УДК 332.1

DOI: 10.21779/2500-1930-2016-31-2-61-66

П.А. Ибрагимова

Долги регионов: причины их образования и последствия

Дагестанский государственный университет; Россия, 367001, г. Махачкала, ул. М. Гаджиева, 43а; paizat_i@mail.ru

Последние годы характеризуются не только застойными явлениями в экономике, но и хроническим ростом государственного долга субъектов Российской Федерации. Главная причина этой задолженности – разрыв между высоким объёмом социальных обязательств, возложенных на регионы, и уровнем собственных доходных средств. В 2013–2014 годах темпы роста долга регионов и муниципалитетов достигли рекордных масштабов. Сложившаяся ситуация вынуждает регионы прибегать к разным формам заимствования, в том числе банковским. К январю 2015 года долг регионов перед коммерческими банками вырос до 2 трлн руб.

В целях снижения долговой нагрузки регионов по банковским кредитам федеральным центром был принят ряд смягчающих мер, таких, как выделение дешёвых (0,1 % годовых) бюджетных кредитов и рост объёма «безвозмездных поступлений». С одной стороны, эта тенденция благоприятно влияет на финансовую устойчивость регионов, так как намного выгоднее занимать дешёвые кредиты у федерального центра, чем накапливать долги по дорогостоящим краткосрочным займам банков. С другой стороны, усиливается давление на дефицит федерального бюджета и существенно отодвигается вопрос о более фундаментальных действиях по нормализации ситуации с госдолгом регионов, увеличивая зону контроля федерального центра.

По-прежнему не устраняется первопричина сложившейся ситуации – разрыв между доходами и расходами региональных бюджетов. Бюджетные кредиты лишь замещают недостаток межбюджетных трансфертов. Задолженность субъектов растёт, становится хронической и требует системного решения. Масштабность проблемы вызывает необходимость поиска путей снижения долговой нагрузки регионов и принятия мер по уменьшению размеров их кредитной зависимости. В статье подробно рассмотрены причины и динамика роста госдолга субъектов РФ, а также последствия и предложения по его снижению.

Ключевые слова: государственный долг, субъекты РФ, региональный бюджет, социальные расходы, собственные доходы.

В последние годы наблюдается стабильная тенденция к наращиванию объёма государственного долга субъектов РФ. Суммарный объём регионального и муниципального долга на 1 января 2016 г., по данным Минфина России, составил 2,66 трлн руб., что на 11 % больше, чем годом ранее. В 2012 г. он увеличивался на 15 %, в 2013 – на 28,6 %, в 2014 г. – на 20 % [10].

Несмотря на замедление тенденции увеличения госдолга, число регионов, у которых объём государственного долга превышает налоговые и неналоговые доходы, с каждым годом растёт: в 2012 г. таких было всего два, в 2013 г. – семь, по итогам 2014 года – десять, 2015 года – 14. У 57 субъектов РФ государственный долг превышает 50 % от объёма собственных (налоговых и неналоговых) доходов регионального бюджета, из них у 44 субъектов РФ госдолг превышает 70 % собственных доходов, из которых у 14 субъектов РФ государственный долг превышает 100 % от объёма собственных доходов. Для сравнения в 2014 году насчитывалось 26 регионов, у которых государственный долг превышал 70 % от объёма собственных доходов. Таким образом, количество регионов, испытывающих долговые проблемы, существенно увеличивается [9].

В качестве основной причины разбалансированности региональных бюджетов в последние несколько лет эксперты называют социальные указы президента от 7 мая 2012 года, направленные на повышение зарплат бюджетникам, развитие образования, здравоохранения, создание новых рабочих мест, строительство доступного жилья, повышение качества жилищно-коммунального хозяйства и т. д. Выполнение этих указов привело к дестабилизации бюджетов регионов, так как в основном именно на них легла финансовая нагрузка по исполнению обязательств: в 2013 г. – 70 % расходов, в 2014 – 80 % [16].

