

УДК 336.3; 336.5.02; 336.151

Ключевые слова:

государственный долг, региональный долг, бюджетный кредит, коммерческие заимствования, бюджетный дефицит, сбалансированный бюджет, межбюджетные трансферты

М. В. Мильчаков, к. г. н.,

регионалист-исследователь, эксперт в сфере региональной политики и межбюджетных отношений (e-mail: milchakovmv@mail.ru)

Региональные бюджеты: формирование государственного долга и финансирование расходов

Существенное увеличение регионального государственного долга за последние пять лет свидетельствует о том, что за отмеченный период устойчивость региональных бюджетов снизилась, возросла их зависимость от возможности привлечения и обслуживания заемных средств. При этом имеются межрегиональные различия по уровню долговой нагрузки и расчетной доле расходов, финансируемых за счет заимствований. В связи с этим особую актуальность приобретает задача по объективному анализу сложившейся ситуации и выработке дополнительных предложений по стабилизации регионального госдолга и поддержанию региональных бюджетов в сбалансированном состоянии.

Удвоение государственного долга субъектов Российской Федерации (далее — госдолг) за относительно небольшой период времени и его увеличение до 2,3 трлн руб. к началу 2016 г. сигнализирует о том, что регионы вошли в гораздо более жесткий режим формирования бюджетов, при котором налоговые и неналоговые доходы (далее — ННД), перечисляемые федеральные межбюджетные трансферты не позволяют покрывать существующие виды расходных обязательств. В связи с этим за последние несколько лет существенно повысилась роль долгового финансирования государственных расходов и привлекаемых субъектами Российской Федерации заимствований, за счет которых обеспечивается финансирование дефицитов региональных бюджетов.

Цель исследования состояла в оценке факторов существенного наращивания регионального госдолга с учетом региональных различий в бюджетно-финансовых возможностях и финансировании расходов, позволяющей сформулировать предложения по совершенствованию инструментов поддержки и решению долговой проблемы.

В связи с этим автором поставлены следующие исследовательские задачи:

- определить базовые причины увеличения регионального бюджетного дефицита и государственного долга;
- проанализировать региональные различия в формировании госдолга, определить регионы с наиболее кризисной ситуацией;

- рассмотреть направления использования заемных средств, в т. ч. для финансирования бюджетных расходов;
- рассмотреть федеральные механизмы поддержки регионов в условиях увеличения госдолга;
- сформулировать предложения по повышению устойчивости региональных бюджетов и снижению долговой нагрузки в сложившейся ситуации.

В статье проведен качественный анализ динамики госдолга и других параметров бюджетов субъектов Российской Федерации как для самостоятельного уровня бюджетной системы. Местные бюджеты целесообразно рассматривать отдельно, учитывая, что они формируют другой самостоятельный сложноорганизованный уровень в структуре бюджетной системы Российской Федерации. Такой подход позволяет сфокусировать внимание на проблемах сбалансированности именно региональных бюджетов, снизив риск возможных статистических искажений и двойного счета¹.

Первичный анализ показывает, что рост регионального госдолга существенно ускорился после 2011 г. В связи с этим в статье основной анализ изменений проводится за период с 2011 по 2015 г., а 2011 г. принимается за важный реперный рубеж.

Согласно ст. 95 Бюджетного кодекса Российской Федерации в источниках финансирования дефицита бюджета субъекта Российской Федерации учитываются, среди прочего, разница между средствами от размещения и погашения государственных ценных бумаг, разница между полученными и погашенными кредитами кредитных организаций, бюджетными кредитами, кредитами международных финансовых организаций, изменение остатков средств на счетах, а также иные источники (поступления от продажи акций и иных форм участия в капитале, объем средств на исполнение гарантий, разница между получением и возвратом бюджетных кредитов из регионального бюджета другим уровням бюджетной системы и пр.).

В рамках данной работы под терминами «заимствования», «заемные средства», «привлеченные средства» понимается сумма долговых обязательств субъектов Российской Федерации в виде обязательств по бюджетным кредитам и коммерческим заимствованиям. Под терминами «коммерческие заимствования», «рыночные заимствования», «рыночная задолженность» подразумевается сумма долговых обязательств регионов в виде обязательств по государственным ценным бумагам и кредитам, полученным субъектом Российской Федерации от кредитных организаций, иностранных банков и международных финансовых организаций.

Соответственно, в 2011–2015 гг. финансирование дефицита региональных бюджетов обеспечивалось преимущественно за счет заимствований, в 2013 г. регионы финансировали дефицит также за счет масштабного сокращения остатков средств на счетах по учету средств бюджета.

Расчеты и количественные оценки произведены на основе открытых официальных статистических данных Минфина России, Федерального казначейства и Росстата.

ДИНАМИКА РЕГИОНАЛЬНОГО ГОСДОЛГА И ОБЩИЕ ФАКТОРЫ ЕГО ФОРМИРОВАНИЯ В 2011–2015 ГГ.

Формирование госдолга и определение дефицита регионального бюджета осуществляется субъектами РФ с учетом ряда ограничений. Во-первых, Бюджетным кодексом РФ устанавливается предельный уровень госдолга и бюджетного дефицита для регионов в зависимости от доли дотаций в доходах. Для регионов, в бюджетах которых доля дотаций из федерального бюджета в течение двух из трех последних отчетных финансовых лет

¹ При этом объем долга муниципальных образований за последние годы также демонстрировал тенденцию к увеличению и на начало 2016 г. составил 341,3 млрд руб.

