DOI: 10.22394/2070-8378-2017-19-2-37-45

Анализ проблемы регионального долга в условиях сокращения бюджетного кредитования

ПАВЕЛ БОРИСОВИЧ РУКОБРАТСКИЙ, **кандидат экономических наук, заведующий кафедрой экономики и финансов Тверского филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (170100, Российская Федерация, Тверь, ул. Вагжанова, 7). E-mail: rukobratskiy_pb@tver.ranepa.ru**

Аннотация: В статье рассмотрены возможные сценарии развития ситуации вокруг регионального государственного долга при сокращении бюджетного кредитования регионов со стороны федерального центра. Государственный долг является основным источником финансирования дефицита бюджетов бюджетной системы Российской Федерации – на федеральном, региональном и муниципальном уровнях. Проблеме регионального государственного долга уделяется большое внимание как научным сообществом, так и аналитиками в органах власти субъектов России. Интерес к проблеме вполне закономерен с учетом того, что с 2008 года консолидированные региональные бюджеты имеют дефицит. С 2009 года федеральный бюджет также исполняется с дефицитом; исключением стал только 2011 год. Выводы в статье делаются на основе анализа состояния и структуры регионального долга в 2011–2016 годах, состояния регионального долга в России и в отдельных странах-членах Организации экономического сотрудничества и развития, возможностей и ограничений федерального бюджета. Сравнивая показатели стран-членов Организации экономического сотрудничества и развития и России, можно сделать вывод о том, что регионам целесообразно снизить темп увеличения доли кредитов в структуре регионального долга за счет банковского кредитования. Дальнейшее увеличение доли кредитов, скорее, характерно для унитарных государств, не имеющих инструментов более гибкого и дешевого заимствования на рынке долговых бумаг. Проводимая Правительством Российской Федерации политика увеличения бюджетных кредитов в структуре регионального долга вполне логична, учитывая значительное снижение нагрузки на региональные бюджеты по обслуживанию долга.
Ключевые слова: бюджет, бюджетный дефицит, источники финансирования бюджетного дефицита, региональный государственный долг, бюджетный кредит, Организация экономического сотрудничества и развития

THE ANALYSIS OF THE PROBLEM OF REGIONAL DEBT IN CONDITIONS OF REDUCING BUDGET CREDITING

PAVEL B. RUKOBRATSKIY, **Cand. Sci. (Economy), Head of the Chair of Economics and Finance of the Tver branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (170100, Russian Federation, Tver, ul. Vagzhanova, 7). E-mail: rukobratskiy_pb@tver.ranepa.ru**

Abstract: The article considers possible scenarios of development of the situation around the regional public debt in the context of the reduction of budgetary lending to regions by the federal center. The public debt is the main source of financing of deficit of budgets of the budgetary system of the Russian Federation at federal, regional and municipal levels. The issue of regional public debt is paid great attention to by the scientific community and analysts in the authorities of the constituent entities of Russia. The interest to the problem is quite natural taking into consideration the fact that since 2008 the consolidated regional budgets have had a deficit. Since 2009 the federal budget has been implemented with deficit; the only exception was 2011. The conclusions are made by the authors on the basis of the analysis of the status and structure of regional debt in the years 2011-2016, the state of regional debt in Russia and countries of the Organization for economic cooperation and development, possibilities and constraints of the federal budget. Comparing the indicators of the member countries of the Organization for economic cooperation and development and Russia, the author concludes that it is advisable for regions to reduce the rate of increase of the share of loans in the structure of regional debt through bank lending. The further increase in the share of loans is rather typical for unitary states that do not have the tools for more flexible and cheaper borrowing in the debt securities market. The policy of of increasing budget loans in the structure of regional debt pursued by the RF government is quite logical taking into consideration the significant reduction in the burden on regional budgets in debt servicing.
Keywords: budget, budget deficit, budget deficit funding sources, regional public debt, budget loan, Organization for Economic Cooperation and Development

Решение проблемы государственного долга российских регионов стало одним из ключевых пунктов плана действий Правительства Российской Федерации, направленных на обеспечение стабильного социально-экономического развития Российской Федерации в 2016 году. Оно занималось обеспечением сбалансированности и сокращения уровня долговой нагрузки консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации за счет замещения дорогих коммерческих кредитов дешевыми бюджетными. Схожий вектор развития прослеживается и в бюджете 2017–2019 годов. Так, в проекте Федерального закона «О федеральном бюджете на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов» на 2017 год запланированы кредиты для частичного покрытия дефицитов бюджетов субъектов Российской Федерации в размере 200 млрд руб.

Предпосылкой для этого стало заседание Президиума Государственного совета Российской Федерации по социально-экономической ситуации в регионах, которое состоялось в начале 2015 года. В ходе заседания Президент Российской Федерации указал на необходимость решения проблемы регионального государственного долга. Главной задачей стало замещение рыночных заимствований регионов кредитами из федерального бюджета с одновременным снижением платы за пользование ими.