Однако проблема заключалась не только в увеличении расходной части региональных бюджетов, но и в её дисбалансе с доходной. Возросшие социальные расходы регионов не были обеспечены соответствующим пополнением доходной базы их бюджетов. Никакой компенсации в виде трансфертов или налоговых доходов они не получили, несмотря на то, что Бюджетный кодекс РФ запрещает налагать на регионы дополнительные расходные обязательства без дополнительного финансирования. Причем указы приходилось исполнять в условиях стагнации экономики и низких темпов роста или даже сокращения налоговых доходов регионов. Как отмечают аналитики АКРА, «интенсивный рост в условиях кризиса невозможен, а ресурс экстенсивного роста оказался исчерпан» [11]. Последствия были печальны: трехкратный рост дефицита бюджета в 2013 г. – до 630 млрд руб. В дефиците оказались 77 регионов, в 2014 г. – 75, в 2015 – 76 [15]. Социальная нагрузка на бюджеты усиливалась быстрее, чем те успевали создавать источники налоговых доходов.

Увеличивающиеся текущие расходы пришлось финансировать за счет наращивания долгов: региональные власти стали все чаще прибегать к разного рода заимствованиям. В 2013–2014 годах темпы роста долга регионов и муниципалитетов достигли рекордных масштабов. К январю 2015 года долг регионов перед коммерческими банками вырос до 2 трлн руб. (45 % от общего долга). Чтобы выплаты по этим долгам не разорили регионы, федеральному центру пришлось спасать территории почти бесплатными (0,1 % годовых) бюджетными кредитами и ростом объема «безвозмездных поступлений». В 2014 г. на бюджетные кредиты было выделено 230 млрд руб., в 2015 и 2016 гг. – по 310 млрд руб.

В итоге в I квартале 2016 года доля банковских кредитов в суммарном объеме госдолга субъектов РФ сократилась на 7,38 % – до 34,26 %, при этом доля бюджетных кредитов, наоборот, выросла на 8,43 % – до 43,31 %. Доли государственных гарантий и ценных бумаг снизились, но незначительно. Таким образом, основным кредитором регионов стал федеральный бюджет [3]. С одной стороны, эта тенденция благоприятно влияет на финансовую устойчивость регионов, так как намного выгоднее занимать дешевые кредиты у федерального центра, чем накапливать долги по дорогостоящим краткосрочным займам банков. С другой стороны, усиливается давление на дефицит федерального бюджета и существенно отодвигается вопрос о более фундаментальных действиях по нормализации ситуации с госдолгом регионов, увеличивая зону контроля федерального центра. По мнению независимого экономиста Александра Одинцова, «Минфин ставит регионы в тупиковую ситуацию, ведь денег на возврат кредитов в субъектах нет и не предвидится» [4].

Наиболее крупными бюджетными заемщиками по состоянию на 1 ноября 2015 г. являлись Республика Татарстан, заимствования которой составили 81,4 млрд руб., Оренбургская область (15,3 млрд), Чукотский автономный округ (12,6 млрд), Республика Дагестан (11,7 млрд), Камчатский край (8,3 млрд), Курская область (6,1 млрд) [5].

Таким образом, кредитная кабала регионов с каждым годом увеличивается. В 2016 г., по некоторым оценкам, регионам предстоит погасить около 500 млрд руб. коммерческого долга (банковских кредитов и облигаций). В прошлом году часть потребностей была закрыта льготными бюджетными кредитами из федерального бюджета в объеме более 310 млрд руб. В бюджете на 2016 г. предусмотрена аналогичная сумма. Но как в прошлом, так и в текущем году этих средств недостаточно. Регионам все равно приходится занимать на рынках, в результате чего дорогой и, как правило, короткий коммерческий долг по-прежнему составляет весомую часть долгового бремени регионов. При этом бюджетные кредиты не решают, а лишь переносят проблему на будущее. Через несколько лет встанет проблема с погашением уже самих бюджетных кредитов, накопленный объем которых, по оценкам экспертов, к концу этого года достигнет 1 трлн руб.

