

ДОЛГОВАЯ НАГРУЗКА РЕГИОНОВА.Мамедов, Е.Фомина¹

За 11 месяцев 2015 г. прирост долга региональных бюджетов относительно начала года составил около 5%. Прирост долга по муниципальным бюджетам составил за тот же период 1,5%. По итогам всего года размер долга еще вырастет, однако темпы роста, видимо, замедлятся по сравнению с 2014 г. По итогам 11 месяцев в структуре долга доля бюджетных кредитов выросла на 7,3 п.п. до 38,3% при снижении доли коммерческих кредитов на 5,6 п.п. и государственных ценных бумаг на 1,4 п.п. Однако по отдельным субъектам ситуация существенно различается: есть регионы, в которых рост долга происходил в основном за счет коммерческих займов при высоком уровне уже накопленного долга.

Данные о динамике объемов государственного долга субъектов Российской Федерации и муниципального долга с 2010 г. по 1 декабря 2015 г. представлены в *табл. 1*. Как видно из ее данных, тенденция к увеличению объема долга региональных и муниципальных бюджетов продолжилась и в 2015 г. (данные за 11 месяцев). Номинальный прирост объема долга региональных бюджетов относительно начала года составил почти 5%, а без учета г. Москвы и Московской области – 7%. Прирост объема долга по муниципальным бюджетам составил 1,5% за тот же период. По итогам всего 2015 г. (12 месяцев) можно ожидать дальнейшего наращивания величины государственного и муниципального долга. Практика 2012–2014 гг. показала, что именно в конце года долг растет на 15–20% (что связано с сохраняющейся неравномерностью бюджетных расходов и необходимостью до конца года исполнить все обязательства). В то же время с учетом того, что дефицит консолидированных бюджетов субъектов РФ по итогам 2015 г. составил 0,3% ВВП (предварительные данные) против 0,6% ВВП в 2014 г., темпы роста регионального долга замедляются. Это происходит как за счет благоприятной динамики налоговых доходов региональных бюджетов в номинальном выражении (хотя в реальном выражении наблюдается падение), так и за счет продолжения сдерживания роста расходов (по предварительным данным их объем исполнен по итогам 2015 г. лишь на 93% от плана)².

В целом динамика регионального долга за последние годы показывает устойчивую тенденцию к росту с 1,6% ВВП в 2010 г. до 3,0% ВВП на 1 декабря 2015 г. Если оценивать объем регионального долга для бюджетной системы и экономики в целом, то его размеры пока не велики.

1 Статья из ОМЭС. 2016. №1(19). Январь. Опубликована под названием «Долговая нагрузка регионов: в ожидании бюджетных кредитов».

2 Подробнее ретроспективный анализ трендов для региональных бюджетов см. в: Синельников-Мурылев С., Мамедов А. «Региональные бюджеты–2015: три способа решения проблемы дефицита» (<http://www.forbes.ru/mneniya-column/vertikal/272987-regionalnye-byudzhety-2015-tri-sposoba-resheniya-problemy-defitsita>).

Таблица 1

 ГОСУДАРСТВЕННЫЙ И МУНИЦИПАЛЬНЫЙ ДОЛГ СУБНАЦИОНАЛЬНЫХ БЮДЖЕТОВ
 В 2010–2015 Г. Г.