Государственный долг является основным источником финансирования дефицита бюджетов бюджетной системы Российской Федерации – на федеральном, региональном и муниципальном уровнях. Проблеме регионального государственного долга уделяется большое внимание как научным сообществом, так и аналитиками в органах власти субъектов России. Интерес к проблеме вполне закономерен с учетом того, что с 2008 года консолидированные региональные бюджеты имеют дефицит. С 2009 года федеральный бюджет также исполняется с дефицитом; исключением стал только 2011 год.

Другой причиной повышенного внимания к вопросу регионального государственного долга является необходимость реализации в регионах мероприятий в рамках Указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 596–601 (в частности, Указа Президента Российской Федерации № 597 о мероприятиях по реализации государственной социальной политики, которые должны обеспечить повышение заработной платы сотрудникам бюджетных учреждений). Срок исполнения указов заключен в период с 2012 по 2020 год, но регионы должны ежегодно показывать конкретные результаты их выполнения. Ключевой отметкой многие аналитики считают 2018 год.

Для решения поставленных задач регионы финансировали дефициты бюджетов новыми заимствованиями в условиях низкой динамики региональных доходов. Как результат, в некоторых субъектах проблема регионального долга стала чрезвычайно острой. К маю 2016 года «у 12 регионов долг превысил отметку в 100% [доходов], в то время как в 2006 году таких регионов было только два. У пяти субъектов Российской Федерации (Костромская область, республики Северная Осетия-Алания, Карелия, Мордовия и Хакасия) объем государственного долга, даже без учета государственных гарантий, превысил отметку в 125% от общего объема доходов» [Дерюгин, 2016. С. 70–74]. Причиной повышенного внимания к проблеме регионального государственного долга является уменьшение размеров суверенных фондов. По заявлениям представителей Министерства финансов Российской Федерации, в 2017 году будут полностью исчерпаны средства Резервного фонда, после чего придется задействовать Фонд национального благосостояния. В итоге, в любом случае следует увеличивать внутренние заимствования как на федеральном, так и на региональном уровнях.

Совокупность приведенных факторов делает особенно актуальным поиск надежных источников финансирования будущего дефицита региональных бюджетов, а также решение проблемы рефинансирования, обслуживания и сокращения уже накопленных региональных долгов.

Направления исследований проблемы регионального государственного долга можно объединить в несколько основных групп. Первая, самая многочисленная, группа включает работы по теме динамического анализа региональной задолженности, а также анализа статистики дефицита региональных и федерального бюджетов, состояния резервных фондов, региональных социально-экономических показателей, инструментов долговой политики [Цвирко, 2014. С. 43–53; Замятина, 2011. С. 30–34; Лазарова, Бахмудова, 2016. С. 117–120; Зеленский, 2012. С. 35–41; Ермакова, 2013(a). С. 27–33; Ермакова, 2013(b). С. 48–53; Владыка, Ваганова, Переверзева, Шварева, 2014. С. 53–58]. Этот тип публикаций можно рассматривать как основу для будущего анализа результатов государственной региональной долговой политики и об определяющих ее факторах. Они содержат как фактические сведения, так и выводы авторов о причинах той или иной динамики показателей. Среди подобного типа публикаций следует отметить те, которые приводят классификацию регионов в аспекте проблемы регионального долга [Табах, Андреева, 2015. С. 78–93; Ермакова, 2013(a). С. 27–33].

Вторая группа содержит сравнительный анализ регионального долга в России и в зарубежных странах [Цвирко, 2014. С. 43–53; Беспалова, 2012. С. 57–62; Воронцова, 2013.]. В частности, рассматривается международный опыт управления, анализируется бюджетный дефицит и государственный долг в различных странах мира.

Наконец, третья группа содержит работы, посвященные поиску решения проблемы регионально-

Рисунок 1. Динамика структуры регионального долга Российской Федерации за 2011–2015 годы



Источник: www.minfin.ru

го государственного долга, который может идти в правовой плоскости [Беспалова, 2011. С. 143–147], в налоговой сфере [Владыка, Ваганова, Переверзева, Шварева, 2014. С. 53–58.], на основе повышения эффективности долговой политики [Ермакова, 2013(b). С. 48–53; Иванова, 2008. С. 38–40], через оптимизацию расходов, рост доходной базы и усиление контроля за динамикой и структурой государственного долга [Воронцова, 2013].

Следует отметить, что в большинстве работ готовых рекомендаций не дается, и делаются достаточно узкие выводы (в частности, о необходимости усиления государственного контроля в сфере региональных заимствований [Цвирко, 2014. С. 43–53], о том, что радикальным образом изменить сложившуюся ситуацию с региональным долгом только с помощью реструктуризации не удастся – она должна быть скоординирована с бюджетной, налоговой и имущественной политикой [Замятина, 2011. С. 30–34] и др.

Цель настоящей работы состоит не в поиске готовых решений проблемы регионального государственного долга, а в попытке анализа дальнейшего развития ситуации в условиях очевидного сокращения бюджетного кредитования. Такая цель обусловлена тем, что проблема регионального государственного долга – это комплексная задача, которая в настоящее время может не иметь однозначного решения. Анализ и прогноз возможного развития ситуации должен помочь решению проблемы регионального долга. Он позволит заглянуть за рамки ситуации, возникшей после временного решения проблемы посредством бюджетных кредитов и в условиях ограниченных возможностей федерального бюджета.

