (табл. 1) доказывают, что не наблюдается явной устойчивой зависимости долгового положения ГО ни от каких групп факторов, выделяемых зарубежными исследователями: ни по одному показателю коэффициент корреляции не показал значимой величины. Наибольшее значение коэффициента характерно для показателя численности населения ГО (0,3 – соответствует наличию умеренной положительной связи), что отчасти подтверждает наблюдаемую зависимость долговой нагрузки от плотности ГО, но одновременно доказывает, что и она не носит однозначного характера.

Вызывает интерес, что корреляционный анализ не показывает взаимосвязи долговой нагрузки с показателями, характеризующими фактор экономического развития ГО, тогда как отмечается заметная корреляция последних с показателями бюджетной обеспеченности.

Слабые уровни зависимостей, установленные корреляционным анализом, в значительной степени могут объясняться определяющей ролью институциональных условий (региональной нормативно-правовой базы, специфики распределения налогов в отношении муниципальных образований и особенностей предоставления межбюджетных трансфертов муниципалитетам в разных регионах, характера взаимоотношений между администрациями ГО и властями субъектов РФ и др.).

Роль некоторых подобных условий можно проследить на примерах отдельных ГО. Например, исследование публикаций в СМИ и беседы с представителями органов МСУ некоторых ГО свидетельствуют, что снижению долговой нагрузки, как и в целом нагрузки на расходы бюджета, способствует присут-

Таблица 1. Результаты корреляционного анализа долговой нагрузки по ГО России с населением более 100 тыс. чел. с факторными показателями

Группа факторов	Показатель	Источник	Период	$K_{\text{коррел}}$
Факторы бюджетно-финансового положения муниципалитета	Доходы местного бюджета (в приведённых ценах), тыс. руб.	БДМО	2015–2020	0,16
	Налоговые и неналоговые доходы местного бюджета (в приведённых ценах), тыс. руб.	БДМО	2015–2020	0,15
	Среднегодовая бюджетная обеспеченность (по доходам бюджета в приведённых ценах) на одного жителя, тыс. руб. / чел.	БДМО	2015–2020	-0,22
	Доля налоговых и неналоговых доходов местного бюджета в общем объёме доходов бюджета, %	БДМО	2015–2020	-0,07
	Обеспеченность налоговыми и неналоговыми доходами бюджета (в приведённых ценах), тыс. руб. / чел.	БДМО	2015–2020	-0,24
	Доля дефицита / профицита бюджета в доходах местного бюджета, %	БДМО	2015–2020	-0,18
Экономические	Инвестиции в основной капитал (без учёта малых предприятий) на душу населения, тыс. руб. / чел.	БДМО	2015–2020	-0,13
	Среднемесячная заработная плата работников организаций в ценах 2020 г., руб.	БДМО	2015–2020	-0,11
	Среднемесячные доходы населения (по данным о налогооблагаемой базе НДФЛ ФНС России, в приведённых ценах), тыс. руб.	ФНС России	2015–2019	-0,22
Фактор ЭГП	Расстояние по автомобильной дороге до регионального центра, км	рассчитано по данным OpenStreetMap с использованием программного пакета ArcGIS	2020	-0,26
	Расстояние по автомобильной дороге до ближайшего города с численностью населения более 500 тыс. чел., км		2020	-0,04
	Расстояние по автомобильной дороге до ближайшего города-миллионника, км		2020	-0,09
Социальные	Численность населения на 1 января, человек	БДМО	2015–2020	0,31
	Доля населения в трудоспособном возрасте, %	БДМО	2015–2020	-0,08

Примечание: факторные показатели для корреляционного анализа отобраны с опорой на зарубежные исследования и исходя из полноты заполнения данных в БДМО Росстата, их релевантности для отображения влияющего фактора. Источник: рассчитано автором по данным БДМО Росстата, отчётов об исполнении бюджетов, налоговой отчётности ФНС России, OpenStreetMap и опубликованным сведениям о муниципальном долге исследуемых городских округов.

стве в муниципалитете крупного бизнеса. Среди примеров ГО с градообразующей ролью крупных компаний и с отсутствием или крайне низким уровнем долга – Череповец (ПАО «Северсталь»); Соликамск и Березники (ПАО «УРАЛКАЛИЙ»); Салават (ОАО «Газпром нефтехим Салават»); ГО-центры нефте- и газодобывающих компаний ХМАО и ЯНАО – Нефтеюганск, Ноябрьск и др.

Помимо обеспечения высоких налоговых отчислений в местные бюджеты, зачастую крупные компании оказывают значительную финансовую поддержку реализации локаль-

ных городских проектов в рамках политики социальной ответственности и обязательных выплат по лицензионным соглашениям.

