

УДК 336.14
ББК 65.261.4

РЕГИОНАЛЬНЫЕ ДОЛГИ: АНАЛИЗ И ПЕРСПЕКТИВЫ

С. А. Денисова

Несмотря на то, что в настоящее время проблемы управления государственным долгом и определения эффективной долговой политики в рамках бюджетной политики, осуществляемой субъектами Российской Федерации, не оставались без внимания со стороны экономического сообщества, современные социально-экономические условия диктуют необходимость разработки новых методов и подходов в решении данной проблемы.

Учитывая опыт финансово-экономического кризиса 2008–2009 гг. и возможность повторения кризисных ситуаций, связанных с общей неблагоприятной ситуацией в мировой экономике, в ближайшей перспективе перед органами государственной власти встанут новые задачи, связанные с отсутствием разработанной модели управления государственным долгом и адекватного определения долговой политики, в соответствии с концепцией социально-экономического развития субъекта РФ.

На текущий момент подходы к решению этой проблемы носят противоречивый характер, который выражается в стремлении органов государственной власти остановить или снизить рост объемов государственного долга и вместе с тем принять трехлетний бюджет, в котором запланирован рост последнего.

В связи с этим задачи, стоящие непосредственно перед теми, кто на практике осуществляет управление государственным долгом и определяет долговую политику, заключаются не только в обобщении существующих теоретических подходов, но и в раскрытии основных механизмов долговой политики, формировании долговой стратегии и создании детализированной модели управления региональным государственным долгом.

В последние пять лет проблема сбалансированности и устойчивости бюджетной системы Российской Федерации, испытывавшей на себе неблагоприятное воздействие кризисных явлений, отразилась на ситуации с региональными долгами.

Начиная с 2008 г., наметилась устойчивая тенденция роста объема госдолга субъектов (рис. 1), который к 2011 г. перешагнул отметку в 1 трлн рублей. При этом наибольший рост госдолга отмечен в 2009 г. — более 48%, что связано с проявлением кризиса в экономике, а минимальное за этот период увеличение было в 2011 г. — менее 7% [Основные направления государственной долговой политики 2012: 43]

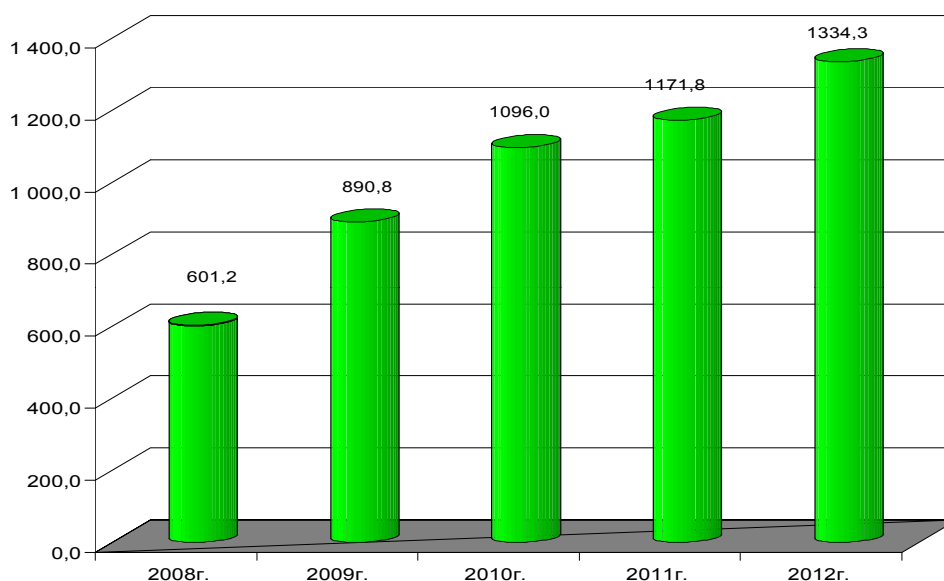
Таким образом, за последние пять лет долг субъектов РФ вырос почти в 2,2 раза.

