



УДК 336.3:353

**РЕГИОНАЛЬНАЯ ДОЛГОВАЯ ПОЛИТИКА РОССИИ
В УСЛОВИЯХ БЮДЖЕТНОЙ НАПРЯЖЕННОСТИ**

С. Н. Солдаткин

*Кандидат экономических наук, доцент,
Хабаровский государственный
университет экономики и права,
г. Хабаровск, Россия*

**THE REGIONAL DEBT POLICY OF RUSSIA
UNDER THE CONDITIONS OF THE BUDGETARY TENSION**

S. N. Soldatkin

*Candidate of Economic Sciences,
assistant professor,
Khabarovsk State University
of Economics and Law, Khabarovsk, Russia*

Summary. In the article the objective and subjective factors of budget tension in the federal and subfederal levels of Russia are noted. Attempts to assess the level of financial viability of Russian regions through the dynamics of the number of regions-donors. Founded on the thesis about the impact of the financial viability of the subject of the RF on the nature of borrowing activities and regional debt policy. Highlighted the reasons for the intensifying borrow activity and debt policy of the Russian regions. Held the analysis of emission activity and debt structure of subjects of the RF. Concludes nonoptimality and inefficiency of the debt structure of subjects of the RF. Predicted effects of building the state "reference" structure of the public debt of the subject of the RF.

Keywords: debt; debt burden; debt policy; budget deficit; financial viability; region-donor grants for alignment of fiscal capacity.

Наметившееся в последние годы в России усиление бюджетной напряженности на федеральном и субфедеральном уровнях вызвано рядом объективных и субъективных факторов.

К числу объективных факторов, на наш взгляд, можно отнести финансирование развития экономики и социальной сферы, создание современной инфраструктуры на территории Республики Крым, осуществление беспрецедентных за последние десятилетия расходов на перевооружение российской армии, оказание финансовой помощи регионам в форме межбюджетных трансфертов. Сказывается также действие экономических санкций в отношении России, падение мировых цен на нефть и девальвация рубля.

По оценкам Минфина России, доля расходов федерального бюджета на оборону, безопасность, социальную политику и обслуживание государственного долга может возрасти с 60 процентов в 2014 году до 72 процентов в 2018 году, а такая структура бюджетных расходов идет вразрез с задачей активизации экономического роста России [2].

Стоит согласиться с данной точкой зрения уже потому, что такие расходы, за исключением расходов на оборону в части развития военно-промышленного комплекса, в значительной мере являются малопродуктивными, а бюджетная «отдача» таких расходов в виде налоговых поступлений в бюджетную систему невысока.



Ситуация такова, что ряд налоговых и неналоговых поступлений в доходную часть федерального бюджета прогнозируются сегодня с невысокой степенью вероятности. Именно это в значительной мере предопределило внесение принципиального изменения в российское бюджетное законодательство – разработка и утверждение федерального бюджета только на текущий 2016 год.

Несомненно, что в случае дальнейшего «замораживания» или тем более сокращения доходных поступлений государство будет вынуждено переоценить приоритетность своих бюджетных расходов. Резервы Минфин России, видимо, будет искать в сокращении ассигнований на содержание госаппарата, проведение социальной политики, поддержку экономики и оказание финансовой помощи регионам.

Одним из важнейших субъективных факторов усиления бюджетной напряженности в России можно считать осуществление непродуманной политики распределения полномочий и соответствующих им размеров бюджетных средств между федеральным центром и регионами. В результате снижается финансовая состоятельность регионов, они становятся все более зависимыми от федерального бюджета.

По данным Счетной палаты России, в 2013 году только 4 региона смогли компенсировать собственные расходы за счет налоговых и неналоговых доходов – г. Москва (95,5 процента), г. Санкт-Петербург (95,6 процента), Московская область (93,7 процента) и Ненецкий автономный округ (91,8 процента). В 2012 году было 10 таких регионов. Доходная часть бюджетов 7 регионов (Республика Алтай, Дагестан, Ингушетия, Тыва, Карачаево-Черкесская и Чеченская Республики, Камчатский край) в 2013 году была сформирована за счет межбюджетных трансфертов на 60 процентов, еще у 16 субъектов – более чем на 40 процентов [5].