| | На конец 2010 г. | На конец 2011 г. | | На конец 2012 г. | | На конец 2013 г. | | На конец 2014 г. | | за 11 мес. 2015 г. | |
|---|------------------------|---------------------|------------------------------|---------------------|------------------------------|---------------------|------------------------------|---------------------|------------------------------|-----------------------|------------------------------|
| | объем, млрд руб. | объем, млрд руб. | прирост, % (или п.п. ВВП) | объем, млрд руб. | прирост, % (или п.п. ВВП) | объем, млрд руб. | прирост, % (или п.п. ВВП) | объем, млрд руб. | прирост, % (или п.п. ВВП) | объем, млрд руб. | прирост, % (или п.п. ВВП) |
| Всего по региональным бюджетам | 1096 | 1172 | 6,9 | 1355 | 15,6 | 1738 | 28,2 | 2090 | 20,3 | 2191 | 4,9 |
| Всего по региональным бюджетам (без Москвы и Московской области) | 650 | 832 | 28 | 1069 | 28,5 | 1474 | 37,9 | 1825 | 23,8 | 1953 | 7,0 |
| Объем регионального долга, % ВВП | 1,6 | 1,8 | 0,2 | 2,0 | 0,2 | 2,6 | 0,6 | 2,9 | 0,3 | 3,0* | 0,1 |
| Всего по му- ниципальным бюджетам | 170 | 216 | 26,9 | 245 | 13,8 | 289 | 17,8 | 313 | 8,4 | 318 | 1,5 |

Примечание. В расчете показателя используется прогнозная величина ВВП за 2015 г. из материала Минэкономразвития России «Основные показатели прогноза социально-экономического развития Российской Федерации до 2018 года» от 26.10.2015 г.
 Источник: Минфин России, расчеты авторов.

Следует отметить, что если ранее основная доля регионального долга приходилась только на два субъекта Российской Федерации – на Москву и Московскую область (на 1 января 2011 г. – 40,7% совокупного объема регионального долга), то на 1 декабря 2015 г. на них приходится порядка 11% совокупного объема долга. Это отражает нараставшую в последние годы напряженность с исполнением бюджетов на региональном уровне, которая вынуждала уже не отдельные, а многие регионы осуществлять заимствования, причем зачастую не для финансирования инвестиций, а для покрытия текущих расходов.

В целом об увеличении долговой нагрузки во многих субъектах РФ говорят и данные в региональном разрезе (табл. 2). Однако, поскольку в настоящее время доступны данные лишь за 11 месяцев, делать окончательные выводы о динамике долга в разрезе отдельных регионов преждевременно.

Рассматривая сложившуюся за 11 месяцев 2015 г. структуру задолженности регионов РФ, можно отметить ее изменение в сторону значительного увеличения объема бюджетных займов (см. рис. 1). Доля бюджетных кредитов выросла до 38,3%, что на 7,3 п.п. выше его значения начала 2015 г. При этом увеличение бюджетной задолженности сопровождалось падением доли коммерческих кредитов (-5,6 п.п.) и государственных ценных бумаг (-1,4 п.п.). В номинальном выражении сокращение объема коммерческой составляющей долга субъектов РФ (государственные ценные бумаги и коммерческие кредиты) составило порядка 56 млрд руб. Таким образом, можно говорить о тенденции замещения

Таблица 2

ДИНАМИКА ГОСУДАРСТВЕННОГО ДОЛГА БЮДЖЕТОВ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ЗА ПЕРИОД 2008–2015 Г. Г. (В НОМИНАЛЬНОМ ВЫРАЖЕНИИ)