За 2012 г. объем госдолга субъектов Российской Федерации достиг уровня 1,3 трлн рублей, или 26,1% от налоговых и неналоговых доходов региональных бюджетов. [Анализ исполнения консолидированных и местных бюджетов 2013: 16]

В соответствии с нормами бюджетного законодательства, предельный объем госдолга субъекта не должен быть больше утвержденного законом о бюджете общего годового объема доходов бюджета субъекта без учета безвозмездных поступлений. На высокودотационные субъекты распространяются дополнительные ограничения по пределу госдолга до 50% указанных доходов. При этом в 2012 г. в бюджетное законодательство были внесены изменения, в соответствии с которыми до 1 января 2017 г. допускается превышение субъектами указанных ограничений в пределах сумм задолженности по бюджетным кредитам [Бюджетный Кодекс Российской Федерации 1998: ст. 107].

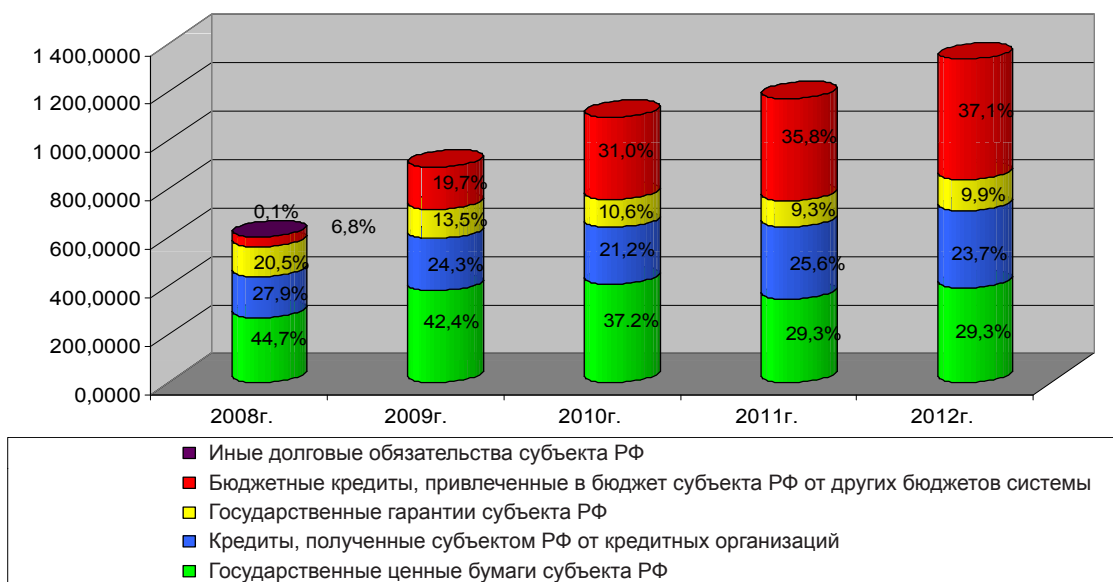
Несмотря на то, что в целом показатель уровня долговой нагрузки на бюджеты субъектов не является критическим и находится в пределах норм бюджетного законодательства, в разрезе регионов данное соотношение сложилось следующим образом: у 52-х регионов соотношение объема государственного долга к налоговым и неналоговым доходам превышает 30%, у 33-х — 50%, у 14-ти — 70%, а в некоторых практически близко к объему поступлений налоговых и неналоговых доходов. К таким

Рисунок 1. Динамика объема государственного долга субъектов Российской Федерации в 2008–2012 гг., млрд руб.



[Расчеты автора по данным Минфина РФ]

Рисунок 2. Изменение структуры государственного долга субъектов Российской Федерации в 2008–2012 гг., млрд руб.



[Расчеты автора по данным Минфина РФ]

«чемпионам» по итогам 2012 г. относятся: Республика Мордовия — отношение госдолга к собственным доходам бюджета за 2012 г. составляет 179,7%, Республика Северная Осетия-Алания — 108%, Вологодская область — 92% и Рязанская область — 91%. Регионов с уровнем долговой нагрузки меньше 10% от объема доходов без учета безвозмездных поступлений 11, у 10 данное соотношение колеблется от 10% до 20% от объема доходов без учета безвозмездных поступлений. Долг отсутствует у Ненецкого автономного округа [Рейтинг субъектов РФ по уровню долговой нагрузки 2013]. Примечательно, что минимальный уровень долговой нагрузки приходится на бюджеты Тюменской области, ЯНАО, Ханты-Мансийского автономного округа — Югры, Сахалинской области, т. е. тех территорий, которые относятся к основным нефтегазовым регионам страны и, соответственно, имеют сильную устойчивую доходную базу, что еще раз подтверждает мнение о том, что долги могут себе позволить «богатые» регионы.