Для достижения поставленной цели воспользуемся сложившимися инструментами анализа рассматриваемой проблематики. Дадим характеристику структуры регионального долга за 2011–2016 годы. Проведем сравнительный анализ состояния регионального долга в России и в отдельных странах-членах Организации экономического сотрудничества и развития. Наконец, определим возможности и ограничения федерального бюджета по рефинансированию государственного регионального долга, проанализируем наиболее вероятные сценарии. Кроме того, определим направления дальнейших исследований, которые позволят наиболее полно учесть все факторы и повысить точность прогноза.

Характеристика структуры регионального долга за 2011–2016 годы

За 5 лет внутренний региональный долг вырос почти вдвое: с 1,17 трлн руб. на 1 января 2012 года до 2,32 трлн руб. на 1 января 2016 года. Динамика структуры регионального долга за этот период представлена на **рисунке 1**. Рост долга обеспечили два основных источника: кредиты банков и бюджетные кредиты (на фоне стагнации объемов предоставления государственных гарантий и выпуска государственных ценных бумаг субъектов Российской Федерации.

Очень похожая динамика отмечается и в отношении внешнего регионального государственного долга в иностранной валюте, который почти полностью обеспечен кредитами банков. За анализируемый период регионы не использовали такой инструмент заимствований, как выпуск региональных ценных бумаг в иностранной валюте. Эта ситуация определяется достаточно жесткими условиями подобных займов, которые обозначены в Федеральном законе Российской Федерации от 29 июля 1998 года № 136 «Об особенностях эмиссии и обращения государственных и муниципальных ценных бумаг». Он устанавливает, что региону должен быть присвоен кредитный рейтинг от не менее чем двух ведущих международных рейтинговых агентств. По состоянию на декабрь 2016 года таких регионов было всего одиннадцать: Москва и Московская область, Республика Башкирия, Краснодарский край, Красноярский край, Ленинградская область, Самарская область, Республика Татарстан, Республика Чувашия, Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий автономный округ[1]. Кроме того, Постановление Правительства Российской Федерации № 40 от 20 января 2014 года устанавливает, что кредитный рейтинг региона должен быть не ниже уровня аналогичных рейтингов, присвоенных агентствами по международной шкале Российской Федерации.

В итоге, на начало 2016 года внешние заимствования были только у двух регионов страны: Москвы и Республики Крым. При этом в октябре 2016 года Москва избавилась от внешнего долга по валютному кредиту, привлеченному в 2006 году.

1 По данным с сайтов рейтинговых агентств: www.standardandpoors.com, www.moodys.com, www.fitchratings.com

Таблица 1. Отношение дефицита бюджета к ВВП, %

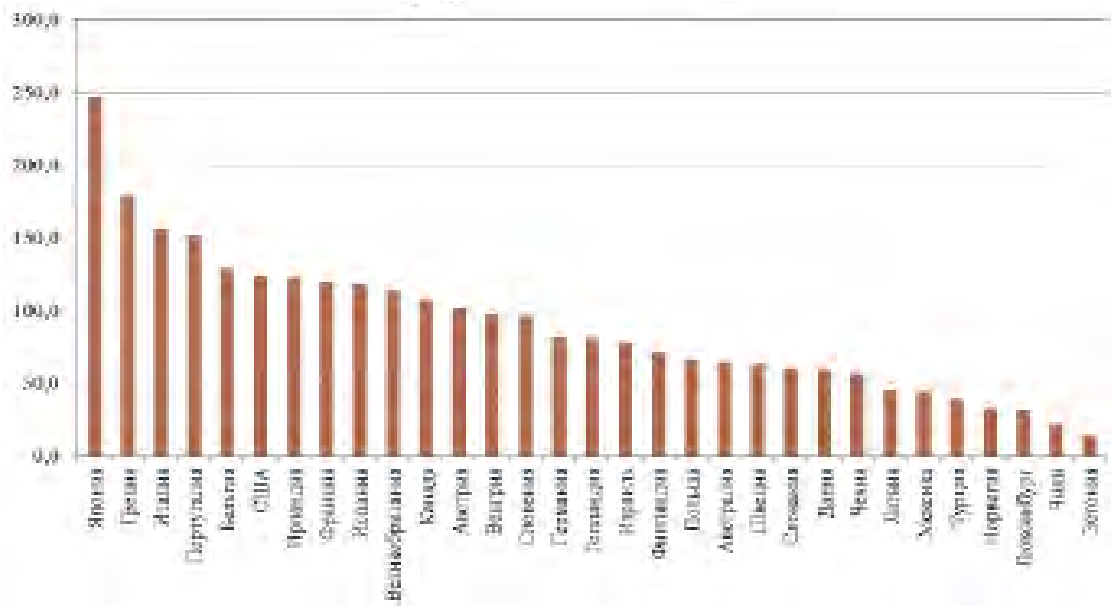
	2011	2012	2013	2014	2015
Дефицит (-) / профицит (+) консолидированного бюджета Российской Федерации к ВВП	0,68	-0,48	-1,36	-1,00	-2,64
Дефицит (-) / профицит (+) средний для стран Организации экономического сотрудничества и развития к ВВП	-3,12	-2,77	-2,62	-2,09	-1,62
Максимальный профицит (+) к ВВП	13,45	13,85	10,79	8,77	6,44
Максимальный дефицит (-) к ВВП	-12,62	-10,47	-15,02	-7,17	-7,53