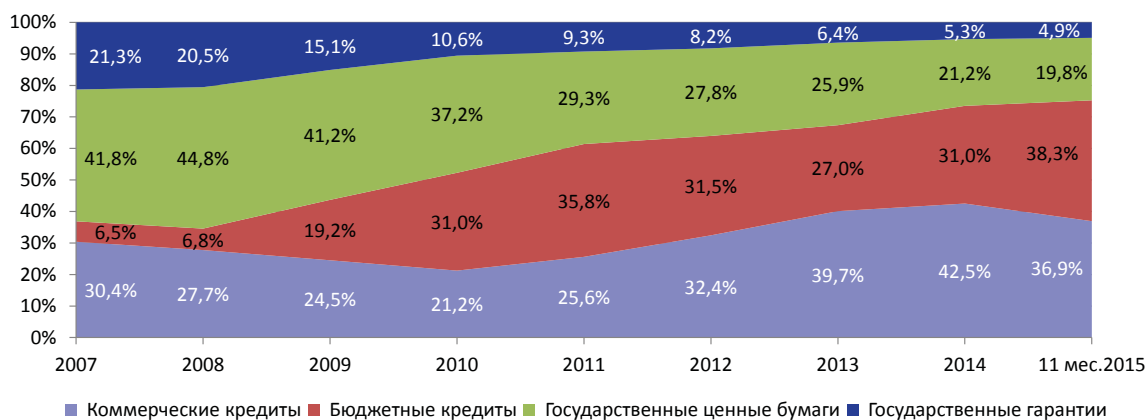
| | Число субъектов РФ | | | | | |
|--------------|-----------------------|-------------------|-----------------------|---------------------------|-----------------------|---------------------------|
| | рост более чем на 50% | рост от 15 до 50% | рост менее чем на 15% | снижение менее чем на 15% | снижение от 15 до 50% | снижение более чем на 50% |
| 2008 | 21 | 20 | 10 | 6 | 12 | 9 |
| 2009 | 37 | 18 | 11 | 6 | 4 | 2 |
| 2010 | 29 | 24 | 8 | 11 | 7 | 0 |
| 2011 | 21 | 27 | 13 | 14 | 6 | 0 |
| 2012 | 18 | 29 | 14 | 8 | 10 | 1 |
| 2013 | 31 | 36 | 8 | 6 | 1 | 0 |
| 2014 | 12 | 44 | 18 | 5 | 1 | 2 |
| 11 мес. 2015 | 2 | 17 | 35 | 21 | 6 | 0 |

Примечание. Архангельская область и Ненецкий АО представлены в расчетах как один субъект; данные без учета Крымского федерального округа; отсутствуют данные по Сахалинской области.

Источник: Минфин России, расчеты авторов.

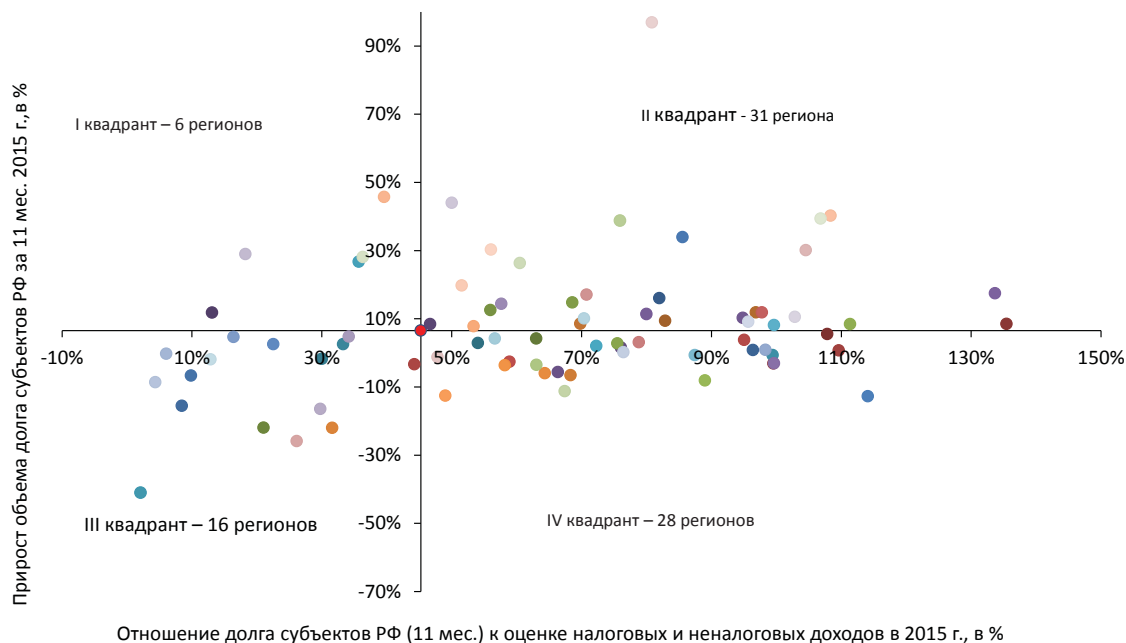
коммерческих займов бюджетными кредитами в целом по региональным бюджетам, что отражает приоритеты текущей политики федерального центра в отношении регионов. Однако, как будет показано ниже, по отдельным регионам ситуация существенно различается, что может сделать необходимым дальнейшее наращивание объема бюджетных кредитов (для тех регионов, в которых пока продолжается рост коммерческой задолженности). Это создает риски дальнейшего увеличения зависимости субъектов РФ от федеральных бюджетных кредитов, что в свою очередь будет увеличивать политическое давление на Минфин России с целью принятия решения о списании или «заморозке выплат» по бюджетным кредитам. Подобная мера, хотя и выглядит простой для решения проблем долга субъектов РФ, способна существенно подорвать бюджетную дисциплину на региональном уровне.