Примеры финансирования социальных объектов в исследуемых ГО за счёт средств крупного бизнеса очень многочисленны. Среди них – строительство школы на 1725 мест в Нижневартовске⁵ и спортивного комплекса на 700 человек в Новокуйбышевске на средства ПАО «Роснефть»⁶, финансирование учебных центров, лабораторий для школьников, проведения массовых городских мероприятий со стороны ПАО «Газпром добыча

⁵ «Роснефть» перевела более 900 млн руб. на детские соцпроекты в 2020 г. // LENTA.RU. URL. https://lenta.ru/news/2021/06/01/rsnft_deti/ (дата обращения: 28.10.2021).

⁶ Дворцы, сады и больницы: «Роснефть» вложила в социальную инфраструктуру ПФО // РЕАЛЬНОЕ ВРЕМЯ. URL. <https://realnoevremya.ru/articles/91740-dvorcy-sady-i-bolnicy-rosneft-vlozilas-v-socialnuyu-infrastrukturu-pfo> (дата обращения: 28.10.2021).

Ноябрьск» в Ноябрьске⁷, строительство современных детских садов в Норильске за счёт средств ПАО «Норильский никель»⁸ и многие другие примеры. Подобные мероприятия, реализуемые крупными компаниями, позволяют экономить муниципальной казне миллионы рублей расходов каждый год, что позволяет городским округам их присутствия развиваться и выполнять свои обязательства без привлечения муниципальных займов.

Другой пример влияния на долг институциональных решений можно проследить на примере больших и крупных ГО Московской области. Несмотря на высокую обеспеченность налоговыми и неналоговыми доходами бюджета (в 1,8 раз выше, чем в среднем по ГО-стотысячникам в 2020 г. при поправке на стоимость жизни) и высокую бюджетную самостоятельность (доля налоговых и неналоговых доходов бюджета – 55,5% при средней по всем ГО-стотысячникам 41,5%), в Московском регионе есть ГО с повышенными показателями долговой нагрузки (Солнечногорск – 49,2% на 1 января 2021 г., Наро-Фоминск – 43,3%, Ногинск – 40,2%, Подольск – 39,1%). Открытые сведения на порталах администраций и беседы с органами МСУ подмосковных ГО показывают, что зачастую долговая нагрузка на бюджет в них формируется за счёт необходимости в срочном порядке обеспечивать за счёт муниципальных финансов сооружение объектов социальной или инженерной инфраструктуры при крупных новых жилых комплексах, при проектировании или строительстве которых по разным причинам обеспечение необходимой инфраструктурой не было предусмотрено.

Показателен пример ГО Подольск, в котором с 2015 по 2018 гг. муниципальный долг вырос в два раза и достиг 2,2 млрд руб. вследствие срочной необходимости обслуживания социальной и инженерной инфраструктурой нового жилого района для военнослужащих «Кузнечики» на 45 тыс. квартир, построенного в 2010–2012 гг. Министерством обороны РФ. В частности, сложности по подключению новых домов

к инженерным коммуникациям, возникшие из-за возведения второй очереди ЖК «Кузнечики-2» на землях бывшей воинской части, не предназначенных и не подготовленных для строительства жилья⁹, местным властям пришлось решать в экстренном порядке уже не на средства Минобороны, а на деньги из муниципального бюджета.

Долговое положение ГО зависит, в том числе, от политики муниципальных властей по привлечению различных видов муниципальных заимствований.

Самым распространённым инструментом займов у ГО-стотысячников, как и у всех муниципалитетов страны в целом, являются коммерческие кредиты (кредиты банков). Среди 128 рассматриваемых ГО, у которых на 1 января 2021 г. имелся муниципальный долг и для которых были доступны данные о его структуре, 114 (или 89,1%) имели такие кредиты (рис. 4). Из-за высокой доступности этого вида займов (в отличие от бюджетных кредитов, на получение муниципалитетами коммерческих кредитов не накладывается никаких законодательных ограничений) в большинстве городских округов с наибольшими объёмами долга преобладают именно кредиты банков.

Объёмом коммерческих кредитов и условиями кредитования (процентными ставками, сроками кредитования) определяется уровень ежегодных бюджетных расходов на обслуживание муниципального долга ($K_{\text{коррел}}$ между показателями объёма коммерческих кредитов и расходов на обслуживание долга равен 0,92). В ГО с большими объёмами накопленных коммерческих займов ежегодные расходы на погашение долга могут достигать 2,5% и более от всех расходов местного бюджета (такое наблюдается, например, в Ярославле, Туле, Петрозаводске, Омске и др.). Например, в 2020 г. в Омске на обслуживание муниципального долга было потрачено 414,7 (!) млн руб.

