

А. Д. Андряков

Сбалансированность и устойчивость региональных бюджетов в 2008–2016 гг.

Аннотация

Передача нефинансируемых федеральных мандатов регионам, связанная с майскими указами Президента РФ в 2012 г. и сопровождавшаяся последовательным сокращением федеральных трансфертов, в реальном выражении привела к потере сбалансированности и бюджетной устойчивости большей части регионов РФ. Последовательное смягчение бюджетных ограничений на долг и дефициты бюджетов, выводящее бюджетные кредиты из долга и бюджетных дефицитов при определении их предельно допустимого значения, позволило избежать применения мер бюджетного воздействия к регионам, но не уменьшило ни их долги, ни их бюджетные обязательства. В результате к началу 2017 г. более половины регионов оказались в кризисной ситуации с точки зрения их бюджетной устойчивости. В работе подробно анализируются причины потери сбалансированности и устойчивости региональных бюджетов, а также возможные пути их восстановления.

Ключевые слова:

бюджетная сбалансированность, бюджетная устойчивость, региональные бюджеты, региональный долг, межбюджетные трансферты

JEL: H71, H72, H74

Вопросы потери сбалансированности региональных бюджетов в период после 2012 г. до сих пор находят достаточно широкий отклик в экспертном сообществе [1–7]. Несбалансированность региональных бюджетов на протяжении последних пяти лет привела к накоплению значительного регионального долга и, как следствие, к потере бюджетной устойчивости регионов. К концу 2016 г. ситуация, казалось бы, начала стабилизироваться. Консолидированный бюджет регионов был исполнен практически без дефицита, а долг остался вблизи уровня 2015 г. Однако, как отмечается в [1], такой общий по РФ результат был достигнут во многом за счет Москвы, исполнившей свой бюджет с профицитом в 115,6 млрд руб. и снизившей свой долг почти на 79 млрд руб. В целом же вопрос восстановления сбалансированности региональных бюджетов, и в особенности бюджетной устойчивости регионов, еще далек от своего решения и явно требует участия федерального центра.

В ряде работ, например [3–6], предлагаются различные подходы к восстановлению сбалансированности региональных бюджетов, такие как передача отдельных бюджетных полномочий на федеральный уровень и увеличение налоговых доходов регионов или межбюджетных трансфертов. Однако эти предложения основаны на анализе региональной бюджетной статистики в целом по РФ и не рассматривают вопросов «адресности» предлагаемых мер, вытекающих из того, что ряд регионов, а не только Москва, уже не нуждаются ни в каких дополнительных мерах для восстановления бюджетной устойчивости и сбалансированности.

Данная работа посвящена анализу исполнения региональных бюджетов, их сбалансированности и устойчивости на основе показателей, определяемых для каждого региона в отдельности, с последующим усреднением их по РФ или по группам регионов, что

позволяет освободиться от влияния индивидуального веса каждого региона в исследуемых показателях, а также оценкам возможности консолидации региональных бюджетов, масштабов их неустойчивости и анализу возможных мер восстановления бюджетной устойчивости с учетом их «адресности».

ТЕКУЩАЯ СИТУАЦИЯ В СФЕРЕ ИСПОЛНЕНИЯ РЕГИОНАЛЬНЫХ БЮДЖЕТОВ

Общий взгляд на исполнение консолидированных бюджетов регионов¹ позволяет заключить, что в период 2005–2008 гг. бюджеты регионов были в целом сбалансированы. Скачок дефицита региональных бюджетов в 2009 г. с последующим быстрым восстановлением в 2010–2011 гг. был обусловлен кризисом 2008–2010 гг., который регионам не в последнюю очередь помог преодолеть федеральный центр, увеличивший объем предоставляемых трансфертов.

Рост дефицита консолидированного бюджета регионов начиная с 2012 г. лишь отчасти связан с экономической ситуацией в стране. После кризисного 2009 г. ВВП рос, хотя темпы его роста замедлялись вплоть до 2014 г., и именно на этот период приходится значительное увеличение дефицита региональных бюджетов. В 2015 г., наоборот, на фоне падения ВВП значительно уменьшился дефицит консолидированного бюджета регионов.

Рост дефицитов региональных бюджетов — отражение опережающего роста расходов бюджетов над ростом их доходов. Действительно, на всем интервале времени начиная с 2009 г. расходы консолидированных бюджетов регионов в реальном выражении в среднем по регионам систематически превышали их доходы². Ситуация с разрывом между доходами и расходами регионов резко обострилась в 2013–2014 гг., когда его значение достигало 7–10 процентных пунктов. В последующие два года, особенно в 2016 г., разрыв начал сокращаться, однако полностью не исчез, что говорит о том, что общая сбалансированность консолидированного бюджета регионов в 2016 г. в целом по РФ была достигнута за счет профицита нескольких крупных регионов.

