

*Денис ДОМАЩЕНКО, Ирина ГУСЕВА*

## РЕГИОНЫ ЖОНГЛИРУЮТ ДОЛГАМИ

*Накопленная задолженность регионов, достигнув два года назад 2 трлн руб., остается стабильной. В то же время ее структура в зависимости от субъекта РФ претерпевает значительные изменения, что связано со смещением задач развития регионов в сторону обеспечения социальной стабильности. Анализ тенденций управления региональными долгами показывает, что задачи развития реального сектора экономики и привлечения инвестиций отходят на второй план.*

**Ключевые слова:** бюджетные кредиты, бюджетный федерализм, задолженность субъектов РФ

Общая тенденция роста долговой нагрузки на региональные бюджеты за последний год затормозилась. Однако в значительном числе субъектов Российской Федерации бремя долгов вызывает беспокойство. Многие регионы не могут справиться с обслуживанием задолженности без помощи из федерального Центра. Происходят существенные структурные сдвиги по кредиторам, что подтверждает разнообразие стратегий управления государственным долгом на местах.

### *Тенденции изменений долговой нагрузки в субъектах Российской Федерации*

Уровень накопленной задолженности в российских регионах, по данным Минфина РФ, на 1 ноября 2017 г. составляет 2,17 трлн руб., и за последние два года он практически не изменился. Из *таблицы 1* видно, что основной набор долгов до текущего уровня регионами РФ был осуществлен с 2013 по 2015 г. Причиной тому стало стремление выполнить «майские указы» Президента РФ 2012 г. Рост выплат бюджетникам, основная часть зарплаты которых финансируется из региональных бюджетов, при неизменности налоговой базы на местах привел к *значительному кассовому разрыву в большинстве регионов* и спровоцировал рост государственных заимствований.

Только два российских региона (Сахалинская область и г. Севастополь) не имеют долговых обязательств. Более 141 млрд руб. государственного долга накоплено в Краснодарском крае, 95,5 млрд руб. — в Красноярском крае, 93,3 млрд руб. — в Татарстане, 87,5 млрд руб. — в Московской области.

Т а б л и ц а 1

**Накопленная задолженность субъектов РФ на 1 ноября  
соответствующего года, млрд руб.**

<b>Вид долговой нагрузки</b>	<b>2013 г.</b>	<b>2014 г.</b>	<b>2015 г.</b>	<b>2016 г.</b>	<b>2017 г.</b>
Государственные ценные бумаги	449,0	455,0	445,5	374,5	472,3
Кредиты от кредитных организаций, иностранных банков и международных финансовых организаций	433,0	645,8	799,6	653,3	552,6
Бюджетные кредиты от других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации	462,1	611,2	856,9	1079,0	1048,9
Государственные гарантии	123,7	111,8	109,6	95,4	90,8
Всего	1468,0	1823,9	2212,0	2210,8	2172,7

Рост долговой нагрузки регионов с ноября 2013 г. в целом по стране составил 48%. При этом в ряде субъектов РФ этот показатель вырос в несколько раз. Например, в Пермском крае долговое бремя за 4 года поднялось в 26,6 раза, в Иркутской области — в 7 раз, в Магаданской области — в 5,9 раза.

За это же время сократить долги удалось 11 субъектам РФ: г. Москве (в 4 раза), г. Санкт-Петербургу (в 3,1 раза), Ленинградской области (в 1,4 раза), Чукотскому автономному округу (в 1,2 раза), Тверской, Вологодской, Владимирской, Белгородской и Рязанской областям, Республике Башкортостан и Камчатскому краю.

Безусловным лидером годового прироста государственного долга стала Московская область (30,1 млрд руб.). Интересно, что для этого региона характерны значительные колебания долговой нагрузки год от года. Так, сокращение уровня задолженности в 2016 г. сменилось ее резким ростом через год.

На 7,3 млрд руб. за последние 12 месяцев выросли долги в Республике Мордовия, на 7,1 млрд руб. — в Нижегородской области, на 6,5 млрд руб. — в Якутии, на 4,9 млрд руб. — в Республике Карелия, на 4,2 млрд руб. — в Волгоградской области и Хабаровском крае. За этот же период на 22,1 млрд руб. снизилась задолженность в г. Москве, на 12,2 млрд руб. — в Самарской области, на 10,5 млрд руб. — в Вологодской области, на 8,3 млрд руб. — в Республике Башкортостан.

Сокращение задолженности не только в благополучных субъектах РФ, но и в дотационных регионах страны доказывает *возможность контролировать кассовые разрывы в бюджетах, не прибегая к дополнительным заимствованиям.*

Одним из ключевых показателей долговой устойчивости региона является отношение объема государственного долга субъекта РФ к общему объему доходов его бюджета без учета безвозмездных поступлений. Субъектам рекомендуется поддерживать его значение на уровне не более 50%. Однако в настоящее время 13 регионов страны превышают этот уровень, а в Республиках Мордовия и Хакасия, а также в Костромской области он выше 70%.

**Структурные деформации долговой нагрузки по регионам**

В структуре регионального долга по всем субъектам РФ примерно половину объема занимают бюджетные кредиты, чуть более четверти — банковские кредиты и заимствования от международных финансовых

организаций, 22% — государственные ценные бумаги, 4% — государственные гарантии. Это означает, что 47,1% в структуре задолженности составляет т.н. «коммерческий долг». По сравнению с 2013 г. коммерческая задолженность регионов, привлекаемая на рыночных условиях, снизилась с 60,1% на 13 процентных пунктов.