Вместе с ростом объема государственного долга субъектов в указанном периоде произошло и существенное изменение его структуры (рис. 2), особенно это заметно в 2009–2010 гг., когда доля обязательств по привлеченным бюджетным кредитам увеличилась, а доля рыночного долга снизилась.

Эти изменения были связаны с государственной антикризисной политикой в сфере межбюджетных отношений, когда с 2009 г. на покрытие дефицитов бюджетов субъектов из федерального центра были предоставлены бюджетные кредиты сроком на три года. Данная мера, учитывая ограниченный на тот момент доступ субъектов к рыночным ресурсам, позволила временно стабилизировать на время ситуацию с региональными бюджетами.

Таким образом, на 1 января 2013 г. в структуре долга регионов доля бюджетных кредитов равна 37,1%, государственных гарантий — 9,9%, кредиты банков и международных финансовых организаций составили 23,7%, государственные ценные бумаги — 29,3%, т. е. преобладание бюджетных кредитов очевидно [Финансовая газета 12.03.2013].

Несмотря на высокую долю облигаций в совокупном долговом портфеле, эмиссии осуществлялись только 32 регионами. «Лидерами» по объемам облигаций являются

бюджеты Москвы, Красноярского края, Нижегородской, Самарской и Московской области. Их доля в общем объеме обращающихся региональных облигаций составляет 64%.

Формирование структуры государственного долга субъектов Российской Федерации в указанном периоде нашло отражение в анализе источников финансирования дефицитов бюджетов субъектов (таблица 1).

Данные, представленные в таблице 1, отражают сложившуюся тенденцию. Так, в 2009 г. бюджетных кредитов привлечено в 8 раз больше, чем в 2008 г., в 2010 г. на уровне 2009 г., в 2011 г. (посткризисный период) на 24,4 % меньше, чем в 2010 г., в 2012 г. примерно столько же, что и в 2011 г., т. е., начиная с 2009 г., наблюдается рост объемов бюджетного кредитования с дальнейшим снижением к 2011 г. и небольшим ростом в 2012 г. Соответственно, увеличивается темп погашения бюджетных кредитов, особенно в 2012 г., предположительно, в соответствии с графиками погашений, так как антикризисные бюджетные кредиты выдавались сроком на три года.

При этом предполагалось, что к 2013 г. финансовая ситуация в регионах стабилизируется и они смогут вернуть долги. Однако этого не произошло. Более того, ситуация усугубилась тем, что при планируемом сокращении объемов финансовой помощи субъектам из федерального бюджета задачи, стоящие перед региональными органами власти, усложнились, настоящим же испытанием стало доведение заработной платы работников бюджетной сферы до средней зарплаты по экономике в регионе. В данной ситуации, несмотря на жесткую риторику в связи с этой задачей, Минфин пошел навстречу регионам: по данным «Финансовой газеты», уже «в 2012 году ведомством была произведена реструктуризация бюджетных кредитов для 36 регионов на общую сумму 123 млрд рублей» [Финансовая газета 04.03.2013]. Это подтверждается данными таблицы 1: в 2012 г. сумма привлечения и сумма погашения по бюджетным кредитам находятся на одном уровне с относительно незначительной разницей.

Учитывая роль государственного долга в обеспечении сбалансированности бюджета, нельзя не обратить внимание на динамику показателя результатов исполнения бюджетов субъектов за последние пять лет в таблице 2.

Таблица 1. Анализ источников финансирования дефицитов бюджетов субъектов Российской Федерации в 2008–2012 гг.