превышала 40 % объема собственных доходов консолидированного бюджета, дефицит и госдолг не должны превышать 10 и 50 % соответственно годового объема доходов без учета безвозмездных поступлений² (далее — БП), для остальных регионов дефицит и госдолг не должны превышать 15 и 100 % соответственно годового объема доходов без учета БП³. Кроме того, уровень расходов на обслуживание госдолга не должен превышать 15 % расходов (за вычетом субвенций). Применение указанных ограничений осуществляется с временным послаблением: объем госдолга и размер дефицита могут превысить отменные лимиты на сумму привлеченных бюджетных кредитов до 1 января 2018 г. и до 1 января 2017 г. соответственно.

Во-вторых, в случае если регионы используют механизм бюджетного кредитования, к ним предъявляются дополнительные требования. Так, Правила предоставления (использования, возврата) из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации бюджетных кредитов на 2016 г. в качестве условий при предоставлении бюджетного кредита устанавливают необходимость неувеличения и сокращения общего объема госдолга, поэтапное снижение суммы коммерческих заимствований, а также удержание уровня дефицита в пределах 10 %⁴.

Параметры дефицита и госдолга региональных бюджетов зависят преимущественно от степени сбалансированности расходной и доходной составляющих, состояния региональной экономики и затратной специфики территорий. Установленная система бюджетных ограничителей снижает риски нарушения устойчивости региональных бюджетов при сохранении возможности привлечения дополнительного финансового ресурса для финансирования приоритетных расходов. В российских условиях на региональном уровне не в полной мере реализован принцип, согласно которому текущие расходы покрываются за счет налогов, а капитальные — займами. Суть этого принципа состоит в том, что только перспектива получения выгод в периоды, следующие за периодом расходов, оправдывает перенос в будущее издержек по погашению и обслуживанию привлеченных заимствований⁵.

За 2012–2015 гг. накопленный совокупный разрыв между доходами и расходами региональных бюджетов в текущих ценах составил 1,35 трлн руб. В 2015 г. по сравнению с 2011-м прирост расходов в номинальном выражении составил 25,3 % (без регионов Крымского федерального округа — 23,5 %). Опираясь на данные Федерального казначейства, можно предположить, что в 2015 г. регионы активно оптимизировали бюджетные траты. Так, за 2015 г. прирост расходов по сравнению с предыдущим годом составил лишь 1,3 %, что существенно ниже годовых показателей прироста предшествующих лет.

В 2011–2015 гг. опережающими темпами росли расходы на образование (прирост на 59,9 %), здравоохранение (40,1 %), обслуживание государственного долга (83,1 %). В совокупности по двум выделенным «социальным» направлениям расходы возросли примерно на 1 трлн руб. (65 % совокупного прироста расходов). Данные изменения в целом корреспондируют с Программой поэтапного совершенствования системы оплаты труда в государственных (муниципальных) учреждениях на 2012–2018 гг. Планировалось, что за счет средств консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации на 2013–2018 гг. потребуется 3671 млрд руб. для повышения оплаты труда отдельным категориям работников, определенным указами Президента Российской Федерации

² Согласно приказу Минфина России от 29.10.2015 № 409 «Об утверждении перечней субъектов РФ в соответствии с положениями пункта 5 статьи 130 Бюджетного кодекса РФ» в данную группу на 2016 г. включены 8 субъектов РФ.

³ Бюджетный кодекс Российской Федерации (ст. 92.1, 107 и 130).

⁴ Постановление Правительства Российской Федерации от 27 января 2016 г. № 40 «Об утверждении Правил предоставления (использования, возврата) из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации бюджетных кредитов на 2016 год».

⁵ Алевин Б. И. Государственный долг: учебное пособие. М.: Юнити-Дана, 2007. С. 62–63.

от 7 мая 2012 г. № 597 и от 1 июня 2012 г. № 761⁶, в т. ч. в 2013 г. — 259,5 млрд руб., в 2014 г. — 348,6 млрд руб., в 2015-м — 484,4 млрд руб.⁷

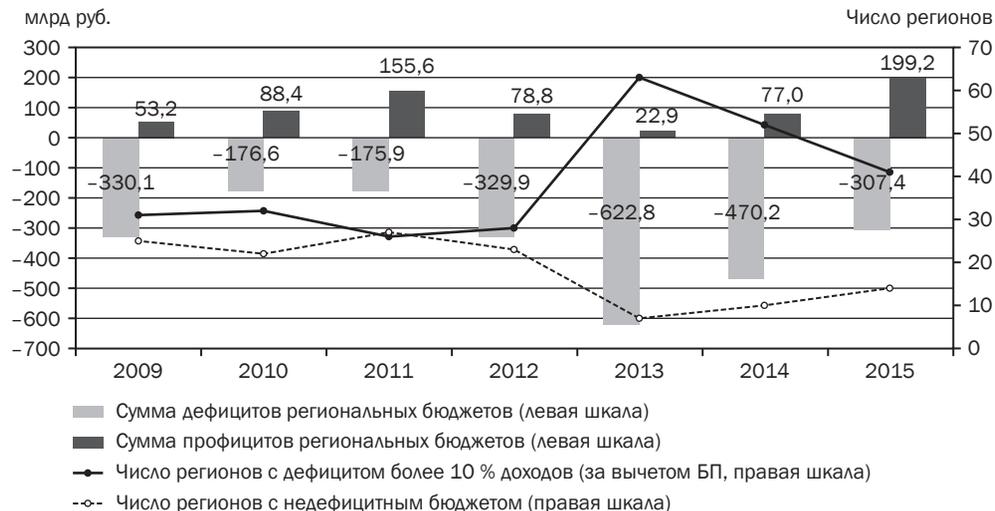
При этом объем инвестиций в основной капитал за счет бюджетов субъектов Российской Федерации в номинальном выражении в 2014 г. составил 867,7 млрд руб., что было ниже уровня 2011 г. (871,8 млрд руб.). Доля инвестиций из региональных бюджетов в общей сумме инвестиций в основной капитал сократилась с 7,9 % в 2011 г. до 6,4 % в 2014-м. Таким образом, в условиях наращивания региональных дефицитов происходило опережающее увеличение текущих «социальных» расходов при оптимизации региональных инвестиционных программ.