Источники: www.minfin.ru, www.oecd-ilibrary.org, data.oecd.org

Сравнительный анализ состояния регионального долга в России и в отдельных странах–членах Организации экономического сотрудничества и развития

Первый сравнительный показатель – отношение дефицита или профицита бюджета к валовому внутреннему продукту. Следует заметить, что дефицит напрямую не связан с величиной государственного или регионального долга. Классификация источников финансирования дефицита бюджета не ограничивается государственными займами, они выступают лишь одним из ряда инструментов. Кроме того, дефицит может быть уменьшен за счет секвестра расходов, профинансирован с помощью средств суверенных фондов, приватизации государственной собственности, роста доходов бюджета посредством изменения валютных курсов. Текущая ситуация с

Рисунок 2. Отношение государственного долга к ВВП, %



Источник: data.oecd.org

приватизацией госпакета 19,5% ПАО «НК Роснефть» и финансирование за счет средств Резервного фонда наглядно иллюстрирует возможности администраторов источников финансирования бюджета.

При этом необходимо учитывать наличие публичных бюджетных обязательств, а также ограниченность объектов приватизации и средств в суверенных фондах. Дефицит бюджета выступает индикатором характера политики заимствований. Чем выше отношение дефицита к валовому внутреннему продукту и чем сильнее динамика этого показателя, тем больше вероятность обострения проблемы государственного долга.

Дефицит консолидированного бюджета Российской Федерации с 2012 года имеет тенденцию к росту. Процентное отношение величины дефицита к валовому внутреннему продукту находится в пределах средних значений дефицита для стран-членов Организации экономического сотрудничества и развития. В **таблице 1** представлена статистика отношения дефицита бюджета к валовому внутреннему продукту.

Норвегия стабильно показывает максимальные значения профицита к валовому внутреннему продукту в анализируемый период, однако ее профицит также имеет устойчивую тенденцию к спаду. Хуже всего ситуация с дефицитом бюджета обстояла в 2011–2015 годах в Испании, Великобритании, Греции, Японии, Португалии, Словении и США. Как показывает опыт большинства стран-членов Организации экономического сотрудничества и развития, дефицит бюджета не является ключевой проблемой для экономического роста.

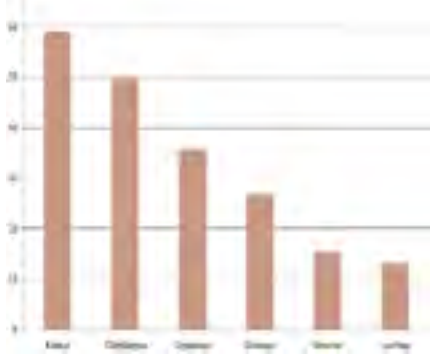
Текущие значения дефицита бюджета к валовому внутреннему продукту России не являются критическими, но дальнейший рост показателя на фоне исчерпания средств в суверенных фондах может спровоцировать значительный рост государственных заимствований. Такую ситуацию трудно назвать благоприятной для регионов. Как уже отмечалось, внешние источники финансирования дефицита для регионов практически закрыты, а возможности федерального бюджета предоставлять регионам бюджетные кредиты при высоком дефиците будут значительно сужены. Единственным выходом для регионов станут займы на внутреннем рынке.

Выводы подтверждаются статистикой отношения государственного долга к валовому внутреннему продукту для стран-членов Организации экономического сотрудничества и развития. Государства с наивысшими значениями дефицита бюджета по отношению к валовому внутреннему продукту имеют самые высокие показатели отношения долга к ВВП, как представлено на **рисунке 2**. Суверенный долг Российской Федерации демонстрировал в 2011–2015 годах тенденцию к росту. Отношение суммы внутреннего и внешнего государственного долга страны к валовому внутреннему продукту за период с 2011 по 2015 год выросло с 11 до 16%. Для сравнения – минимальная величина указанного отношения для стран-членов Организации экономического сотрудничества и развития в 2014 году составляла 14%, а среднее значение – 89,7%.

Несмотря на рост величины государственного долга по отношению к валовому внутреннему продукту, российская политика государственных заимствований была и остается чрезвычайно осторожной. На сегодня у России имеется большой потенциал увеличения государственного долга. Такой вывод позволяет сделать оптимистичный прогноз относительно рефинансирования регионального долга бюджетными кредитами. Это будет возможно за счет дешевых внешних заимствований, даже в условиях длительной ситуации дефицита бюджета.