Бюджетные кредиты на 1 января 2021 г. имелись только у 59 (46,1%) рассматриваемых ГО из 128. При этом в распределении бюджетных займов по ним не наблюдается

⁷ Газпром добыча Ноябрьск. Социальная ответственность. URL: <https://noyabrsk-dobycha.gazprom.ru/social/> (дата обращения: 28.10.2021).

⁸ В Норильске открылись новые детские сады, построенные на средства «Норильского Никеля». URL: <https://www.nornickel.ru/news-and-media/press-releases-and-news/v-norilске-otkrylis-novye-detskie-sady-postroennye-na-sredstva-norilskogo-nikelya/> (дата обращения: 28.10.2021).

⁹ Печальная судьба подмосковного микрорайона «Кузнечики-2» // Пешком по Москве. URL: <https://zen.yandex.ru/media/pomoskve/pechalnaia-sudba-podmoskovnogo-mikroraiona-kuznechiki2-60a165d54b8d81065b72c867> (дата обращения: 29.10.2021).



Рис. 4. Картограмма структуры муниципального долга ГО России с населением более 100 тыс. чел. на 1 января 2021 г.
 Примечание: на картограмме подписаны названия городов, являющихся административными центрами соответствующих городских округов.
 Источник: составлено на основе собранных сведений о муниципальном долге исследуемых городских округов.

определённых закономерностей. Нельзя говорить о том, что бюджетные кредиты преимущественно получают региональные столицы или, наоборот, нестоличные центры субъектов. Среди 59 ГО с бюджетными кредитами в составе муниципального долга половину (29 из 59) составляют региональные центры.

Выдача бюджетных кредитов муниципалитетам регламентируется законами субъектов РФ о бюджете (согласно п. 2 ст. 93.3 БК РФ), поэтому в значительной степени наличие бюджетных кредитов у исследуемых ГО определяется особенностями региональной бюджетной политики. Это можно увидеть на картосхеме (рис. 4): заметно, что в ряде субъектов РФ практика предоставления бюджетных кредитов ГО более распространена, чем в других. Например, бюджетные кредиты имеются в структуре долга всех ГО-стотысячников Кемеровской области, в преобладающем числе рассматриваемых ГО Краснодарского и Алтайского краёв, Нижегородской и Свердловской областей, Республики Башкортостан. И, наоборот, среди большого числа ГО Московской области только два (Сергиев Посад и Наро-Фоминск) используют бюджетные кредиты, в Ростовской области – всего один ГО из рассматриваемых пяти, ни один из пяти ГО-стотысячников Ставропольского края.

Муниципальные гарантии и ценные бумаги встречаются в структуре долга ГО с более чем 100 тыс. жителей ещё реже, чем бюджетные кредиты.

Исходя из собранных данных, муниципальные гарантии за период прошедших 6 лет имелись в структуре муниципального долга не менее чем у 56 исследуемых ГО, а на 1 января 2021 г. – только у 25 из них. Исследование информационных источников и экспертные интервью с представителями местных властей показали, что преимущественно гарантии предоставляются муниципалитетами поставщикам коммунальных ресурсов (тепла, газа, электроэнергии) на выплату финансовых средств в случае неплатёжеспособности МУПов, закупающих эти ресурсы для поставки населению и муниципальным организациям [33]. Географических закономерностей в распределении муниципальных гарантий по ГО не наблюдается. Можно предполагать, что наиболее часто этим инструментом пользуются те ГО, в которых остро

стоят проблемы неплатёжеспособности населения за коммунальные услуги.

Эмитентами муниципальных ценных бумаг на конец 2020 г. являлись и вовсе только шесть ГО-стотысячников. В отличие от зарубежной практики, где использование муниципальных облигаций является основным видом займа (за счёт дешевизны относительно коммерческих кредитов) [13] и зачастую направлено на привлечение дополнительных средств на проекты городского развития, в России рынок местных ценных бумаг оказывается совсем не развитым. На шесть упомянутых ГО приходятся все муниципальные ценные бумаги, выпущенные в стране. При этом у четырёх из них выпуск облигаций был альтернативным способом покрытия дефицита местного бюджета. Исключение составляют городские округа Томск и Новосибирск, где выпуск облигационных займов осуществляется в целях привлечения дополнительных средств на развитие инфраструктуры науки и технологий на территории современных Томского студенческого городка и Новосибирского Академгородка.

Низкая распространённость данного вида заимствований, вероятнее всего, связана со слабым уровнем компетенций местных администраций ГО по управлению эмиссией, неразвитостью региональной инфраструктуры для эмитентов, а также с высокими ограничениями, накладываемыми на эмиссию муниципальных бумаг ФЗ «Об особенностях эмиссии и обращения государственных и муниципальных ценных бумаг» (действовал до 2019 г.).