Прирост доходов бюджетов субъектов Российской Федерации за 2011–2015 гг. в текущих ценах составил 24 % (без регионов Крымского федерального округа — 22,3 %). ННД (без учета доходов Республики Крым и г. Севастополя) увеличились на 33,4 %, но 60 % этого прироста концентрировалось в 12 регионах. Объем БП за отмеченный период в номинальном выражении сократился на 4,4 %. При этом сумма нецелевой финансовой помощи в форме дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности и дотаций на сбалансированность за 2011–2015 гг. в текущих ценах увеличилась лишь на 16,1 %, а за вычетом Крымского федерального округа — на 2,1 %.

Опережающее увеличение региональных социальных расходов в сравнении с доходами, увеличение количества регионов — получателей значительной федеральной финансовой помощи в форме дотаций обусловили необходимость привлечения дополнительных заемных средств для финансирования дефицитов региональных бюджетов. Начальная фаза разбалансировки региональных бюджетов пришлась на 2012 г., когда их совокупный дефицит достиг уровня 2009 г. и составил около 330 млрд руб. (рис. 1).

Рисунок 1

Дефицит и профицит бюджетов субъектов Российской Федерации



Источник: составлено автором по данным Федерального казначейства.

⁶ Указы Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики», от 1 июня 2012 г. № 761 «О национальной стратегии действий в интересах детей на 2012–2017 годы».

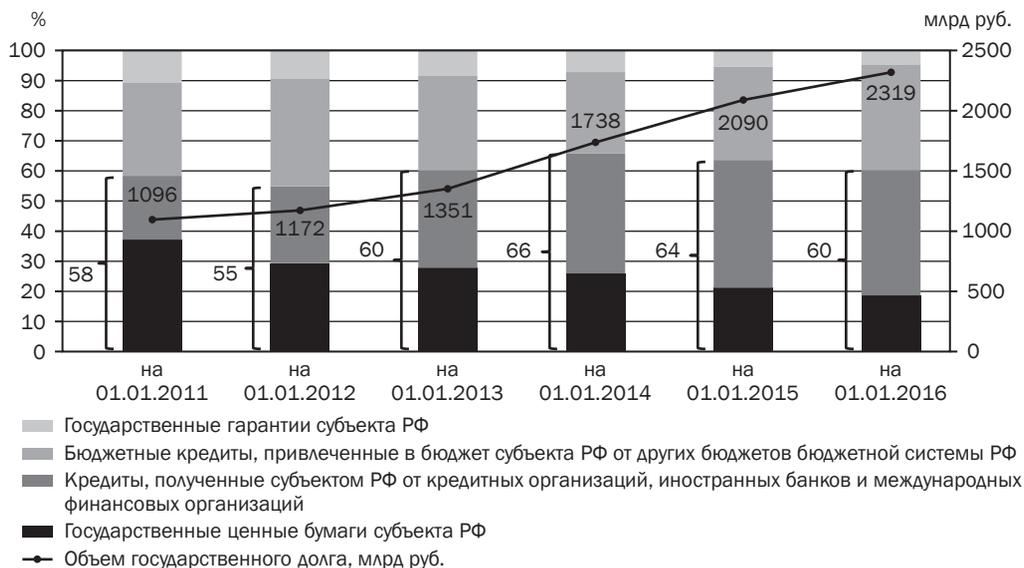
⁷ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 26 ноября 2012 г. № 2190-р «Об утверждении Программы поэтапного совершенствования системы оплаты труда в государственных (муниципальных) учреждениях на 2012–2018 годы». Объемы финансирования определены по данным органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Пиковый уровень разбалансировки с максимальным суммарным региональным дефицитом был достигнут в 2013 г. В результате произошел скачкообразный рост количества регионов с дефицитом, превышающим 10 % доходов без учета БП (в 2013 г. — 63 региона); до 10–14 сократилось число недефицитных регионов. В 2012 г. объем регионального дефицита к ВВП составил 0,4 %, в 2013-м — 0,91 %, в 2014-м — 0,55 %. Для сравнения, в других государствах с федеративным устройством в 2013 г. данный показатель по субнациональным бюджетам (с учетом местных бюджетов) составлял: в Канаде — 2,9 %, в США — 1,4 %, в Австрии — 0,3 %; в Германии отмечался профицит субнациональных бюджетов на уровне 0,1 % ВВП⁸.

В течение 2005–2008 гг. региональный долг увеличивался сравнительно небольшими темпами, прирост долга в основном обеспечивался увеличением задолженности по ценным бумагам⁹. Активное привлечение заимствований для финансирования регионального дефицита в последующий период обусловило аккумулярование госдолга субъектов Российской Федерации (рис. 2). За 2013 г. прирост госдолга составил около 1/3 к уровню предыдущего года, за 2014-й — 1/5, за 2015-й — около 10 %. В структуре госдолга возросла доля коммерческих заимствований, наибольшей величины она достигла по итогам 2013 г. — 66 %. В результате реализации мер по увеличению объема бюджетных кредитов из федерального бюджета и замещению ими коммерческих заимствований за 2014 и 2015 гг. доля рыночных заимствований в структуре госдолга снизилась. В объеме коммерческих заимствований усилилась роль кредитов от кредитных организаций при относительном снижении значимости государственных ценных бумаг.