На наш взгляд, нынешний уровень финансовой состоятельности российских регионов можно оценить через динамику численности регионов-доноров: в 2005 году 19 из 87 регионов (21,8 процента) были донорами федерального бюджета, в 2011 году – 37 из 83 (44,6 процента), в 2013 году – 10 из 83 (12,0 процентов), в 2014 году – 10 из 85 (11,8 процентов). В 2015 году уже 14 из 85 субъектов РФ (16,5 процентов) отнесены к регионам-донорам: Республика Татарстан, Калужская область, Ленинградская область, Московская область, Самарская область, Сахалинская область, Свердловская область, Тюменская область, Ярославская область, г. Москва, г. Санкт-Петербург, Ненецкий автономный округ, Ханты-Мансийский автономный округ – Югра, Ямало-Ненецкий автономный округ.

Стоит заметить, что по-прежнему основным критерием отнесения того или иного субъекта РФ к регионам-донорам является отсутствие финансовой помощи из федерального бюджета в виде дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности.

Из приведенного выше перечня видно, что к регионам-донорам относятся в основном «столичные» города, «сырьевые» регионы, специализирующиеся, прежде всего, на добыче углеводородов, а также регионы, имеющие высоко диверсифицированное промышленное производство. К последней группе можно отнести, например, Калужскую область, ориентирующуюся в своей стратегии социально-экономического развития, прежде всего, на создание инновационной инфраструктуры, пространственное развитие и развитие кластеров [1, с. 58].

Распределение регионов-доноров по федеральным округам России весьма неравномерно. Например, из 18 субъектов РФ, расположенных в Центральном федеральном округе, регионами-донорами являются только 4 (Калужская



область, Московская область, Ярославская область, г. Москва). Из 9 субъектов РФ Дальневосточного ФО регион-донором является только Сахалинская область. Отсутствуют регионы-доноры в Южном, Северо-Кавказском и Сибирском федеральных округах.

Финансовая состоятельность субъекта РФ непосредственно влияет на характер реализуемой им заемной деятельности и построение механизма осуществления его долговой политики. Условно взаимосвязь основных элементов заемно-долговой деятельности субъекта РФ можно проследить на рисунке.

Несмотря на усиление действия факторов роста бюджетной напряженности на региональном уровне, органы власти субъектов РФ по ряду причин вынуждены активизировать свою заёмную деятельность:

- недостаток собственных налоговых и неналоговых доходов регионального бюджета;
- рост расходов на реализацию региональных программ модернизации и инноваций, социальных программ;
- необходимость оказания финансовой помощи муниципальным образованиям, имеющим, как правило, дефицитные бюджеты.



Взаимосвязь основных элементов заемно-долговой деятельности субъекта РФ



К числу важнейших целей построения и проведения долговой политики российскими регионами сегодня стоит отнести:

- обеспечение сбалансированности бюджета субъекта РФ;
- укрепление финансовой самостоятельности субъекта РФ;
- косвенная поддержка предпринимательских структур, способствующих стабилизации и улучшению экономической и социально-политической ситуации в регионе;
- минимизация стоимости долговых обязательств;
- оптимизация расходов бюджета субъекта РФ на обслуживание и погашение долговых обязательств.

Наиболее рыночной формой прямых заимствований принято считать эмиссию органами власти субъектов РФ долговых ценных бумаг (облигаций). С одной стороны, такой вид заимствований для региональных властей экономически более выгоден по сравнению с получением банковских

кредитов и более гибок в оперативном плане – при обслуживании и погашении долговых обязательств. С другой стороны, существуют определенные бюджетные и инвестиционные ограничения для субъектов РФ, претендующих на проведение такой эмиссии.

Из данных табл. 1 видно, что в последние годы число российских регионов, выходящих на финансовый рынок с целью размещения облигационных займов, постепенно растет. В 2010–2014 годах динамика изменения числа субъектов РФ, зарегистрировавших облигационные займы, практически совпала с динамикой изменения количества эмиссий ценных бумаг. Что касается номинальной суммы эмиссионного долга, то, несмотря на резкое снижение в 2011 году (–15,5 процентов по сравнению с 2010 годом) и, наоборот, резкое увеличение в 2013 году (+20,0 процентов к уровню 2012 года) в целом за рассматриваемый период прирост составил чуть менее 9 процентов.