Выводы. Результаты исследования приводят к следующим выводам:

1. Долговая нагрузка в наибольшей степени определяется людностью ГО. Худшее долговое положение характерно для ГО с населением более 1 млн чел. и иных крупных региональных центров. Именно этим категориям ГО, в условиях низкой обеспеченности трансфертами из вышестоящих бюджетов, в большей степени не хватает средств на обеспечение расходных полномочий, что вынуждает их прибегать к муниципальной задолженности.

2. На примере ГО с более чем 100 тыс. жителей не наблюдается строгой зависимости долговых показателей от бюджетно-

финансовой ситуации и уровня экономического развития. ГО с развитым экономическим комплексом и высокими налоговыми поступлениями в местный бюджет в большинстве случаев оказываются в лучшем долговом положении, однако эта закономерность нарушается прочими институциональными факторами. Среди таких – особенности федеральной и региональной бюджетной политики, социальная помощь агентов крупного бизнеса или просчёты обеспеченности инфраструктурой при проектировании новых жилых районов в ГО с активным миграционным приростом.

3. Распределение расходов на обслуживание муниципального долга в первую очередь определяется наличием, объёмом и условиями получения коммерческих кредитов. Однако вследствие распространённости использования коммерческих кредитов среди ГО-стотысячников (они есть в структуре долга 89,1% из них), территориальное распределение доли расходов на долг в целом согласуется с распределением показателя долговой нагрузки.

4. Как и бюджетные финансы, муниципальный долг на сегодняшний момент не является ресурсом для городского развития. В единичных случаях муниципальные займы используются ГО с населением более 100 тыс. чел. в целях реализации проектов, направленных на улучшение качества жизни или ускорение экономического роста. Такие долговые инструменты, как бюджетные кредиты и муниципальные облигации

практически во всех рассмотренных ГО страны направлены исключительно на получение дополнительных средств на покрытие дефицита бюджета.

В совокупности результаты исследования формируют негативный прогноз развития больших, крупных и крупнейших городских округов России на ближайшие годы. Рынок муниципальных облигаций, а также иные новые механизмы для снижения долговой нагрузки муниципалитетов в стране не развиваются. В условиях ужесточения требований бюджетного законодательства на использование долговых инструментов, вводимых с 2022 г., для значительного числа ГО-стотысячников привлечение дополнительных бюджетных средств станет ещё более затруднительным. Это означает, что возможностей для накопления финансов на формирование бюджетов развития у ключевых городских центров страны станет ещё меньше.

Нынешняя долговая ситуация в ГО России с более чем 100 тыс. жителей лишней раз наталкивает на мысль о сложившемся тяжёлом кризисе бюджетного положения муниципальных образований страны и проблеме их бюджетной самостоятельности. Это вновь доказывает острую необходимость пересмотра бюджетно-налоговой политики и системы распределения полномочий на местном уровне.

Благодарности. Статья подготовлена в рамках выполнения научно-исследовательской работы государственного задания РАНХиГС.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Брик А.Д., Плохотникова Г.В. Управление долговой нагрузкой муниципалитетов Российской Федерации: экономико-правовой анализ // Вестн. ин-та дружбы народов Кавказа (Теория экономики и управления народным хозяйством). Экономические науки. 2020. С. 63–68.
2. Векторы оптимизации кредитной нагрузки субъектов Российской Федерации и муниципальных образований / Саркисян А.Р., Янченко Д.В., Янченко Е.А., Абраменко И.П. // Управление экономическими системами: электронный научный журнал. 2019. № 11. С. 1–9.
3. Гафурова Г.Т. Оценка муниципального долга города Казани // Финансовая аналитика: проблемы и решения. 2012. № 27(117). С. 24–32.
4. Диденко А.Н. Бюджеты развития – основа роста социально-экономического развития Российской Федерации, ее субъектов и муниципалитетов // Местное право. 2021. № 2. С. 63–72.
5. Дьякова Е.Б., Перекрестова Л.В. Направления развития финансово-бюджетного потенциала Волгограда // Вестн. Волгоград.о гос. ун-та. Сер. 3: Экономика. Экология. 2008. № 2(13). С. 176–184.
6. Иванькова Е.Н., Ковалева Ю.Д., Павлова И.В. Оценка муниципального долга на примере города Смоленска // Актуальные проблемы экономики, учета, аудита и анализа в современных условиях: Сб. научн. работ студентов, аспирантов и проф.-преп. состава по итогам Национальной научн.-практ. конф. (Москва, 22 января 2019 г.) / Под ред. М.В. Петровской, В.З. Чаплика, Л.Н. Сорокиной. М.: ООО «Научный консультант». 2019. С. 321–326.
7. Комаревцева О.О. Управление изменениями муниципального долга через механизм построения мультипликативной модели // Вестн. Моск. гор. пед. ун-та. Сер.: Экономика. 2017. № 2 (12). С. 85–91.