Для понимания, в какой степени федеральный бюджет может принять на себя долги проблемных регионов, сравним, какую долю субнациональные долги стран-членов Организации экономического

Рисунок 3. Соотношение субнационального и государственного долга в 2014 году для федеративных стран-членов Организации экономического сотрудничества и развития



Источник: data.oecd.org

Таблица 2. Структура государственного долга России на 1 января 2016 года

Государственные ценные бумаги субъектов Российской Федерации	18,7%
Кредиты, полученные субъектами Российской Федерации от кредитных организаций, иностранных банков и международ-ных финансовых организаций	41,6%
Государственные гарантии субъектов Российской Федерации	4,4%
Бюджетные кредиты, привлечен-ные в бюджеты субъектов Российской Федерации от других бюджетов	34,9%
Иные долговые обязательства субъектов Российской Федерации	0,4%

Источник: www.minfin.ru

сотрудничества и развития и долги регионов России составляют в общей величине государственного долга. Для России среднее значение указанного показателя в 2011–2015 годах составило 18% и не наблюдалось тенденций к его изменению. Среди стран-членов Организации экономического сотрудничества и развития с федеративным устройством Россия занимает позиции ниже среднего уровня. Соотношение субнационального и государственного долга в 2014 году для федеративных стран представлено на **рисунке 3**. В сравнении со всеми странами-членами Организации экономического сотрудничества и развития, в том числе и с унитарным государственным устройством, соотношение регионального и государственного долга России находится на средних значениях. По унитарным странам значение показателя в 2014 году составляло 11,6%.

Можно сделать вывод о том, что политика передачи регионального долга на федеральный уровень с помощью субсидирования и предоставления бюджетных кредитов регионам и за счет роста долговой нагрузки на федеральный бюджет приблизит Россию по этому показателю к странам с унитарным государственным устройством. С учетом принципов бюджетного федерализма и для соответствия общемировым трендам необходимо придерживаться двух основных направлений. Во-первых, мероприятия по стимулированию самостоятельной долговой политики российских регионов должны стать более активными. Во-вторых, федеральному бюджету следует принимать на себя долги не всех, а только наиболее проблемных регионов.

Далее, сравним структуры регионального долга по типам обязательств. Российский региональный государственный долг формируется в основном за счет четырех источников: банковских и бюджетных кредитов, ценных бумаг регионов и государственных гарантий. Его структура с данными на 1 января 2016 года представлена в **таблице 2**.

Как уже отмечалось, в течение 2014–2015 годов наблюдался рост предоставления банковских и бюджетных кредитов регионам. В итоге, совокупная доля кредитов в региональном долге возросла с 31% в 2012 году до 76,6% в 2016 году. Соотношение бюджетных и банковских кредитов за пять лет изменилось в пользу последних почти в два раза. Так, если в 2012 году на один рубль банковских кредитов приходилось 1,4 руб. бюджетных кредитов, то в 2016 году – только 84 коп. Таким образом, политику по активному бюджетному кредитованию в 2016 году и на плановый период 2017–2019 годов нельзя считать проведенной в пользу бюджетного кредитования. Вопрос ставится по-другому: есть ли у федерального бюджета возможности для рефинансирования региональных долгов за счет бюджетных кредитов и как российские цифры по структуре регионального долга вписываются в общемировые тренды?

Таблица 3. Соотношение государственного долга и доходов федерального и регионального бюджетов, доли

Отношение для федерального уровня	Отношение для регионального уровня
0,35	0,21
0,37	0,20
0,39	0,21
0,44	0,26
0,50	0,29
0,53	0,30

Источник: www.minfin.ru

Имеющаяся статистика по странам Организации экономического сотрудничества и развития не выделяет бюджетные кредиты в отдельную категорию, поэтому мы не будем говорить о сравнительном анализе величины банковских и бюджетных кредитов. Средняя доля кредитов в структуре субнациональных долгов составляла в 2014 году 55,6%. Разброс показателя по странам значительный: от 0,3% в США, где ставка делается на финансирование за счет долговых бумаг и средств пенсионных фондов, до 84,5% в Греции.

Для стран с близкой России долей долговых ценных бумаг (Бельгия, Испания, Австрия) средняя доля кредитов в структуре регионального государственного долга составляет 66,8%. С другой стороны, страны с близким значением кредитов (Португалия, Франция, Нидерланды, Польша) имеют небольшую долю субнациональных ценных бумаг, либо вообще не пользуются таким инструментом. Ситуация объясняется унитарным устройством данных стран и существованием ограничений на выпуск ценных бумаг на региональном уровне. В таких странах велики значения «прочих источников финансирования долга» – в среднем 22% (например, государственного долга перед коммерческими поставщиками).

Среди федеративных стран Организации экономического сотрудничества и развития, за исключением США и Канады, среднее значение кредитов в структуре долга составляет 62,6%, а долговых ценных бумаг – 26,7%. США и Канада исключены из анализа ввиду североамериканской специфики формирования государственных и корпоративных заимствований, не характерных для европейских стран.

Сравнивая показатели стран-членов Организации экономического сотрудничества и развития и России, можно сделать вывод о том, что регионам целесообразно снизить темп увеличения доли кредитов в структуре регионального долга за счет банковского кредитования. Дальнейшее увеличение доли кредитов, скорее, характерно для унитарных государств, не имеющих инструментов более гибкого и дешевого заимствования на рынке долго-

вых бумаг. Проводимая Правительством Российской Федерации политика увеличения бюджетных кредитов в структуре регионального долга вполне логична, учитывая значительное снижение нагрузки на региональные бюджеты по обслуживанию долга.