Источники финансирования дефицита	2008 г.		2009 г.		2010 г.		2011 г.		2012 г.	
	исполнено	исполнено	исполнено	Темп роста/снижения, %	исполнено	Темп роста/снижения, %	исполнено	Темп роста/снижения, %	исполнено	Темп роста/снижения, %
Дефицит	-54 372,7	-329 095,0	605,3	30,3	-99 556,9	35,0	-34 886,4	35,0	-278 472,8	798,2
Государственные ценные бумаги	68 851,3	95 504,0	138,7	31,2	29 774,6	-195,5	-58 202,6	-195,5	38 176,0	-65,6
Размещение государственных ценных бумаг	178 565,7	158 160,5	88,6	70,2	111 106,3	49,5	55 050,8	49,5	119 855,0	217,7
Погашение государственных ценных бумаг	-109 714,5	-62 656,5	57,1	129,8	-81 331,7	139,2	-113 253,4	139,2	-81 679,1	72,1
Кредиты кредитных организаций	37 847,7	66 459,8	175,6	46,7	31 013,8	347,2	107 672,1	347,2	162 320,5	150,8
Получение кредитов от кредитных организаций	210 149,3	304 555,8	144,9	140,0	426 403,0	98,5	419 861,7	98,5	580 405,3	138,2
Погашение кредитов от кредитных организаций	-172 301,5	-238 096,0	138,2	166,1	-395 389,2	79,0	-312 189,6	79,0	-418 084,8	133,9
Бюджетные кредиты от других бюджетов	10 869,9	126 768,2	1 166,2	129,7	164 363,9	48,5	79 795,7	48,5	4 954,7	6,2
Получение кредитов от других бюджетов	20 202,7	169 996,8	841,5	99,9	169 808,6	75,6	128 360,7	75,6	129 462,8	100,9
Погашение кредитов от других бюджетов	-9 332,9	-43 228,5	463,2	12,6	-5 444,7	892,0	-48 565,0	892,0	-124 508,1	256,4

[Расчеты автора по данным Минфина РФ и УФК РФ]

Таблица 2. Динамика объема государственного долга и дефицитов субъектов Российской Федерации в 2008–2012 гг.

млрд руб.

Показатели	2008 г.	2009 г.		2010 г.		2011 г.		2012 г.	
	факт	факт	% к 2008 г.	факт	% к 2009 г.	факт	% к 2010 г.	факт	% к 2011 г.
Объем государственного долга субъектов РФ	601,2	890,8	148,1	1 096,0	123,0	1 171,8	106,9	1 334,3	113,9
Дефицит бюджетов субъектов РФ	54,4	329,1	604,9	99,6	30,3	34,9	0,35	278,5	798,0

[Расчеты автора по данным Минфина РФ и УФК РФ]

Представленные данные демонстрируют долговое давление на экономику регионов: увеличившийся объем государственного долга, сыгравший роль «стабилизатора» в кризисный 2009 г., сдерживаемый в относительно спокойный период 2010–2011 гг., обернулся для регионов в 2012 г. повышенной долговой нагрузкой, усугубленной необходимостью возврата долга на фоне возросших социальных обязательств при отсутствии возможностей расширения доходной базы, прогнозируемом росте дефицитов бюджетов субъектов, вызванных необходимостью решения поставленных задач путем принятия новых расходных полномочий. Данные обстоятельства могут обернуться дисбалансом региональных бюджетов.

Даже если регионы в полном объеме выполнят возложенные на них обязательства, им придется это делать, в лучшем случае, за счет сокращения других расходов, в первую очередь, инвестиционного характера. В худшем же — «бедным» регионам ничего не останется, кроме наращивания долговых обязательств.

В условиях планируемого сокращения бюджетного кредитования из федерального бюджета под низкие проценты субъекты Российской Федерации будут вынуждены занимать средства на рынке, в том числе и на рынке ценных бумаг. Однако такие заимствования доступны не каждому региону — только Москва, Санкт-Петербург, Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий АО имеют инвестиционный кредитный рейтинг по версии Standard & Poor's. [Финансовая газета 04.03.2013].

Для многих других регионов осуществление заимствований в виде ценных бумаг будет проблематичным из-за достаточно

высоких ставок размещения для тех субъектов, которые имеют слабые бюджетные и экономические показатели и высокие показатели долговой нагрузки. В настоящее время только у 30 из 83 регионов Российской Федерации есть облигации в обращении на финансовом рынке.