8. Кузнецова О.В. Бюджетные возможности городов миллионников в России как фактор их социально-экономического развития // Вестн. Моск. ун-та. Сер. 5. Геогр. 2018. № 4. С. 75–82.
9. Кузнецова О.В. Города как акторы глобализации: различия субъектов федерации и муниципальных образований в России и Германии // Региональные исследования. 2020. № 1. С. 16–26. DOI: 10.5922/1994-5280-2020-1-2.
10. Лексин В.Н., Швецов А.Н. Муниципальная Россия: Социально-экономическая ситуация, право, статистика (энциклопедический справочник). М.: Эдиториал УРСС, 2001. 992 с.
11. Мамедов А.А., Авксентьев Н.А. Региональный и муниципальный долг субъектов Российской Федерации: ретроспективный анализ и перспективы // Научно-исслед. финансовый ин-т. Финансовый журнал. 2014. № 4(22). С. 66–80.
12. Местное самоуправление в России: состояние, проблемы, пути, совершенствования: итоговый доклад / Зевина О.Г. и др.; Ин-т современного развития. М.: Экон-Информ, 2009. 523 с.
13. Нищатов Н.П. Рынок государственных и муниципальных ценных бумаг: учеб. пособие / Фин-университет. М.: Центркаталог, 2019. 107 с.
14. Печенская-Полищук М.А. Тенденции привлечения ресурсов в бюджеты региональных центров // Journal of new economy. 2021. № 1. С. 90–104. DOI: 10.29141/2658-5081-2021-22-1-5.
15. Печенская М. А. Современные проблемы бюджетного развития региональных центров // Актуальные проблемы экономики и права. 2020. Т. 14. № 1. С. 40–56. DOI: 10.21202/1993-047X.14.2020.1.40-56.
16. Поварова А. И. Долговые проблемы муниципалитетов (на примере городских округов Вологодской области) // Вопросы территориального развития. 2015. № 7(27). С. 1–11.
17. Проблемы реформы местного самоуправления: структурные и финансовые аспекты / И.В. Стародубровская и др. М., 2005. 543 с.
18. Сумская Т.В. Местное самоуправление: эволюция бюджетной политики. Новосибирск: Ин-т экономики и организации пром. производства СО РАН, 2016. 212 с.
19. Яговкина В.А., Недопивцева Д.А. Местное самоуправление в условиях кризиса: бюджетный аспект // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2017. № 1. С. 29–35.
20. Ярцева И.Ю. Эффективное управление долгом: реальность или необходимость // Проблемы учета и финансов. 2014. № 4(16). С. 3–6.
21. Benito B., Bastida F. The determinants of the municipal debt policy in Spain // Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management. 2004. Vol. 16. № 4. P. 492–525. DOI: 10.1108/jpbafm-16-04-2004-b002.
22. Cropf R.A., Wendel G.D. The determinants of municipal debt policy: a pooled time-series analysis // Environment and Planning C: Government and Policy. 1998. Vol. 16. № 2. P. 211–224. DOI: 10.1068/c160211.
23. Feld L.P., Kirchgässner G., Schaltegger C.A. Municipal debt in Switzerland: new empirical results // Public Choice. 2011. Vol. 149. № 1. P. 49–64. DOI: 10.1007/s11127-011-9828-5.
24. Ribeiro N.A., Jorge S.M., Nogueira S.P. A new approach to determinant factors of local government debt // 34th IBIMA Conference International Business Information Management Association. Vision 2025: Education Excellence and Management of Innovations Through Sustainable Economic Competitive Advantage. International Business Information Management Association, 2019. P. 6475–6491.
25. Sedmíhradská L., Šimíková I. Municipal Debt in the Czech Republic // Debt Management in Transition Countries: Experience and Perspectives. Bratislava: NISPAcee. 2007. P. 43–59.
26. Vera J.O. Explanatory factors and limitations of Spanish local debt // Academia Revista Latinoamericana de Administración. Vol. 31. No. 2. P. 360–377. DOI: 10.1108/ARLA-12-2015-0330.
27. Wichowska A. Determinants of Debt in Rural Municipalities on the Example of the Warmińsko-Mazurskie Voivodeship // Acta Scientiarum Polonorum. Oeconomia. 2019. Vol. 18. № 4. P. 121–130. DOI: 10.22630/ASPE.2019.18.4.52.
28. База данных муниципальных образований (БДМО Росстата). URL: <http://www.gks.ru/dbscripts/munst/> (дата обращения: 15.06.2021).
29. Богатство и самостоятельность: что делает бюджет города устойчивым / М.: STRELKA KB. 2017. URL: <http://citybudget.strelka-kb.com> (дата обращения: 10.06.2021).
30. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19702/ (дата обращения: 26.09.2021).
31. Долг в долгу: что делать с рекордным ростом долговой нагрузки регионов? Обзор динамики долговой нагрузки субъектов РФ // Официальный портал Аналитического рейтингового кредитного агентства АКРА. URL: <https://www.acra-ratings.ru/research/2331> (дата обращения: 17.03.2021).
32. Консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации и бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов. Федеральное Казначейство. URL: <https://roskazna.gov.ru/ispolnenie-byudzhetrov/konsolidirovannye-byudzhety-subektov/1019/> (дата обращения: 17.03.2021).
33. Михайлова Е.Д. Договор муниципальной гарантии: закон и практика [Электр. ресурс] // Практика муниципального управления. URL: <http://cmokhv.ru/materials/mat25042014/> (дата обращения: 26.10.2021).
34. Результаты мониторинга местных бюджетов. // Официальный портал Министерства финансов РФ. URL: https://minfin.gov.ru/ru/performance/regions/monitoring_results/Monitoring_local/results/ (дата обращения: 06.12.2021).
35. Рост доходов регионов обеспечивает снижение долга. Анализ АКРА // Бюджет.ru. URL: http://bujet.ru/article/399750.php?sphrase_id=10236898 (дата обращения: 17.03.2021).