Возможности и ограничения федерального бюджета по рефинансированию государственного регионального долга

Временным решением проблемы государственного долга регионов стало рефинансирование накопленных долгов за счет бюджетных кредитов. В рамках принятых мер только в течение 2016 года регионам было выделено 300 млрд руб.

Вместе с тем на заседании Государственного совета Российской Федерации в 2015 году Президент Российской Федерации обратил внимание на то, что при предоставлении бюджетных кредитов государство выступает конкурентом бизнеса и реального сектора экономики и, по сути, нарушаются принципы конкуренции и эффективного распределения ресурсов. Многие региональные кредиты брались в другое время, в других социально-экономических условиях. В итоге сегодня регионы тратят на обслуживание кредита все больше средств, которые отвлекаются от инвестирования и замедляют темпы развития регионов [Табах, Андреева, 2015. С. 78–93].

Резюмируя направления государственной политики по решению проблемы регионального долга, можно выделить два основных момента: (1) нагрузка по обслуживанию накопленных региональных долгов должна быть минимизирована, (2) регионы должны формировать собственный рынок финансовых ресурсов и не ждать безусловной помощи от государства. В пользу последнего направления говорят ресурсные ограничения федерального бюджета. Источником бюджетных кредитов для регионов являются средства федерального бюджета, который является дефицитным. По сути дела, бюджетные кредиты перераспределяют нагрузку по обслуживанию государственного долга с регионов на федеральный центр. Но при такой схеме «проигравшими» оказываются регионы, проводившие сбалансированную финансовую политику. Возможность получить бюджетное финансирование по результатам рискованной и неэффективной политики региональных займов, очевидно, дает ложные сигналы региональным властям.

Следует обратить внимание на отношение федерального государственного долга к доходам федерального бюджета. Его значение показывает, что федеральное правительство не сможет принять на себя все накопленные регионами долги и будет вынуждено работать точечно, выбирая наиболее проблемные регионы. В **таблице 3** представлено соотношение государственного долга и доходов федерального и регионального бюджетов.

На первый взгляд, регионы демонстрируют более выгодное соотношение государственного долга и доходов, но только если не учитывать волатильность этого показателя для регионов. В отдельных регионах состояние государственного долга характеризуется значительным накопленным объемом долговых обязательств, приближающимся к их годовому доходу. «Число субъектов Российской Федерации, соотношение долга к налоговым и неналоговым доходам бюджетов которых превышает 50%, выросло [за период 2012–2016 годов] с 23 до 57, а число превысивших отметку в 100% – с 2 до 14 (до 20 по состоянию на начало октября 2016 г.)»[2]. В сложившейся ситуации вполне логично, что бюджетные кредиты, которые могли бы существенно удешевить региональные долги, будут выделяться только под конкретные цели и на конкретные программы. Бюджетные кредиты будут предоставляться регионам в преддефолтном состоянии, в связи с проведением мероприятий по финансовой стабилизации в регионе. Кроме того, уже выделенные бюджетные кредиты не будут реструктурированы, регионы будут обязаны в полном объеме рассчитаться по этим кредитам, в соответствии с положениями Бюджетного кодекса [Замятина, 2011. С. 23].

Более того, косвенным признаком низкой кредитоспособности региона, с позиций федеральных властей, является высокая доля бюджетных кредитов в структуре регионального государственного долга. Реструктуризацию долга, которая позволит снизить налоговую нагрузку на бюджет, регионы должны проводить самостоятельно. Следует признать, что на федеральном уровне на сегодня больше возможностей для привлечения заемных средств – как внутри страны, так и из-за рубежа.

Итак, бюджетные кредиты решают только первую часть проблемы – снижают нагрузку на региональный бюджет по обслуживанию государственного долга в условиях необходимости сохранения социальной политики и сокращения бюджетных доходов регионов. При этом остается открытым вопрос об источниках финансирования будущего дефицита региональных бюджетов на фоне роста социальных расходов в 2017–2018 годах. Частично ответ на вопрос об источнике финансирования дефицитов региональных бюджетов дает проект бюджета на 2017–2019 годы: «Законопроект предусматривает резкое увеличение внутренних заимствований, в результате которого чистое привлечение ресурсов за счет выпуска государственных ценных бумаг будет превышать 1

2 Авторский коллектив Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Института экономической политики имени Е.Т. Гайдара. Заключение на проект Федерального закона «О федеральном бюджете на 2017 год и плановый период 2018 и 2019 годов»: http://files/text/other/opinion_draft_budget-2017_nov.2016.pdf (дата обращения: 1 декабря 2016 года).

трлн рублей ежегодно, что в два раза выше показателя 2016 г.»[3]. Эта политика соответствует ранее сделанным выводам о возможности наращивания государственного долга. Следует отметить, что у наиболее проблемных регионов существует выбор из вариантов действий относительно будущего регионального государственного долга. Можно говорить, по крайней мере, о трех альтернативах. Первая связана с продолжением существующей региональной долговой политики до нового достижения критических для регионального бюджета значений по обслуживанию и рефинансированию долга. По сути, это не решение, а очередное откладывание решения проблемы в надежде на рост доходов бюджета или сокращение его дефицита. В условиях экономического спада такая стратегия, очевидно, приведет к дальнейшему росту региональной долговой нагрузки.