В другом случае, как альтернатива, возможен вариант привлечения кредитов банков. В 2012 г. около четверти долгов приходилось на кредиты коммерческих банков. Данные таблицы 1 отражают рост привлечения кредитов банков в 2012 г. на 38,2%, при этом, как показывает практика, данные кредиты привлекаются как в целях финансирования дефицитов бюджетов, так и в целях погашения долговых обязательств. Намечившаяся в последнее время тенденция осуществления заимствований в целях погашения долговых обязательств еще раз подтверждает возрастание долговой нагрузки на бюджеты субъектов и свидетельствует о непроизводительном характере таких заимствований.

При этом следует учитывать, что процентные ставки банков «дороже» стоимости бюджетных кредитов, и если доходы региона оставляют желать лучшего, а расходы при этом постоянно увеличиваются, в том числе и на обслуживание долговых обязательств, то, в конце концов, и этот источник финансирования дефицита будет исчерпан. Также необходимо обратить внимание на тот факт, что при осуществлении таких заимствований «бедные» регионы сталкиваются с проблемой высокого кредитного риска: коммерческие банки неохотно кредитуют такие регионы, что влияет на сроки возможного привлечения и в итоге — на стоимость заимствования.

Таким образом, учитывая, что потенциал роста доходов у регионов сейчас ограничен, и при этом возрастают социальные обязательства, определенные руководством страны, — в ближайшей перспективе долговые обязательства и долговая нагрузка на бюджеты субъектов Российской Федерации будут увеличиваться.

Сокращение объемов бюджетного кредитования из федерального бюджета со 125 млрд рублей в 2012 г. до 70,0 млрд рублей в 2015 г. [Основные направления государственной долговой политики 2012: 44] отразится на увеличении доли ценных бумаг и коммерческих кредитов в структуре долгового портфеля регионов, на что обращается внимание и в заключении Комитета Совета Федерации по бюджету и финансовым рынкам на проект федерального бюджета на 2013–2015 гг.: «разница между полученными и возвращенными бюджетными кредитами субъектами Российской Федерации в 2013–2015 годах составит 177,2 млрд рублей. Это потребует увеличения заимствований региональных бюджетов с использованием рыночных механизмов, что отразится на стоимости обслуживания регионального долга и способности региональных бюджетов выполнять свои социальные обязательства» [Заключение комитета Совета Федерации по бюджету и финансовым рынкам 2012].

На фоне значительного роста долговой нагрузки на бюджеты субъектов, опережающего роста расходов бюджетов субъектов по сравнению с их доходами и сокраще-

ния финансовой помощи из федерального бюджета, сконцентрированной преимущественно на устранении различий в социально-экономическом развитии регионов, дефицита собственных средств бюджетов регионов для исполнения значительно возросших расходных обязательств, органам государственной власти субъектов Российской Федерации предоставляется большая самостоятельность в управлении региональными финансами, что потребует от них проведения взвешенной, гибкой региональной долговой политики, направленной на решение одновременно нескольких проблем, связанных с обеспечением сбалансированности бюджетов при сохранении долговой устойчивости, поддержанием уровня кредитных рейтингов при соблюдении всех норм и требований бюджетного законодательства.

В таких условиях регионы вынуждены будут стремиться к осуществлению сбалансированной долговой политики, которая станет объектом постоянного мониторинга в целях необходимой модификации в соответствии с растущими рисками.

Таким образом, на сегодня особую актуальность приобретает дальнейшее исследование вопросов, связанных с управлением государственным долгом и выстраивания эффективной долговой политики, которая позволит привести к разработке управленческих решений с целью формирования модели создания оптимального объема и структуры государственного долга с минимальными затратами на его обслуживание.