Статья поступила в редакцию 8 ноября 2021 г.

Об авторе

Медведникова Дарина Михайловна – младший научный сотрудник Центра пространственного анализа и региональной диагностики Института прикладных экономических исследований Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, г. Москва; аспирантка кафедры экономической и социальной географии России географического факультета МГУ имени М.В. Ломоносова, г. Москва.

Для цитирования:

Медведникова Д.М. Факторы дифференциации долговой ситуации в городских округах России с населением более 100 тыс. чел. в 2015–2020 гг. // Региональные исследования. 2021. № 4. С. 29–45.

DOI: 10.5922/1994-5280-2021-4-3

Factors of differentiating the debt situation in Russian urban districts with population of over 100 000 in 2015–2020

D.M. Medvednikova^{1,2}

¹ *The Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Moscow, Russia*

² *Lomonosov Moscow State University, Faculty of Geography, Moscow, Russia*
e-mail: medvednikova-dm@ranepa.ru, darina.medvednikova@yandex.ru

The article presents an analysis of debt situation in 189 urban districts of Russia with a population of more than 100 thousand people and factors determining the differences in the debt situation between them. The study was conducted using indicators on the volume and structure of municipal debt contained on the official websites of local administrations, as well as information on revenues and expenditures of local budgets from the Database of Municipalities of Federal State Statistics Service. The results showed that the debt burden is higher in urban districts with larger population: the worst debt situation is typical for billion-cities and other major regional centers. At the same time, there is no obvious dependence of debt indicators on the fiscal situation and the level of economic development – it is disrupted by the impact of other institutional conditions, including specifics of federal and regional budget policy, social assistance of located large businesses and other reasons. Analysis of objectives of municipal loan has shown that only in very rare cases the debt is taken by urban districts with population over 100 000 for the implementation of urban development projects. The municipal bond market, which is widely developed abroad, as well as other new mechanisms for reducing the debt burden of municipalities in Russia are not developing. All stated conclusions form a negative forecast of the budgetary situation in the largest centers for the coming years and once again proves the urgent need to revise the fiscal policy and the system of distribution of powers at the local level in the country.

Keywords: municipal debt, municipal borrowings, budget loans, debt burden, local budget, urban development, urban districts.

REFERENCES

1. Brik A.D., Plokhotnikova G.V. Debt burden management in municipalities of the Russian Federation: economic and legal analysis. *Vestnik instituta druzhby narodov Kavkaza (Teorija jekonomiki i upravlenija narodnym hozjajstvom). Jekonomicheskie nauki*, 2020, pp. 63–68. (In Russ.)
2. Vectors of the credit load optimization in subjects of the Russian Federation and municipalities / Sarkisyan A.R., Yanchenko D.V., Yanchenko E.A., Abramenko I.P. *Upravlenie jekonomicheskimi sistemami: jelektronnyj nauchnyj zhurnal*, 2019, no. 11, pp. 1–9. (In Russ.)
3. Gafurova G.T. Assessment of the municipal debt of the city of Kazan. *Finansovaja analitika: problemy i reshenija*, 2012, no. 27 (117), pp. 24–32. (In Russ.)
4. Didenko A.N. Development budgets are the basis for the growth of socio-economic development of the Russian Federation, its subjects and municipalities. *Mestnoe parvo*, 2021, no. 2, pp. 63–72. (In Russ.)
5. Dyakova E.B., Perekrestova L.V. Development directions of Volgograd financial and budgetary potential. *Vestnik Volgogradskogo gosudarstvennogo universiteta. Serija 3: Jekonomika. Jekologija*, 2008, no. 2 (13), pp. 176–184. (In Russ.)
6. Ivan'kova E.N., Kovaleva Yu.D., Pavlova I.V. Assessment of municipal debt on the example of the Smolensk city. In: *Aktual'nye problemy jekonomiki, ucheta, audita i analiza v sovremennyh uslovijah: Sbornik nauchnyh rabot studentov, aspirantov i professorsko-prepodavatel'skogo sostava po itogam*