Вторая альтернатива определяется фактическим объявлением дефолта, то есть отказом платить по долгам. Следует заметить, что в Бюджетном кодексе Российской Федерации отсутствует термин «дефолт», при этом статья 112.1 вводит понятие просроченной задолженности по долговым обязательствам субъекта Российской Федерации. Просроченная задолженность образуется ввиду неисполнения или ненадлежащего исполнения в установленный срок долговых обязательств региона. Неисполнение юридическим лицом долговых обязательств ведет к возбуждению процедуры банкротства и последующей ликвидации, что, очевидно, не может быть применено по отношению к субъекту Российской Федерации или муниципальному образованию. В таких случаях Бюджетный кодекс в статье 168.2 предусматривает процедуру введения в субъекте Российской Федерации временной финансовой администрации, если просроченная задолженность превышает 30% от объема собственных доходов бюджета субъекта страны в последнем отчетном финансовом году. Решение о введении временной финансовой администрации в субъекте принимается Верховным судом Российской Федерации.

Реализация «дефолтного» сценария, кроме юридических последствий, сопряжена для региона с репутационными издержками. Может быть подорвано доверие частных инвесторов и, при прочих равных условиях, стоимость возможных будущих государственных займов на открытом рынке будет выше, а сроки – короче. В результате, регион столкнется с крайне высокими процентными рисками и рисками рефинансирования. Для региона будет фактически закрыт рынок долгосрочных субфедеральных облигаций. Дефолт значительно сузит возможности реализации региональных программ государственных гарантий, существенно ограничит возможности привлечения в регион инвестиций. Наконец, при самом неблагоприятном исходе возможны серьезные социально-экономические последствия: в виде задержек зарплат бюджетникам, социальных выплат, роста безработицы и др.

«В настоящее время заемщики, предоставившие денежные средства субъектам Федерации или муниципалитетам, не имеют возможности защитить свои права в каких-либо внесудебных формах в связи с так называемым иммунитетом бюджетов (ст. 239 БК РФ). Обращение взыскания на бюджетные средства осуществляется только на основании судебного акта (за исключением ряда ограниченных случаев)» [Новаковский, Некторов, Шевченко, 2008]. Несмотря на отсутствие немедленных финансовых последствий для региона, сочетание юридических и репутационных издержек позволяет говорить о «дефолте» региона как о крайне неблагоприятном варианте развития событий вокруг регионального долга. Реализация «дефолтного» сценария маловероятна и в свете сделанных выше выводов о возможностях федерального бюджета по предоставлению бюджетных кредитов регионам. Однако бюджетные кредиты не следует рассматривать как универсальный инструмент решения проблемы, учитывая федеративное устройство бюджетной системы России.

Наконец, третья альтернатива состоит в самостоятельной сбалансированной региональной политике заимствований в рамках региональной финансовой системы, учитывающей оценку рисков для региона. Ставку необходимо сделать именно на региональную финансовую систему, имея в виду барьеры для внешних заимствований и фактическое отсутствие сегодня у регионов такого инструмента управления региональным долгом. Реализация политики заимствований связана с формированием регионального финансового рынка, вовлечением в процесс регионального кредитования как профессиональных финансовых посредников, так и населения. Выводы, сделанные в статье, указывают на необходимость создания рынка субфедеральных ценных бумаг с постепенным сокращением объемов банковского кредитования.

Объем публикации не позволяет охватить все аспекты решения проблемы регионального долга. Дальнейшая проработка вопроса видится в усложнении модели сравнительного анализа регионального долга в России и в других странах мира, учете динамики макроэкономических показателей. Другим направлением исследований может стать подробное изучение состояния рынка государственных ценных бумаг в регионах. Наконец, важной темой является управление рисками регионов как институциональных заемщиков.

3 Там же.

Литература

Беспалова Т.Н. Государственное регулирование рынка субфедеральных и муниципальных заимствований в РФ // Современные тенденции в экономике и управлении: новый взгляд. 2011. № 12(1).

Беспалова Т.Н. Международный опыт управления региональным долгом: цели привлечения заимствований и ограничения на их использование // Вопросы новой экономики. 2012. № 2(22).

Владыка М.В., Ваганова О.В., Переверзева Л.Е., Шварева В.И. Факторы роста государственного долга региональных субъектов Российской Федерации // Научные ведомости Белгородского государственного университета. Сер.: информатика, прикладная математика и управление. 2014. № 21–1(192). Т. 32.

Воронцова Е.Н. Проблема государственного долга в развитых странах и политика бюджетной консолидации как возможность ее решения // Современные научные исследования и инновации. 2013. № 6.

Дерюгин А.Н. Бюджеты регионов: сокращение долга при жесткой экономии // Экономическое развитие России. 2016. № 8. Т. 23.

Ермакова Е.А. Принципы формирования долговой политики региона // Региональная экономика. Юг России. 2013. № 2(2).

Ермакова Е.А. Система качественных критериев для оценки эффективности долговой политики субъекта РФ // Финансы и кредит. 2013. № 46(574).