В конце апреля 2015 года президент публично допустил срыв сроков исполнения указов, признав, что сложившаяся в стране экономическая ситуация не позволяет выполнять поручения [6]. В целях снижения нагрузки на регионы федеральный центр смягчил требования в части наращивания зарплат бюджетников, скорректировал дорожные карты, изменил методику расчета средней зарплаты по регионам и рекомендовал субъектам РФ проводить жесткую расходную политику. Министерством финансов РФ было заявлено, что расходы на указы могут быть скорректированы: в текущей ситуации регионы должны сами определять, на сколько повышать зарплаты, при этом высвободившиеся средства направлять на общую сбалансированность региональных бюджетов [7]. В итоге почти в половине регионов по сравнению с 2014 г. расходы в номинальном выражении либо не выросли, либо снизились [2].

В первую очередь сокращаются несоциальные статьи: в 33 регионах уменьшились расходы на национальную экономику, в 50 – расходы на ЖКХ [16]. Расходы на социальные нужды также урезаются: не индексируются зарплаты бюджетников, пенсии работающих пенсионеров, сокращена индексация для неработающих. В 32 регионах стали меньше тратить на образование, в 15 – на здравоохранение, в 10 – на социальную защиту населения. Регионы занялись «оптимизацией» школ, поликлиник, больниц и учреждений культуры, что часто проявляется в закрытии, объединении или укрупнении учреждений.

Оптимизацию расходов проводит большинство регионов. Некоторые из них даже идут на то, чтобы заморозить зарплаты чиновникам и максимально урезать расходы на инфраструктуру. Но этот резерв также практически исчерпан [5].

Самое плохое в сложившейся ситуации то, что регионы вынуждены сокращать и инвестиции. В первую очередь уменьшаются вложения в капитальные ремонты или стройки – то, что можно либо перенести на более поздние сроки, либо не начинать пока вовсе [12]. Доля инвестиционных расходов в общем объеме расходов последовательно сокращалась с 17 % в 2011 г. до 15 % в 2013 [14]. За последние два года инвестиции упали почти на 10 %. У многих регионов инвестиционная программа сведена к тому минимуму, который определен законодательством: регионы обязаны формировать в своих бюджетах дорожные фонды. Поэтому все капитальные расходы и сводятся теперь в регионах лишь к расходам на дорожную сеть, ни о каких других капитальных затратах речь не идет. Таким образом, в целях снижения дефицитности бюджетов регионы либо «оптимизируют» расходы, либо «перекредитовываются» у Минфина.

Одной из мер по улучшению сложившейся ситуации, предпринятой правительством, было также изменение целевого показателя, до которого регионы должны были «подтягивать» зарплаты разных категорий бюджетников. Если раньше таковым считалась «прогнозная средняя заработная плата» по региону, то теперь – «фактически сло-

жившийся доход» за предыдущий период. То есть уже не средняя зарплата, а доход, расчет которого охватывает в т. ч. и индивидуальных предпринимателей, и малый и средний бизнес – так называемый «среднемесячный доход от трудовой деятельности».

В итоге возник интересный статистический эффект: средний доход от трудовой деятельности по регионам оказался ниже средней зарплаты примерно на 10–15 %! Это означает, что регионам нет необходимости «подтягивать» зарплаты до некоторых индикативных уровней. И в этом году регионы фактически не индексируют зарплаты бюджетников. То есть федеральный центр, изменив саму методологию, несколько снизил расходное бремя на региональные бюджеты [13].

Тем не менее, несмотря на смягчение требований указов президента по повышению зарплат бюджетников, поддержание уже достигнутого уровня социальных расходов потребует от регионов больших усилий. Данные за 11 месяцев 2015 г. свидетельствуют о росте расходов регионов на 4 %. Это очень низкий уровень, особенно в сравнении с инфляцией в 14 % за тот же период. Однако поддержание даже такого низкого роста дается регионам высокой ценой.