- Nacional'noj nauchno-prakticheskoy konferencii, Moskva, 22 janvarja 2019 goda* [Actual problems of economics, accounting, auditing and analysis in modern conditions: Collection of scientific papers of students, postgraduates and teaching staff based on the results of the National Scientific and Practical Conference, Moscow, January 22, 2019]. Petrovskaya M.V., Chaplyuk V.Z., Sorokina L.N., eds. Moscow: Obshhestvo s ogranichennoj otvetstvennost'ju «Nauchnyj konsul'tant» Publ., 2019, pp. 321–326. (In Russ.)
7. Komarevtseva O.O. Management of changes in municipal debt through the mechanism of construction of a multiplicative model. *Vestnik Moskovskogo gorodskogo pedagogicheskogo universiteta. Serija: Jekonomika*, 2017, no. 2 (12), pp. 85–91. (In Russ.)
 8. Kuznetsova O.V. Budget capacities of million-plus cities as a factor of their social-economic development. *Vestn. Mosk. un-ta. Ser. 5. Geogr.*, 2018, no. 4, pp. 75–82. (In Russ.)
 9. Kuznetsova O.V. Cities as actors of globalization: differences between federal subjects and municipalities in Russia and Germany. *Regional'nye issledovanija*, 2020, no. 1, pp. 16–26. DOI: 10.5922/1994-5280-2020-1-2/ (In Russ.)
 10. Leksin V.N., Shvetsov A.N. *Municipal'naja Rossija: Social'no-jekonomicheskaja situacija, pravo, statistika (jenciklopedicheskij spravochnik)* [Municipal Russia: Socio-economic situation, law, statistics (encyclopedic reference book)]. Moscow: Jeditorial URSS Publ., 2001. 992 p. (In Russ.)
 11. Mamedov A.A., Avksent'ev N.A. Regional and municipal debt in subjects of the Russian Federation: a retrospective analysis and prospects. *Nauchno-issledovatel'skij finansovyj institut. Finansovyj zhurnal*, 2014, no. 4 (22), pp. 66–80. (In Russ.)
 12. *Mestnoe samoupravlenie v Rossii: sostojanie, problemy, puti, sovershenstvovanija: itogovyj doklad* [Local self-government in Russia: status, problems, ways, improvements: final report]. Zevina O.G. et al., eds. Moscow: Jekon-Inform, 2009. 523 p. (In Russ.)
 13. Nishatov N.P. *Rynok gosudarstvennyh i municipal'nyh cennyh bumag: uchebnoe posobie* [The market of state and municipal securities: a textbook.]. Moscow: Centrkatolog, 2019. 107 p. (In Russ.)
 14. Pechenskaya-Polishchuk M. A. Trends in attracting resources to the budgets of regional centers. *Journal of new economy*, 2021, no. 1, pp. 90–104. DOI: 10.29141/2658-5081-2021-22-1-5. (In Russ.)
 15. Pechenskaya M.A. Contemporary problems of budget development of regional centers. *Aktual'nye problemy jekonomiki i prava*, 2020, vol. 14, no. 1, pp. 40–56. DOI: 10.21202/1993-047X.14.2020.1.40-56. (In Russ.)
 16. Povarova A.I. Debt problems of municipalities (case study of municipal districts of the Vologda oblast). *Voprosy territorial'nogo razvitija*, 2015, no. 7 (27), pp. 1–11. (In Russ.)
 17. *Problemy reformy mestnogo samoupravlenija: strukturnye i finansovyje aspekty* [Problems of local self-government reform: structural and financial aspects]. Starodubrovskaja I.V. et al., eds. Moscow, 2005. 543 p. (In Russ.)
 18. Sumskaya T.V. *Mestnoe samoupravlenie: jevoljucija bjudzhetnoj politiki* [Local self-government: the evolution of budget policy]/ Novosibirsk: Institut jekonomiki i organizacii promyshlennogo proizvodstva SO RAN Publ., 2016. 212 p. (In Russ.)
 19. Yagovkina V.A., Nedopivtseva D.A. Local government in crisis conditions: budgetary aspects. *Municipal'noe imushhestvo: jekonomika, pravo, upravlenie*, 2017, no. 1, pp. 29–35. (In Russ.)
 20. Yarceva I.Y. Effective control of debt: reality or need. *Problemy ucheta i finansov*, 2014, no. 4 (16), pp. 3–6. (In Russ.)
 21. Benito B., Bastida F. The determinants of the municipal debt policy in Spain. *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, 2004, vol. 16, no. 4, pp. 492–525. DOI: 10.1108/jpbafm-16-04-2004-b002.
 22. Croff R.A., Wendel G.D. The determinants of municipal debt policy: a pooled time-series analysis. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 1998, vol. 16, no. 2, pp. 211–224. DOI: 10.1068/c160211.
 23. Feld L.P., Kirchgässner G., Schaltegger C.A. Municipal debt in Switzerland: new empirical results. *Public Choice*, 2011, vol. 149, no. 1, pp. 49–64. DOI: 10.1007/s11127-011-9828-5/
 24. Ribeiro N.A., Jorge S.M., Nogueira S.P. A new approach to determinant factors of local government debt. In: *34th IBIMA Conference International Business Information Management Association. Vision 2025: Education Excellence and Management of Innovations Through Sustainable Economic Competitive Advantage*. International Business Information Management Association. 2019, pp. 6475–6491.
 25. Sedmíhradská L., Šimíková I. Municipal Debt in the Czech Republic. *Debt Management in Transition Countries: Experience and Perspectives*, Bratislava: NISPAcee, 2007, pp. 43–59.
 26. Vera J.O. Explanatory factors and limitations of Spanish local debt. *Academia Revista Latinoamericana de Administración*, vol. 31, no. 2, pp. 360–377. DOI: 10.1108/ARLA-12-2015-0330.
 27. Wichowska A. Determinants of Debt in Rural Municipalities on the Example of the Warmińsko-Mazurskie Voivodeship. *Acta Scientiarum Polonorum. Oeconomia*, 2019, vol. 18, no. 4, pp. 121–130. DOI: 10.22630/ASPE.2019.18.4.52.
 28. *Baza dannyh municipal'nyh obrazovaniy (BDMO Rosstata)* [Database of municipalities (DM of Rosstat)]. URL: <http://www.gks.ru/dbscripts/munst/> [Accessed: 15.06.2021]. (In Russ.)
 29. *Bogatstvo i samostojatel'nost': chto delaet bjudzhet goroda ustojchivym* [Wealth and independence: what makes the city's budget sustainable]. Moscow: STRELKA KB, 2017. URL: <http://citybudget.strelka-kb.com> [Accessed: 10.06.2021]. (In Russ.)