Рисунок 2

Структура государственного долга субъектов Российской Федерации



Источник: составлено автором по данным Минфина России и Федерального казначейства.

Существенное увеличение госдолга помимо увеличения рисков для устойчивого исполнения бюджетов способно вызывать еще ряд негативных явлений. Среди них можно

⁸ Subnational Governments in OECD Countries: Key Data. 2015 edition / OECD.

⁹ Мамедов А. А., Авксентьев Н. А. Региональный и муниципальный долг субъектов Российской Федерации: ретроспективный анализ и перспективы // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2014. № 4. С. 68.

выделить фискальное вытеснение, связанное с сокращением частных инвестиций и уменьшением производительного потенциала¹⁰. Кроме того, необходимость погашения долга и его обслуживания в дальнейшем может вызывать увеличение налогового бремени и снижение потребления за счет роста мертвого груза налогообложения¹¹.

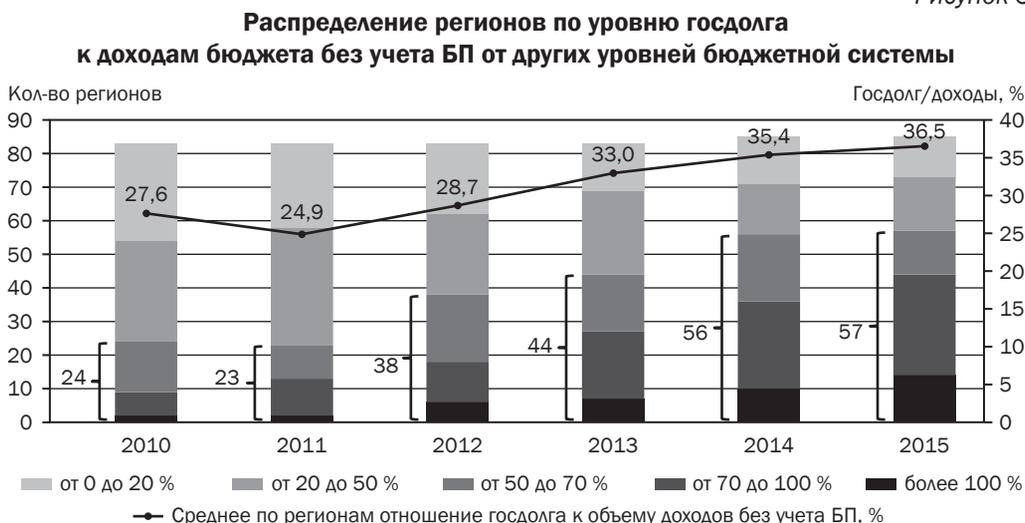
Таким образом, к основным причинам наращивания регионального бюджетного дефицита и госдолга следует отнести опережающий рост расходов по сравнению с динамикой доходов, сокращение за последние годы общего объема безвозмездных поступлений и увеличение числа регионов — крупных получателей финансовой помощи. Повышенные риски для региональных финансов связаны с тем, что увеличение социальных расходов и их финансирование за счет дополнительных займов имеет не временный характер, а замедление финансирования региональной инфраструктуры консервирует проблему модернизации основных фондов. Как было показано выше, предпринятые в 2015 г. меры по оптимизации расходов бюджетов субъектов РФ позволили сократить дефицит и снизить темпы роста госдолга.

РЕГИОНАЛЬНЫЕ ОСОБЕННОСТИ В ФОРМИРОВАНИИ ГОСДОЛГА И ИСПОЛЬЗОВАНИИ ЗАЕМНЫХ СРЕДСТВ ДЛЯ ФИНАНСИРОВАНИЯ РАСХОДОВ

Условия формирования региональных бюджетов, рассмотренные в первой части настоящей статьи, обусловили активное увеличение долговой нагрузки в 2012–2014 гг. Отношение госдолга к объему доходов региональных бюджетов (за вычетом БП) к 2016 г. по сравнению с началом 2012-го увеличилось на 11,7 процентного пункта (далее — п. п.) и составило 36,5 % (рис. 3). Если в 2011 г. примерно у трети регионов уровень госдолга превышал 50 % доходов (без учета БП), то в 2015-м таких регионов было уже более 2/3 от их общего числа.

Основной объем госдолга приходится на крупные развитые регионы. В 2015 г. 12 регионов концентрировали 43,8 % совокупного госдолга субъектов Российской Федерации, в т. ч. г. Москва — 7,7 %, Краснодарский край — 6,5 %, Московская область — 4,9 %.

Рисунок 3



Примечание: данные за 2014–2015 гг. приведены с учетом Республики Крым и г. Севастополя.
 Источник: составлено автором по данным Минфина России и Федерального казначейства.

¹⁰ Алехин Б. И. Государственный долг. С. 42.

¹¹ Там же. С. 58.

В 2015 г. у 14 регионов объем госдолга превышал совокупный объем ННД. Эти регионы различаются по уровню социально-экономического развития, но имеют и ряд общих особенностей формирования госдолга (табл. 1).