Для определения уровня общей долговой устойчивости региона используется показатель отношения общего накопленного долга того или иного региона к собственным доходам за год. Долговая нагрузка на 1 января 2016 г. по России в целом составила 36,5 % против 35,4 % годом ранее. По прогнозам международного рейтингового агентства Standard&Poor's, к 2018 году уже в 60 из 85 российских регионов накопленный долг может превысить 60 % годовых доходов их бюджетов. По итогам же 2015 года первую пятерку наиболее «закредитованных» регионов России составили Мордовия (182 %), Костромская область (137 %), Смоленская область (121 %), Карелия (120 %) и Северная Осетия (119 %) [8]. Отметка «100 %» – это уже больше чем сигнал тревоги. Статья 107 Бюджетного кодекса РФ дает однозначный запрет: предельный размер государственного долга субъекта не должен превышать утвержденный общий годовой объем доходов его бюджета без учета утвержденного объема безвозмездных поступлений. Однако, в последнее время Минфин и здесь оказывает послабления регионам: не применяет к субъектам РФ никаких серьезных санкций за нарушение ограничений Бюджетного кодекса; выдает льготные бюджетные кредиты тем, кто в прошлом более рискованно управлял долгом (привлекая, например, короткие банковские кредиты); ежегодно корректирует механизм уплаты налогов, поступающих в регионы, и меняет порядок предоставления финансовой помощи. Подобные действия дезориентируют субъекты РФ, дестимулируют эффективное управление финансами и долгом [2].

Другим не менее важным на сегодняшний день является показатель, определяющий, какую часть общих своих доходов в течение года региональный бюджет вынужден тратить на текущее погашение накопленного долга и выплату процентов по нему. Расходы на обслуживание долга регионов возросли в структуре расходов регионов более чем на 30 %. То есть постепенно идет вытеснение других расходов, потому что нужно платить процентные платежи. По экспертным оценкам, сегодня регионы России тратят на это в среднем примерно 10 % их общих доходов за год. Для сравнения: для регионов наиболее промышленно развитых стран мира «нормальным» считается показатель в 3–5 %, не более [12].

По данным Счетной палаты, в 2016 г. регионам предстоит погасить 400 млрд руб. рыночных обязательств. Возврат бюджетных кредитов вызовет рост стоимости долга и усилит неравенство среди регионов. В 2017 г. регионы будут вынуждены погасить больше бюджетных кредитов, чем смогут получить. Чтобы сбалансировать бюджет, государству надо будет продолжать сокращать расходы и снижать объемы кредитов, предоставляемых регионам.

Таким образом, краткосрочный эффект от замещения дорогих коммерческих кредитов бюджетными есть. Выделение бюджетных кредитов позволило отсрочить долговой кризис регионов. На текущий момент долговая нагрузка оценивается как значительная, но управляемая (вручную Минфином). Однако не устраняется первопричина сложившейся ситуации – разрыв между доходами и расходами региональных бюджетов. Бюджетные кредиты лишь замещают недостаток межбюджетных трансфертов. Проблема задолженности субъектов растет, становится хронической и требует системного решения. В том числе за счет повышения или перераспределения налогов, введения трансфертов, которые бы не просто замещали коммерческие кредиты, но и предоставлялись на определенных условиях, дальнейшего сокращения госаппарата, урезания числа видов субсидий. Необходимо сделать так, чтобы у регионов, несмотря на сложившуюся ситуацию, не возникало привыкания к безответственному поведению, а появлялись стимулы к развитию, к повышению финансовой самостоятельности.

Для стабилизации бюджетной системы регионов необходимо принять скорейшие меры по завершению инвентаризации действующих полномочий регионов и реальной оценке финансовых ресурсов, необходимых для их исполнения, в т. ч. исходя из сложившегося налогового потенциала и возможного объема межбюджетных трансфертов [1]. Также представляется целесообразным увеличение финансовой помощи в виде дотаций для частичного покрытия дефицита бюджетов в целях погашения долговых обязательств по бюджетным кредитам, государственным ценным бумагам субъектов и кредитам, полученным от кредитных организаций, иностранных банков и международных финансовых организаций.

Как считает директор региональной программы Независимого института социальной политики Наталья Зубаревич, «если изменить подходы к дотациям и субсидиям, то у местных властей сузится поле для регионального лоббизма в коридорах федеральных ведомств и появится больше времени заниматься развитием своей экономики и улучшением условий для бизнеса» [16].