30. *Bjuzhjetnyj kodeks Rossijskoj Federacii ot 31.07.1998 N 145-FZ* [Budget Code of the Russian Federation on 31.07.1998 N 145-FL]. Consultant Plus. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19702/ [Accessed: 26.09.2021]. (In Russ.)
31. *Dolg vdolguju: chto delat' s rekordnym rostom dolgovoj nagruzki regionov? Obzor dinamiki dolgovoj nagruzki sub'ektov RF* [Debt for a long time: what to do with the record growth of the debt burden in regions? Overview of the dynamics of the debt burden in the subjects of the Russian Federation]. The official portal of the Analytical Rating Credit Agency AKRA. URL: <https://www.acra-ratings.ru/research/2331> [Accessed: 17.03.2021]. (In Russ.)
32. *Konsolidirovannye bjuzhety sub'ektov Rossijskoj Federacii i bjuzhjetov territorial'nyh gosudarstvennyh vnebjuzhjetnyh fondov* [Consolidated budgets of the subjects of the Russian Federation and budgets of territorial state extra-budgetary funds]. Federal Treasury. URL: <https://roskazna.gov.ru/ispolnenie-byudzhetov/konsolidirovannye-byudzhet-subektov/1019/> [Accessed: 17.03.2021]. (In Russ.)
33. Mikhaylova E.D. Municipal guarantee agreement: law and practice. *Praktika municipal'nogo upravleniya*. URL: <http://cmokhv.ru/materials/mat25042014/> [Accessed: 26.10.2021]. (In Russ.)
34. *Rezul'taty monitoringa mestnyh bjuzhjetov* [Results of monitoring of local budgets]. Ministry of Finance of the Russian Federation. URL: https://minfin.gov.ru/ru/performance/regions/monitoring_results/Monitoring_local/results/ [Accessed: 06.12.2021]. (In Russ.)
35. *Rost dohodov regionov obespechivaet snizhenie dolga. Analiz AKRA* [The growth of regional incomes ensures debt reduction. Analysis AKRA]. Budget.ru. URL: http://bujet.ru/article/399750.php?sphrase_id=10236898 [Accessed: 17.03.2021]. (In Russ.)

Received 08.11.2021