Бюджетные расходы выделенных регионов на душу населения, за исключением Еврейской автономной области и Чукотского автономного округа, ниже аналогичного среднего показателя по субъектам Российской Федерации. У шести регионов из выделенной группы он составлял 50–70 % от среднероссийского значения. В связи этим у данной группы регионов ограничены возможности по поддержанию бюджетной сферы и финансированию бюджетных услуг, имеются повышенные риски нарушения сбалансированности бюджетов.

Вместе с тем большинство субъектов Российской Федерации с максимальным уровнем госдолга в 2015 г. объединял опережающий рост бюджетных расходов относительно доходов. К примеру, разрыв между приростом расходов и доходов в 2015 г. по сравнению с 2011-м в номинальном выражении по Республике Ингушетия составил 16,1 п. п., Смоленской области — 11,3 п. п., Республике Карелия — 10,5 п. п., Забайкальскому краю — 9,3 п. п., Псковской области — 8,8 п. п., Костромской области — 7,7 п. п. (средний по субъектам Российской Федерации показатель — 1,3 п. п.). Ускоренный рост расходов в отмеченных регионах имел особенности в отраслевом разрезе. Так, в Республике Ингушетия наблюдалась опережающая динамика расходов в сфере здравоохранения и социальной политики (прирост на 148,3 % и 53,1 % соответственно в текущих ценах в 2015 г. по сравнению с 2011-м), в Смоленской области — в сфере образования и поддержки муниципалитетов (75,1 % и 33,9 %), в Республике Карелия — в сфере жилищно-коммунального хозяйства (36,8 % при среднероссийском сокращении на 7,5 %), в Забайкальском крае — в сфере развития национальной экономики и жилищно-коммунального хозяйства (58,6 % и 63,1 % соответственно), в Костромской области — в сфере образования и здравоохранения (76,9 % и 68,1 % соответственно).

Половина регионов характеризовалась относительно высоким базовым уровнем госдолга к доходам (без учета БП). В частности, высокий показатель долговой нагрузки в 2011 г. имели республики Мордовия, Марий Эл и Северная Осетия — Алания, Костромская, Смоленская, Астраханская и Саратовская области (у большинства госдолг к доходам, за вычетом БП, составлял более 70 % при среднероссийском показателе 24,9 %). У трех регионов с максимальной долговой нагрузкой ситуация была осложнена заметным сокращением БП.

Таблица 1

**Бюджетно-финансовое положение субъектов
Российской Федерации с максимальным уровнем долговой нагрузки
относительно доходов (без учета БП) по состоянию на 2015 г.**

Наименование субъекта РФ	Госдолг к доходам без учета БП		Прирост госдолга за 2011–2015 гг., п. п.	Доля бюджетных кредитов в структуре госдолга, %		Изменение параметров бюджетов субъектов РФ за 2011–2015 гг., %			Объем бюджетных расходов на душу населения, тыс. руб. на чел.
	2011	2015		2011	2015	доходов	расходов	БП	
Республика Мордовия	175,2	182,50	7,31	54,4	52,5	12,3	4,0	-26,4	48,4
Костромская обл.	96,9	136,70	39,77	22,2	42,6	14,6	22,2	-13,3	34,6
Смоленская обл.	70,3	121,39	51,10	58,8	54,5	17,6	28,9	-32,2	40,5
Республика Карелия	43,8	119,58	75,77	22,9	42,4	3,0	13,5	13,1	49,5
Республика Северная Осетия — Алания	118,4	119,14	0,72	58,9	90,0	24,8	20,1	17,8	31,2
Республика Хакасия	38,3	116,77	78,42	21,0	19,9	53,6	57,3	80,0	53,5
Республика Ингушетия	2,6	113,34	110,77	91,3	100,0	37,1	53,2	39,2	54,8

Наименование субъекта РФ	Госдолг к доходам без учета БП		Прирост госдолга за 2011–2015 гг., п. п.	Доля бюджетных кредитов в структуре госдолга, %		Изменение параметров бюджетов субъектов РФ за 2011–2015 гг., %			Объем бюджетных расходов на душу населения, тыс. руб. на чел.
	2011	2015		2011	2015	доходов	расходов	БП	
Астраханская обл.	98,7	111,36	12,64	22,8	42,7	23,9	29,3	-25,3	33,7
Еврейская АО	31,7	109,48	77,83	91,0	44,1	33,7	37,7	17,6	60,6
Забайкальский край	30,6	107,21	76,61	34,3	39,4	16,9	26,2	13,8	46,6
Республика Марий Эл	69,2	106,07	36,88	32,2	26,5	27,3	31,8	11,8	37,7
Саратовская обл.	78,1	101,54	23,45	18,3	47,9	20,8	14,6	8,9	30,8
Чукотский АО	21,7	100,90	79,23	97,6	85,3	44,5	41,4	64,7	474,7
Псковская обл.	43,5	100,69	57,16	46,5	38,5	-2,5	6,3	-24,3	37,8
Среднее значение по субъектам РФ	24,9	36,5	11,67	31,0	34,9	24,0	25,3	-4,4	55,7

Источник: составлено автором по данным Минфина России и Федерального казначейства.

По данным табл. 1 также видно, что у части регионов максимальный вес в госдолге занимают бюджетные кредиты. У пяти регионов их доля в структуре госдолга в 2015 г. составляла более 50 %, в т. ч. у Республики Ингушетия — 100 %. Однако в республиках Марий Эл и Хакасия объем рыночных заимствований в госдолге в 2015 г. достигал 73 и 79,2 % соответственно, что выше среднего значения по регионам России (60,3 %). У регионов, имеющих значительную долговую нагрузку в форме коммерческих заимствований, выше и бремя расходов по обслуживанию заимствований (табл. 2).