Таблица 1

Эмиссионная активность органов власти субъектов Российской Федерации в 2010–2014 годах¹

Показатели эмиссионной активности	2010 год	2011 год	2012 год	2013 год	2014 год
1. Число субъектов, зарегистрировавших облигационные займы	13	15	25	26	30
<i>1.1. Динамика, в процентах</i>	<i>100,0</i>	<i>115,4</i>	<i>192,3</i>	<i>200,0</i>	<i>230,8</i>
2. Количество эмиссий ценных бумаг	15	16	27	29	35
<i>1.2. Динамика, в процентах</i>	<i>100,0</i>	<i>106,7</i>	<i>180,0</i>	<i>193,3</i>	<i>233,3</i>
3. Номинальная сумма долга по ценным бумагам субъектов РФ на конец года, млрд руб.	407,2	343,9	375,4	450,7	442,1
<i>1.3. Динамика, в процентах</i>	<i>100,0</i>	<i>84,5</i>	<i>92,2</i>	<i>110,7</i>	<i>108,6</i>

¹ Составлено автором по данным Минфина России о количестве зарегистрированных субъектами РФ выпусков ценных бумаг и о номинальной сумме долга по таким ценным бумагам. Источник: <http://www.minfin.ru>.



Стоит заметить, что на рост количества выпусков субфедеральных ценных бумаг в 2014 году в определенной мере повлияло ограничение размера разовой эмиссии суммой в 1 млрд рублей.

Отношение государства к осуществлению регионами прямых и условных заимствований и, как следствие, накоплению ими долговых обязательств неоднозначно. С одной стороны, рост долговых обязательств является в нынешней ситуации объективной причиной, а с другой, – существует ряд бюджетных ограничений на размер заимствований и долговой нагрузки. Вместе с тем в российском бюджетном законодательстве не предусмотрен институт банкротства субъекта РФ.

Региональные власти, по сути, самостоятельно определяют структуру своих заимствований и долговых обязательств. При этом осуществление качественной долговой политики предполагает стремление к минимизации стоимости долговых обязательств и оптимизации расходов бюджета субъекта РФ на их обслуживание и погашение.

Приводимые в табл. 2 данные позволяют сравнить темпы наращивания долговых обязательств региональными органами власти России, а также судить об их структуре по критерию вида валюты, в которой номинировано обязательство.

Таблица 2
Структура и динамика долговых обязательств субъектов Российской Федерации в 2008–2015 годах, по состоянию на 1 января, млрд рублей [3]

Структура долговых обязательств	2008 год	2011 год	2012 год	2013 год	2014 год	2015 год
Государственный долг субъектов РФ,						
в том числе	456,9	1 095,9	1 154,0	1 337,9	1 719,2	2 117,8
внешний	Н. д.	Н. д.	17,8	17,1	18,3	28,3
внутренний	Н. д.	Н. д.	1 171,8	1 355,0	1 737,5	2 089,5

Таким образом, совокупный государственный долг субъектов РФ вырос в 2008–2014 годах в 4,6 раза, в том числе в 2011–2014 годах в 1,9 раза. В структуре долга в настоящее время преобладает внутренний долг (на 1 января 2015 года – 98,7 процента). Вместе с тем, в 2013–2014 годах наметился рост (+65,5 процента) абсолютного размера внешнего долга. По состоянию на 1 октября 2015 года совокупный государственный долг субъектов РФ превысил

2 203,7 млрд руб., в том числе внутренний долг составил 2 172,9 млрд руб., внешний – 30,8 млрд рублей. Единственным должником по внешним обязательствам является г. Москва.

К сожалению, не представляется возможным проследить за тот же период изменение состава и структуры государственного долга субъектов РФ по критерию формы долговых обязательств ввиду отсутствия соответствующей информации на официаль-



ном сайте Минфина России. Однако по состоянию на 1 октября 2015 года структура государственного внутреннего долга всех субъектов РФ выглядит так (в процентах):

- государственные ценные бумаги субъектов РФ – 20,2;
- кредиты, полученные субъектом РФ от кредитных организаций, иностранных банков и международных организаций – 37,5;
- государственные гарантии субъекта РФ – 4,9;
- бюджетные кредиты, привлеченные в бюджет субъекта РФ от других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации – 37,2;
- иные долговые обязательства – 0,2.