Снижение коммерческого долга, с одной стороны, ослабляет риск региональных дефолтов, с другой стороны — ставит региональные власти в излишнюю зависимость от решений федерального Центра.

Субъекты РФ, оказавшиеся под серьезным бременем коммерческого долга, могут выправить ситуацию только за счет лояльности к ним федерального Центра. Это подтверждается тем, что регионы, которым удалось сократить общую величину государственного долга, сделали это благодаря бюджетным кредитам, средства которых были направлены на погашение задолженности перед кредитными организациями. В то же время в регионах, наращивающих привлечение банковских кредитов, общая величина государственного долга в большинстве случаев также растет.

Бюджетные кредиты значительно дешевле коммерческих заимствований. Если первые привлекаются по ставке 0,1% годовых, то вторые — около 10% годовых.

В настоящее время уже 30 субъектов РФ не имеют долгов перед банками, тогда как год назад их было только 17. В 20 субъектах РФ величина накопленной задолженности перед банками по абсолютной величине по-прежнему превышает задолженность по бюджетным кредитам.

Казалось бы, решение долговой проблемы очевидно — это замещение коммерческих кредитов бюджетными. Однако в Рекомендациях Минфина РФ «По проведению субъектами Российской Федерации ответственной заемной/долговой политики», утвержденных в 2015 г., сказано, что «Бюджетные кредиты не должны рассматриваться субъектами РФ как обычный и легкодоступный инструмент финансирования дефицита регионального бюджета. Ответственная заемная политика региона предполагает, что основным и, по возможности, единственным источником заемных ресурсов являются рыночные заимствования». Минфин РФ обозначает бюджетные кредиты как особый инструмент «антикризисной поддержки» со стороны федерального бюджета, применяемый на индивидуальной основе, исходя из состояния долговой устойчивости конкретного субъекта.

Кроме того, в документе указывается, что «государственная политика в сфере кредитования регионов со стороны федерального центра будет неизбежно сводиться к сокращению объемов предоставления бюджетных кредитов с перспективой использования данного инструмента исключительно в качестве меры спасения регионов, попавших в чрезвычайную долговую ситуацию (например, преддефолтное состояние)».

Оценим степень этой «чрезвычайности» в целом по стране. Если в 2013 г. доля бюджетных кредитов составляла 31%, то в настоящее время — 48%. То есть почти половина региональных государственных финансов находится в чрезвычайном состоянии, и уже потребовалась поддержка на сумму 1 трлн руб. для их спасения.

Минфин РФ предупреждает, что «возможность реструктуризации задолженности по бюджетным кредитам будет исключена». Однако до сих пор остается не ясным, как это сделать. Отказаться от бюджетного кредитования большинству регионов нельзя, т.к. это будет означать их автоматический дефолт.

В 46 субъектах РФ в структуре государственного долга больше половины составляют бюджетные кредиты, в 12 регионах эта доля превышает 90%, в 6 субъектах РФ государственный долг состоит только из бюджетных кредитов (Владимирская область, г. Санкт-Петербург, республики Ингушетия, Алтай, Тыва, Камчатский край). Для сравнения, в ноябре 2013 г. только в 26 субъектах РФ бюджетные кредиты превышали размер коммерческой задолженности и государственных гарантий.

***Задачи стимулирования экономики регионов  
через государственные гарантии ушли на второй план***

В управлении долгами большинства регионов обозначился явный крен *в сторону их реструктуризации за счет нерыночных финансовых механизмов*. Кроме того, существенно снизилась значимость условных долговых обязательств, связанных с выдачей государственных гарантий. Государственные гарантии должны выступать важным инструментом стимулирования экономического развития региона и государственной антикризисной поддержки. Этот инструмент оказывает стимулирующее воздействие на реализацию инвестиционных проектов, приоритетных с точки зрения социально-экономического развития региона. Кроме того, он может использоваться для стабилизации финансово-хозяйственной деятельности наиболее социально значимых и системообразующих предприятий региона, временно испытывающих финансовые трудности.

В настоящее время субъекты РФ выдали государственных гарантий только на 90,8 млрд руб. Интересно, что нет ни одного региона, где объем государственных гарантий за последний год вырос бы в абсолютном выражении. Только в 10 регионах незначительно выросла доля государственных гарантий в общей структуре государственного долга. Среди них можно отметить Чеченскую Республику, Краснодарский край, Ленинградскую и Челябинскую области. Лидерами по доле государственных гарантий в структуре задолженности регионов остаются Тюменская область (80,1%), Челябинская область (58,0%), Белгородская область (24,6%), Приморский край (24,1%).

\* \* \*

Рассмотренные тенденции свидетельствуют о *значительной неоднородности принципов управления государственным долгом в отдельных субъектах РФ*, где банковские кредиты могут заменяться бюджетными, и наоборот. Успех в борьбе с избыточным долговым бременем зависит от степени доверительных отношений каждого региона с Центром. Динамика структуры задолженности в регионах свидетельствует об уходе задач развития региональной экономики на второй план.

С целью решения основных проблем управления государственным долгом предлагаем осуществить следующие действия:

- ограничить привлечение коммерческих заимствований в целях выполнения социальных обязательств в регионах;
- привлекать коммерческие заимствования только под реализацию инвестиционных проектов, обладающих достаточной бюджетной эффективностью;
- не менее половины налогов, собранных в субъектах РФ, оставлять в распоряжении региональных бюджетов.