Таблица 2

Отдельные параметры бюджетов субъектов Российской Федерации с максимальным уровнем долговой нагрузки в виде коммерческих заимствований относительно доходов (без учета БП) по состоянию на 2015 г.

Наименование субъекта РФ	Объем коммерческой задолженности относительно доходов (без учета БП), %		Прирост долговой нагрузки в виде коммерческих заимствований относительно доходов (без учета БП) за 2011–2015 гг., п. п.	Доля расходов по обслуживанию государственных заимствований в общем объеме расходов, %	
	2011	2015		2011	2015
Республика Хакасия	30,8	92,5	61,7	0,9	3,9
Ивановская область	39,4	85,9	46,5	0,8	3,4
Республика Мордовия	43,4	79,7	36,4	1,0	3,7
Костромская область	72,3	78,4	6,1	2,9	5,0
Республика Марий Эл	46,9	77,5	30,6	1,6	3,5
Омская область	39,2	71,2	32,0	1,2	3,4
Среднее значение по субъектам РФ	13,7	22,0	8,4	1,1	1,6

Источник: составлено автором по данным Минфина России и Федерального казначейства.

Зависимость финансирования региональных расходов за счет привлечения рыночных заимствований сохраняется на высоком уровне, хотя за 2015 г. на фоне увеличения суммы бюджетных кредитов, предоставляемых из федерального бюджета, объем привлеченных коммерческих заимствований снизился. В 2011 г. субъекты Российской Федерации привлекли 0,36 трлн руб. в виде коммерческих заимствований, в 2013 г. — 0,85 трлн руб., в 2014-м — 1,14 трлн руб., в 2015-м — 1,07 трлн руб.

Тем не менее количество регионов с максимальным объемом коммерческих заимствований по отношению к доходам (без учета безвозмездных поступлений) ежегодно

увеличивалось. В 2015 г. у 25 субъектов Российской Федерации этот показатель превысил 50 % (рис. 4), а у шести — 70 %. Причем по всем выделенным шести регионам в 2011 г. этот показатель был на относительно высоком уровне и превышал среднероссийское значение. Среди них наиболее активное наращивание долговой нагрузки в виде коммерческих заимствований отмечалось в Республике Хакасия, Ивановской области и Республике Мордовия.

Рисунок 4



Источник: составлено автором по данным Минфина России и Федерального казначейства.

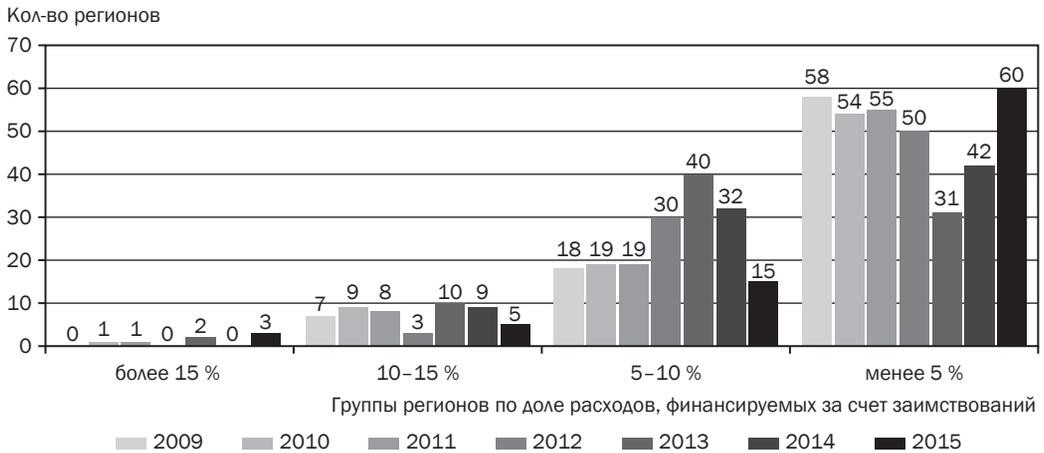
В результате наращивания коммерческих заимствований возросли затраты субъектов Российской Федерации на обслуживание долговых обязательств. По итогам 2013 г. регионы израсходовали по данному направлению около 79 млрд руб., в 2014-м — 107,2 млрд руб., в 2015-м — 128,5 млрд руб. В шести регионах доля расходов на обслуживание госдолга в общем объеме расходов составила 4 % и более, в т. ч. в Астраханской области указанный показатель составил 6,2 % (максимальный уровень).

В теории заемные средства, привлекаемые на финансирование регионального дефицита, могут использоваться по трем направлениям: на рефинансирование и погашение ранее взятых обязательств, на их обслуживание (к примеру, выплата процентов) и собственно на финансирование бюджетных расходов (не связанных с обслуживанием госдолга). Анализ использования привлекаемых заемных ресурсов показал, что на фоне ежегодного роста объема госдолга возможности финансирования расходов за счет привлечения заимствований снижаются. Если в 2013 г. доля заемных средств, которую возможно использовать для финансирования расходов (за вычетом расходов по обслуживанию госдолга), в среднем по регионам России составляла 29,4 %, то в 2014 г. — 12,7 %, в 2015-м — лишь 4,9 %. Соответственно, все большая доля привлеченных средств при сохраняющемся увеличении регионального госдолга расходуется на рефинансирование долговых обязательств и обслуживание госдолга. Отчасти это может быть следствием активизации мер по оптимизации региональных расходов и рефинансированию госдолга в 2015 г. В 2011 и 2013 гг. более 20 регионов имели возможность направлять свыше 60 % привлеченных средств для финансирования расходов, в 2015 г. таких регионов оказалось только два. Количество субъектов Российской Федерации с минимальными возможностями использования заемных средств для финансирования расходов увеличилось с 12 в 2013 г. до 54 в 2015-м.