Такая структура долга субъектов РФ не может рассматриваться как оптимальная и эффективная, во-первых, потому, преобладают кредитные ресурсы (почти 75 процентов), а, во-вторых, более половины кредитов (банковские кредиты) получена на финансовом рынке под высокие процентные ставки, что является фактором удорожания стоимости долга, увеличения расходов бюджетов субъектов РФ на его обслуживание и погашение, роста долговой нагрузки на их бюджеты и экономику.

В данной ситуации государство предприняло ряд кардинальных мер, направленных на замещение банковских кредитов бюджетными. Внесены ряд поправок в бюджетное законодательство в части установления возможности погашения коммерческой задолженности за счет бюджетных кредитов, а также рефинансирования задолженности по бюджетным кредитам.

В частности, предусмотрено поэтапное сокращение доли общего объема долговых обязательств субъекта РФ по государственным ценным

бумагам субъекта РФ и по полученным субъектом РФ банковским кредитам: к 1.01.2017 года до уровня не более 70 процентов суммы доходов бюджета субъекта РФ без учета безвозмездных поступлений за 2016 год, к 1.01.2018 года – до уровня не более 60 процентов суммы доходов бюджета субъекта РФ без учета безвозмездных поступлений за 2017 год и к 1.01.2019 года – до уровня не более 50 процентов суммы доходов бюджета субъекта РФ без учета безвозмездных поступлений за 2018 год [3].

Представляется, что последствия реализации правительством этих мер могут быть следующими:

- центр долговой тяжести регионов будет перенесен на бюджетные кредиты. В результате искусственно (административно) достигается ряд целей региональной долговой политики – удешевление стоимости долговых обязательств и, как следствие, оптимизация расходов бюджетов субъектов РФ на их обслуживание и погашение;

- основным кредитором регионов становится государство. При этом весьма важным вопросом остается оценка бюджетных возможностей государства по предоставлению бюджетных кредитов субъектам РФ;

- государство устанавливает некое подобие «эталонной» структуры государственного долга субъекта РФ, привязывая его бумажную (облигации) и кредитную (банковские кредиты) составляющие к размеру собственных доходов бюджета субъекта РФ, т. е. без учета безвозмездных поступлений. Тем самым власти регионов будут ограничены в степени самостоятельности при определении приоритетности и масштабы тех или иных форм образования долговых обязательств.



Библиографический список

1. Артамонов А. Для Калужской области решение задачи повышения уровня жизни населения неразрывно связано с привлечением инвестиций // Экономические стратегии. – 2014. – № 6–7. – С. 56–65.
2. Минфин призвал пересмотреть расходы на оборону. Источник: URL: http://lenta.ru/news/2015/07/10/money_defense.
3. Объем государственного долга субъектов Российской Федерации и долга муниципальных образований. Источник: URL: <http://www.minfin.ru>.
4. Об утверждении Правил предоставления (использования, возврата) из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации бюджетных кредитов на 2015 год. Постановление Правительства РФ от 27 декабря 2014 года № 1567. Источник: URL: <http://base.garant.ru/70835806>.
5. Число регионов-доноров в России упало вдвое. Источник: URL: <http://lenta.ru/news/2014/04/25/donors>.

Bibliograficheskiy spisok

1. Artamonov A. Dlya Kaluzhskoy oblasti reshenie zadachi povyisheniya urovnya zhizni naseleniya nerazryivno svyazano s privlecheniem investitsiy // Ekonomicheskie strategii. – 2014. – № 6–7. – S. 56–65.
2. Minfin prizval peresmotret rashody na oboronu. Istochnik: URL: http://lenta.ru/news/2015/07/10/money_defense.
3. Obem gosudarstvennogo dolga subektov Rossiyskoy Federatsii i dolga munitsipalnykh obrazovaniy. Istochnik: URL: <http://www.minfin.ru>.
4. Ob utverzhdenii Pravil predostavleniya (ispolzovaniya, vozvrata) iz federalnogo byudzheta byudzheta subektov Rossiyskoy Federatsii byudzhethnykh kreditov na 2015 god. Postanovlenie Pravitelstva RF ot 27 dekabrya 2014 goda № 1567. Istochnik: URL: <http://base.garant.ru/70835806>.
5. Chislo regionov-donorov v Rossii upalo vdvoe. Istochnik: URL: <http://lenta.ru/news/2014/04/25/donors>.

© Солдаткин С. Н., 2015