Литература

- Анализ исполнения консолидированных и местных бюджетов субъектов Российской Федерации в 2012 году (предварительные данные).* 2013 г. [электронный ресурс] // URL: http://www1.minfin.ru/common/img/uploaded/library/2013/04/Analiz_budjetov.pdf (дата обращения: 19.04.2013).
- Бюджетный кодекс Российской Федерации.* 31.07.1998 №1 145-ФЗ. [электронный ресурс] // Справочно-консультативная система «Консультант-плюс» // URL: <http://www.consultant.ru/popular/budget/> (дата обращения: 20.04.2013).
- Заключение комитета Совета Федерации по бюджету и финансовым рынкам на проект федерального закона № 143344-6 «О федеральном бюджете на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015».* 2012 г. [электронный ресурс] // URL: http://www.council.gov.ru/structure/committees/5/legislation/resolution_accepted/28834 (дата обращения: 18.04.2013).
- Заключение Счетной палаты Российской Федерации на проект федерального закона «О федеральном бюджете на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов».* М, 2012. 356 с. [электронный ресурс] // URL: http://www.ach.gov.ru/userfiles/tree/resolution-2013-2015-tree_files-fl-637.pdf (дата обращения: 20.04.2013).
- Основные направления государственной долговой политики Российской Федерации на 2013–2015 гг., 2012.* [электронный ресурс] // URL: http://www1.minfin.ru/ru/public_debt/policy/ (дата обращения: 20.04.2013).

Отчеты об исполнении федерального бюджета, 2008-2012 [электронный ресурс] Официальный сайт Казначейства России // URL:<http://www.roskazna.ru/konsolidirovannogo-byudzheta-rf/> (дата обращения: 20.04.2013).

Рейтинг субъектов РФ по уровню долговой нагрузки, 2013. [электронный ресурс] // URL:http://riarating.ru/regions_

study/20130312/610544708.html (дата обращения: 20.04.2013).

Финансовая газета от 04.03.2013, [электронный ресурс] //URL:http://fingazeta.ru/budget/ten-regionalnyih-defoltov_184137/?sphrase_id=735664; 12.03.2013 [электронный ресурс] http://fingazeta.ru/budget/prezident-nagruzil-regionyi-dolgami-184549/?sphrase_id=733084 (дата обращения: 20.04.2013).

References

[Analysis of Execution of Consolidated and Local Budgets of the Subjects of the Russian Federation in 2012 (preliminary information)]. 2013. An Internet resource: http://www1.minfin.ru/common/img/uploaded/library/2013/04/Analiz_budjetov.pdf (accessed: April 19, 2013). (In Russ.)

[The Budgetary Code of the Russian Federation. 31.07.1998. No. 1 145-FZ. Consultant Plus Reference and Advisory System. An Internet resource: <http://www.consultant.ru/popular/budget/> (accessed: April 20, 2013). (In Russ.)

[The Conclusion of the Accounts Chamber of the Russian Federation on the Draft Federal Law "On the Federal Budget for 2013 and the 2014 and 2015 Planning Period". Moscow, 2012. 356 p. An Internet resource: http://www.ach.gov.ru/userfiles/tree/resolution-2013-2015-tree_files-fl-637.pdf (accessed: April 20, 2013). (In Russ.)

[The Conclusion of the Federation Council Committee on Budget and Financial Markets on Draft Federal Law No. 143344-6. "On the Federal Budget for 2013 and the 2014 and 2015 Planned Period". Moscow, 2012]. An Internet resource: <http://www.council.gov.ru/>

structure/committees/5/legislation/resolution_accepted/28834 (accessed: April 18, 2013). (In Russ.)

[Finance Newspaper]. 04.03.2013. An Internet resource: http://fingazeta.ru/budget/ten-regionalnyih-defoltov_184137/?sphrase_id=735664; 12.03.2013. An Internet resource: http://fingazeta.ru/budget/prezident-nagruzil-regionyi-dolgami-184549/?sphrase_id=733084 (accessed: April 20, 2013). (In Russ.)

[Main Directions of the State Debt Policy of the Russian Federation for 2013-2015, 2012]. An Internet resource: http://www1.minfin.ru/ru/public_debt/policy/ (accessed: April 20, 2013). (In Russ.)

[Rating of the Subjects of the Russian Federation on the Level of the Debt Burden, 2013]. An Internet resource: http://riarating.ru/regions_study/20130312/610544708.html (accessed: April 20, 2013). (In Russ.)

[Reports on the Execution of the Federal Budget, 2008–2012]. The Official Website of the Treasury of Russia. An Internet resource: <http://www.roskazna.ru/konsolidirovannogo-byudzheta-rf/> (accessed: April 20, 2013). (In Russ.)