Замятина Н.В. Государственный долг субъектов Российской Федерации в контексте экономических отношений // Финансы и кредит. 2011. № 36(468).

Зеленский Ю.Б. Структура регионального госдолга: как не оказаться в тупике? //Деньги и кредит. 2012. № 5.

Иванова Л.Н. Совершенствование управления региональными долговыми обязательствами // Финансы и кредит. 2008. № 7(295).

Лазарова Л.Б., Бахмудова Д.А. Государственный долг субъектов РФ как одна из важных проблем развития регионов // Гуманитарные и социально-экономические науки. 2016. № 3.

Новаковский А., Некторов А., Шевченко А. Особенности субфедеральных и муниципальных займов и дефолта по ним // Рынок ценных бумаг. 2008. № 21(371).

Табах А., Андреева Д. Долговые стратегии российских регионов // Вопросы экономики. 2015. № 10.

Цвирко С.Э. Проблемы государственного и частного долга Российской Федерации // Экономическое возрождение России. 2014. № 1(39).

References

Bespalova T.N. Gosudarstvennoe regulirovanie rynka subfederal'nykh i municipal'nykh zaimstvovanii v RF [State Regulation of the Sub-federal and Municipal Borrowing Market in the Russian Federation]. In: Sovremennye tendencii v ekonomike i upravlenii: novyi vzglyad. 2011. No. 12–1. In Russian.

Bespalova T.N. Mezhdunarodnyi opyt upravleniya regional'nym dolgom: celi privlecheniya zaimstvovanii i ogranicheniya na ikh ispol'zovanie [International experience of regional debt management: the purpose of attracting borrowings and restrictions on their use]. In: Voprosy novoi ekonomiki. 2012. No. 2(22). In Russian.

Cvirko S.E. Problemy gosudarstvennogo i chastnogo dolga Rossiiskoi Federacii [Problems of public and private debt of the Russian Federation]. In: Ekonomicheskoe vozrozhdenie Rossii. 2014. № 1(39). In Russian.

Deryugin A.N. Byudzhety regionov: sokraschenie dolga pri zhestkoi ekonomii [Budgets of regions: reduction of debt in austerity]. In: Ekonomicheskoe razvitie Rossii. 2016. № 8. Vol. 23. In Russian.

Ermakova E.A. Principy formirovaniya dolgovoi politiki regiona [Principles of formation of the debt policy of the region]. In: Regional'naya ekonomika. Yug Rossii. 2013. № 2(2). In Russian.

Ermakova E.A. Sistema kachestvennykh kriteriev dlya ocenki effektivnosti dolgovoi politiki subjekta RF [System of qualitative criteria for assessing the effectiveness of the debt policy of the Russian Federation]. In: Finansy i kredit. 2013. № 46(574). In Russian.

Ivanova L.N. Soverschenstvovanie upravleniya regional'nymi dolgovymi obyazatel'stvami [Improving the management of regional debt obligations]. In: Finansy i kredit. 2008. № 7(295). In Russian.

Lazarova L.B., Bakhmudova D.A. Gosudarstvennyi dolg subjektov RF kak odna iz vazhnykh problem razvitiya regionov [State debt of the Russian Federation subjects as one of the important problems of regional development]. In: Gumanitarnye i social'no-ekonomicheskie nauki. 2016. № 3. In Russian.

Novakovskii A., Nektorov A., Schevchenko A. Osobennosti subfederal'nykh i municipal'nykh zaimov i defolta po nim [Features of sub-federal and municipal loans and default on them]. In: Rynok cennykh bumag. 2008. № 21(371). In Russian.

Tabakh A., Andreeva D. Dolgovye strategii rossiiskikh regionov [Debt strategies of Russian regions]. In: Voprosy ekonomiki. 2015. № 10. In Russian.

Vladyka M.V., Vaganova O.V., Pereverzeva L.E., Schvareva V.I. Faktory rosta gosudarstvennogo dolga regional'nykh subjektov Rossiiskoi Federacii [Factors of growth of the public debt of regional subjects of the Russian Federation]. In: Nauchnye vedomosti Belgorodskogo gosudarstvennogo universiteta. Ser.: informatika, prikladnaya matematika i upravlenie. 2014. № 21–1(192). Vol. 32. In Russian.

Voroncova E.N. Problema gosudarstvennogo dolga v razvitykh stranakh i politika byudzhetnoi konsolidacii kak vozmozhnost' ee rescheniya [The problem of public debt in developed countries and the policy of fiscal consolidation as an opportunity for its solution]. In: Sovremennye nauchnye issledovaniya i innovacii. 2013. № 6. In Russian.

Zamyatina N.V. Gosudarstvennyi dolg subjektov Rossiiskoi Federacii v kontekste ekonomicheskikh otnoschenii [Public debt of the subjects of the Russian Federation in the context of economic relations]. In: Finansy i kredit. 2011. № 36(468). In Russian.

Zelenskii Yu.B. Struktura regional'nogo gosdolga: kak ne okazatsya v tupike? [The structure of regional public debt: how not to be at a dead end?]. In: Den'gi i kredit. 2012. № 5. In Russian.