На рис. 2 приводится распределение субъектов РФ в зависимости от динамики долговой нагрузки и темпа наращивания объемов долга за 11 ме-



Примечание. Данные без учета Крымского федерального округа.

Рис. 1. Структура государственного долга субъектов Российской Федерации за период 2007 – 11 месяцев 2015 г.



Примечания.

1. Пересечение осей происходит в точке, где долговая нагрузка и прирост объема долга субъектов Российской Федерации за 11 мес. 2015 г. принимают среднероссийские значения (45,2% и 6,5%, соответственно, без учета значений по г. Москве);
2. На рисунке не отражены: Тюменская область (0,95%, 280,7%), Республика Мордовия (184,7%, 21,7%).

Источник: Федеральное казначейство, Минфин России, расчеты авторов.

Рис. 2. Долговая нагрузка и изменение государственного долга субъектов Российской Федерации в 2015 г.

сяцев 2015 г. Субъекты РФ, расположившиеся во II квадранте, являются наиболее уязвимыми с точки зрения их бюджетной устойчивости. Так, в зоне риска (II квадрант) находятся 32 региона, у которых уровень долговой нагрузки (отношение суммы долга к оценке объема доходов регионального бюджета без учета трансфертов) и темпы прироста объемов долга за 11 месяцев 2015 г. оказались выше среднероссийских значений (без учета Москвы). Наиболее напряженная ситуация с точки зрения общих показателей (без учета структуры долга) наблюдается в следующих регионах: в Республике Мордовия (темп прироста за 11 месяцев 2015 г. +21,7%, уровень долговой нагрузки на 1 декабря 2015 г. – 184,7%), Республике Северная Осетия (+17,5% и 133,7%), Костромской области (+8,5% и 135,4%), Республике Хакасия (+40,3% и 109,6%), Еврейской автономной области (+39,4% и 106,8%), Забайкальском крае (+30,1% и 104,5%), Чукотском автономном округе (+10,5% и 102,8%) и Астраханской области (+8,4% и 111,4%).

Однако для оценки устойчивости региональных бюджетов важно рассмотреть не только общую динамику по долгу, но и его структуру. Анализ структуры задолженности в субъектах РФ, расположенных во II квадранте, показал, что наиболее напряженная ситуация складывается в 21-м регионе (из 31-го), где за 11 месяцев 2015 г. произошло наращивание объема коммерческих кредитов и ценных бума г. В остальных 10 субъектах объем регионального долга увеличился за счет бюджетных кредитов и государственных гарантий. Анализ данных за 11 месяцев 2015 г. показывает наиболее тревожную ситуацию в 4 регионах: в Магаданской области (прирост коммерческой задолженности в номинальном выражении +91%), Республике Мордовия (+83%), Республике Марий Эл (+56%), Республике Хакасия (+56%). ●