При сохраняющейся высокой региональной долговой нагрузке отмечается сокращение суммы привлеченных заемных средств, которые могут быть направлены на финансирование региональных расходов, относительно общего объема этих расходов. Другими словами, при всей значимости заимствований сокращается их роль именно в части финансирования региональных расходов (не связанных с обслуживанием госдолга). Так, в 2013 г. расчетная фактическая доля расходов (за вычетом расходов на обслуживание госдолга), которую возможно финансировать за счет заемных средств, составляла 3,95 %, в 2014 г. — 3,05 %, а в 2015-м — лишь 1,39 %. Количество регионов, в которых эта доля составляет менее 5 %, увеличилось с 31 в 2013 г. до 60 в 2015-м (рис. 5). При этом в республиках Мордовия и Хакасия, а также в Магаданской области этот показатель составляет более 15 %.

Рисунок 5

Дифференциация регионов по доле расходов бюджетов (за вычетом расходов на обслуживание госдолга), которую возможно финансировать за счет привлеченных заемных средств



Источник: составлено автором по данным Минфина России и Федерального казначейства.

Общий расчетный объем средств, который привлекается субъектами РФ на долговом рынке и может использоваться для финансирования региональных расходов, по итогам 2012 г. составил 114,6 млрд руб., 2013 г. — 291,1 млрд руб., 2014-го — 242,0 млрд руб., 2015-го — 111,5 млрд руб. Значения этого показателя отражают динамику разбалансировки между региональными бюджетными доходами и расходами, покрываемую за счет заемных средств, под влиянием индуцированного опережающего роста региональных расходов и сокращения общего объема БП за последние несколько лет.

Таким образом, за 2012–2015 гг. долговая проблема затронула около 2/3 регионов, в структуре их госдолга увеличилась доля более дорогих коммерческих кредитов. Наиболее остро вопрос повышенной долговой нагрузки характерен для 14 регионов, в которых при опережающем росте расходов, частично компенсируемых федеральными межбюджетными трансфертами, в 2012–2013 гг. происходило активное привлечение заимствований. Бюджетные риски таких регионов связаны с ограничениями по оптимизации расходов ввиду относительно невысокого уровня их бюджетной обеспеченности.

Возможность использования привлекаемых средств непосредственно для финансирования расходов за 2013–2015 гг. снизилась в шесть раз — до расчетной доли 5 %. В 2015 г. примерно у трети регионов от 5 до 20 % расходов, не связанных с обслуживанием госдолга, финансировалось за счет использования возвратных средств.

В 2014–2015 гг. темпы увеличения регионального госдолга замедлились, сократились объемы привлекаемых коммерческих заимствований. Это было как следствием внедрения более консервативных подходов при планировании расходов, так и результатом усиления мер государственной поддержки на федеральном уровне.

ФЕДЕРАЛЬНЫЕ МЕРЫ ПОДДЕРЖКИ И ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО ПРИМЕНЕНИЮ ДОПОЛНИТЕЛЬНЫХ ИНСТРУМЕНТОВ ПОМОЩИ РЕГИОНАМ

В условиях увеличения разбалансировки региональных бюджетов и удорожания заемных ресурсов на долговом рынке на федеральном уровне в 2014–2015 гг. был принят пакет мер по смягчению проблемы финансирования региональных дефицитов и погашения заимствований.

Во-первых, более чем в два раза увеличен объем предоставляемых из федерального бюджета бюджетных кредитов регионам, в августе 2015 г. смягчены условия их предоставления. Если в 2011–2012 гг. их объем составлял около 130,0 млрд руб., то в 2015–2016 гг. — уже 310,0 млрд руб. Из 310 млрд руб., предусмотренных на 2016 г., решениями трехсторонней комиссии по вопросам межбюджетных отношений в 2015 г. распределены лимиты на сумму 240 млрд руб.

При этом в 2014–2016 гг. введена возможность увеличения бюджетных ассигнований для предоставления бюджетных кредитов в течение финансового года за счет поступлений от возврата бюджетных кредитов, предоставленных региональным бюджетам ранее. За счет этого в 2014 г. объем бюджетных ассигнований увеличен на 20,0 млрд руб., в 2015 г. — на 32 млрд руб. Если в 2011–2013 гг. плата за пользование бюджетным кредитом на покрытие дефицита и временного кассового разрыва составляла 1/3–1/2 ставки рефинансирования Центрального банка РФ, то в 2014–2016 гг. — 0,1 % годовых. Это позволило уменьшить расходы регионов на обслуживание бюджетных кредитов.

Как было отмечено, во второй половине 2015 г. были установлены более щадящие условия предоставления бюджетных кредитов: появилась возможность привлечения новых бюджетных кредитов для рефинансирования ранее полученных бюджетных кредитов, установлены менее жесткие требования по поэтапному сокращению рыночной задолженности¹². Согласно внесенным в Бюджетный кодекс РФ изменениям предельный срок предоставления бюджетных кредитов регионам был увеличен с трех до пяти лет¹³.

По линии Федерального казначейства также осуществляется предоставление регионам «коротких» бюджетных кредитов для пополнения остатков средств на счетах бюджетов субъектов Российской Федерации, предельный срок погашения которых был увеличен в 2015 г. с 30 до 50 дней¹⁴.