Литература

1. Бюджетные кредиты регионам не оказали должного влияния на стабилизацию ситуации. – 17.02.2016. – http://www.ach.gov.ru/press_center/news/26000.
2. Вартапетов К. Региональные финансы: Центробежная инерция // Ведомости. – 2016. – № 4015.
3. Каледина А. Главным кредитором регионов стал федеральный бюджет // Известия. – 31.05.2016.
4. Ласкутова А. Учитель для Минфина // Ведомости. – 2016. – № 4066.
5. Москаленко А. На долговой игле // Бизнес-журнал. – 2016. – № 1 (237). – С. 34–37.
6. Петров К. Майские указы Путина: три года спустя 06.05.2015 – <https://openrussia.org/post/view/4655/>.
7. Прокопенко А. Минфин нашел, что еще сократить в бюджете: 5 % от трети незащищенных расходов могут пойти под нож в 2017 году // Ведомости. – 2016. – № 4111.
8. Прокопенко А. Регионы поплывут за деньгами // Ведомости. – 2016. – № 4117.
9. Регионы все больше живут в долг // РИА Рейтинг – 01.03.2016. – http://www.riarating.ru/regions_rankings/20160301/630012530.html.
10. РИА Рейтинг представил индекс кредитоспособности российских регионов. – 05.04.2016. – http://www.riarating.ru/regions_rankings/20160405/630015759.html.

11. Селиверстова Н. АКРА: регионы РФ в 2016 году вновь будут спасены бюджетными кредитами РИА Новости. – 02.03.2016. – <https://ria.ru/economy/20160302/1382726909.html>.
12. Сенинский С. Регионы – у долговой черты. – 11.03.2016. – <http://www.svoboda.org/a/27605535.html>.
13. Сенинский С. Увязая в долгах. – 20.07.2016. – <http://www.svoboda.org/a/27869822.html>.
14. Синельников-Мурылев С., Мамедов А. Региональные бюджеты – 2015: три способа решения проблемы дефицита // Forbes. – 12.11.2014.
15. Степанов Г. Долги будут связывать регионы по рукам и ногам // Новые известия. – 7.04.2016.
16. Ульянова Н. Плохая стабильность // Бизнес-журнал. – 2016. – № 1 (237). – С. 10–14.

Поступила в редакцию 4 июля 2016 г.

UDC 332.1

DOI: 10.21779/2500-1930-2016-31-2-61-66

The region's debts: causes and consequences

P.A. Ibragimova

Dagestan State University; Russia, 367001, Makhachkala, M. Gadzhiyev st., 43a; paizat_i@mail.ru

Recent years are characterized not only by stagnation in the economy, but also a chronic increase in public debt of the constituent entities of the Russian Federation. The main reason for this debt is the gap between the high volume of social obligations imposed on the regions and the level of own source revenue. In 2013–2014 the regions and municipalities' debt growth rate reached a record level. Current situation forces the regions to resort to different types of borrowings including the bank loan. By January 2015 the regions debt to commercial banks had increased to 2 trillion of rubles.

In order to reduce the regions' debt burden on bank loans the Federal government has adopted a number of mitigating measures. The main reason is the allowance of the cheap (0,1 % per annum) public budget loans and growth of "uncompensated receipts". On the one hand, this trend has a beneficial effect on the financial stability of the regions, as it is more cost-efficient to borrow low-interest credits from the Federal government than to accumulate debts for expensive short-term loans of banks. On the other hand, the pressure on the federal budget deficit increases and the issue of more fundamental activities which are undertaken to normalize the situation with the public debt of regions (by increasing the Federal government's control zone) is moved into the background.

The root cause of the current situation – the gap between revenues and expenditures of the regional budgets – is not still eliminated. Public budget loans only substitute the lack of inter-budgetary transfers. The indebtedness of the constituent entities grows; it becomes chronic and requires a comprehensive solution. The scale of the problem requires finding ways to reduce the debt burden of the regions and taking steps to reduce the level of their credit exposure. The article clarifies the reasons and the growth dynamics of the Russian Federation constituent entities public debt, as well as the consequences and suggestions for its reduction.

Keywords: public debt, constituent entities of the Russian Federation, regional budget, social spending, own revenues.

Received 4 July, 2016