Во-вторых, Правительством Российской Федерации в 2015 г. принято решение о конвертации долгов ряда субъектов Российской Федерации перед федеральным бюджетом из иностранной валюты в валюту Российской Федерации по льготному курсу¹⁵.

В-третьих, произведена реструктуризация бюджетных кредитов, предоставленных субъектам Российской Федерации в 2013–2014 гг. на подготовку к Олимпийским играм

¹² Постановление Правительства Российской Федерации от 25 августа 2015 № 886 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации».

¹³ Федеральный закон от 30 сентября 2015 г. № 273-ФЗ «Об особенностях составления и утверждения проектов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации на 2016 год, о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившей силу статьи 3 Федерального закона "О приостановлении действия отдельных положений Бюджетного кодекса Российской Федерации"».

¹⁴ Федеральный закон от 14 декабря 2015 № 381-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации».

¹⁵ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 5 августа 2015 г. № 1506-р.

2014 г., а также на строительство, ремонт и содержание автомобильных дорог общего пользования.

Вышеуказанный комплекс мер способствовал смягчению долговой проблемы. В частности, как уже было отмечено, в 2015 г. снизился общий объем привлекаемых коммерческих заимствований, их доля в общей структуре регионального госдолга по итогам 2014–2015 гг. уменьшилась. Отчасти это также результат того, что соглашения о предоставлении бюджетных кредитов накладывают на субъекты Российской Федерации обязательства по фиксации и (или) снижению регионального дефицита и госдолга, в т. ч. его коммерческой составляющей. Однако следует отметить, что при определенных обстоятельствах эти «дисциплинирующие» ограничения в случае их нарушения могли еще более усугубить положение отдельных регионов, поскольку субъекты Российской Федерации были вынуждены обеспечивать досрочный возврат суммы средств, использованных с нарушением условий предоставления бюджетного кредита. Соответственно, регион мог в дальнейшем воспользоваться бюджетным кредитованием только в случае выполнения данного требования.

Кроме того, по информации Минфина России, замещение рыночных заимствований бюджетными кредитами позволило регионам сэкономить на обслуживании долговых обязательств. В частности, согласно оценке Минфина России, экономия за 2015 г. составила около 50 млрд руб. относительно объемов, предусмотренных в утвержденных бюджетах¹⁶.

С учетом проведенного в данной статье анализа можно определить, что создание условий для сокращения долговой нагрузки субъектов Российской Федерации возможно в случае решения вопроса об источниках финансирования (компенсации) региональных расходов в объеме около 100 млрд руб., которые в условиях 2015 г. покрывались исключительно за счет заимствований.

С учетом ограниченных возможностей по поддержанию сбалансированности региональных бюджетов за счет увеличения НДС и (или) существенного сокращения расходов, одно из решений может предусматривать реализацию следующих дополнительных мер:

- увеличение дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности субъектов Российской Федерации для оказания помощи наиболее нуждающимся регионам;
- адресное софинансирование региональных расходов за счет предоставления межбюджетных субсидий по наиболее «дефицитным» приоритетным направлениям;
- введение более жестких требований по оптимизации неэффективных расходов и мобилизации доходов регионами, получающими значительную федеральную финансовую помощь, а также оказание им соответствующей методической поддержки.

В отношении остатка непогашенной задолженности целесообразно продолжить последующее замещение коммерческих заимствований бюджетными кредитами, а затем рассмотреть вопрос об их льготной реструктуризации.

Также представляется целесообразным на основе инвентаризации региональных полномочий и расходных обязательств скорректировать подходы к определению минимального объема финансовой помощи, необходимой для поддержания бюджетов субъектов Российской Федерации в сбалансированном состоянии.

¹⁶ Ерошкина Л. А. Регионы поддержат кредитами // Бюджет. 2015. № 12.

Библиография

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации.
2. Федеральный закон от 14 декабря 2015 г. № 381-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации».
3. Федеральный закон от 30 сентября 2015 г. № 273-ФЗ «Об особенностях составления и утверждения проектов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации на 2016 год, о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившей силу статьи 3 Федерального закона "О приостановлении действия отдельных положений Бюджетного кодекса Российской Федерации"».
4. Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики».
5. Указ Президента Российской Федерации от 1 июня 2012 г. № 761 «О национальной стратегии действий в интересах детей на 2012–2017 годы».
6. Постановление Правительства Российской Федерации от 27 января 2016 г. № 40 «Об утверждении Правил предоставления (использования, возврата) из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации бюджетных кредитов на 2016 год».
7. Постановление Правительства Российской Федерации от 25 августа 2015 г. № 886 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации».
8. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 5 августа 2015 г. № 1506-р.
9. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 26 ноября 2012 г. № 2190-р «Об утверждении Программы поэтапного совершенствования системы оплаты труда в государственных (муниципальных) учреждениях на 2012–2018 годы».
10. Приказ Минфина России от 29.10.2015 № 409 «Об утверждении перечней субъектов Российской Федерации в соответствии с положениями пункта 5 статьи 130 Бюджетного кодекса Российской Федерации».
11. Алехин Б. И. Государственный долг. Пособие для студентов Академии бюджета и казначейства. М.: Юнити-Дана, 2007.
12. Ерошкина Л. А. Регионы поддержат кредитами // Бюджет. 2015. № 12.
13. Мамедов А. А., Авксентьев Н. А. Региональный и муниципальный долг субъектов Российской Федерации: ретроспективный анализ и перспективы // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2014. № 4.
14. Subnational Governments in OECD Countries: Key Data. 2015 edition / OECD.