Столь значительная несбалансированность региональных бюджетов привела к тому, что доля регионов, исполнивших свои консолидированные бюджеты с дефицитом по текущим расходам, подскочила с 1 % в 2011 г., когда регионы в основном начали оправляться от кризиса, до 28 % в 2013 г., с плавным снижением до 20 % в 2015 г. Дефицит по текущим расходам представляет собой превышение текущих расходов бюджета над бюджетными доходами. Текущие расходы, т. е. расходы бюджета за исключением капитальных расходов³, направлены на непосредственное оказание бюджетных услуг и не могут быть быстро сокращены, кроме как за счет сокращения бюджетных обязательств. Следовательно, дефицит по текущим расходам означает невозможность обслуживания

¹ Круг исследуемых региональных бюджетов не включал в себя бюджеты Республики Крым и г. Севастополя для сопоставимости данных на интервале до 2014 г. и бюджет г. Байконур.

² В качестве реальных величин отдельных показателей здесь и далее будут использованы отношения значений этих показателей в ценах 2008 г. к значениям соответствующих показателей либо в целом по РФ, либо по каждому региону в отдельности с последующим усреднением, что позволяет избавиться от влияния относительных весов отдельных регионов в рассматриваемых показателях. Приведение показателей к ценам 2008 г. осуществляется на основе индексов потребительских цен год к году, публикуемых Росстатом в разделе «Цены». Источником номинальных бюджетных показателей в текущих ценах является Федеральное казначейство.

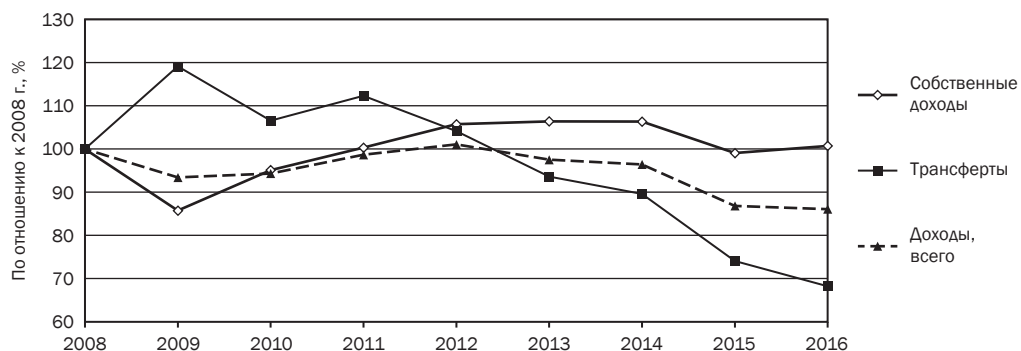
³ К капитальным расходам мы относим расходы по ст. 310 КОСГУ (увеличение стоимости основных средств) и ст. 530 (увеличение стоимости акций и иных форм участия в капитале), по которым отражаются расходы бюджетов бюджетной системы Российской Федерации по предоставлению государственным (муниципальным) бюджетным и автономным учреждениям субсидий на осуществление капитальных вложений в объекты недвижимого имущества государственной (муниципальной) собственности. К сожалению, бюджетная отчетность в разрезе КОСГУ более недоступна с 2016 г. Виды расходов новой бюджетной классификации, действующей с 2016 г., не имеют однозначного соответствия старым кодам КОСГУ как минимум для ст. 310 и поэтому не позволяют построить согласованные ряды капитальных расходов на интервале до и после 2016 г.

уже накопленных долговых обязательств без привлечения новых, т. е. без раскручивания долговой спирали.

Снижение доходов консолидированных бюджетов регионов было обусловлено снижением трансфертов (рис. 1). Собственные доходы регионов, определяемые как полные доходы за вычетом всех безвозмездных перечислений⁴, восстановились до уровней 2008 г. уже в 2011 г. и продолжали расти вплоть до 2015 г., когда они опять вернулись к уровням 2008 г. Трансферты же, наоборот, после их роста в период преодоления кризиса 2008–2010 гг. планомерно снижались начиная с 2011 г., когда они на 12 % превосходили уровни 2008 г., до 2016 г., когда они достигли почти двух третей от уровней 2008 г.

Рисунок 1

Основные компоненты доходов консолидированных бюджетов регионов в реальном выражении (2008 г. – 100 %), в среднем по регионам



Источник: рассчитано автором по данным Федерального казначейства и Росстата.

Бесспорно, некоторый вклад в снижение трансфертов регионам внесло завершение реализации крупных инфраструктурных проектов на территории отдельных субъектов РФ. Однако этот вклад не является определяющим. Анализ данных по ежегодным изменениям объемов трансфертов регионам в реальном выражении в период 2012–2016 гг. показывает, что 42 региона, или 63 % от общего их числа, сталкивались с ежегодным сокращением трансфертов в реальном выражении на протяжении четырех и более лет в течение рассматриваемых пяти лет. Эти данные свидетельствуют о явно системном характере сокращения трансфертов.

Возможно, снижение трансфертов на фоне роста собственных доходов и имело бы какой-то смысл в целях стимулирования субфедеральных уровней власти к повышению эффективности расходов, но явно не в таких масштабах и не в условиях роста расходных обязательств, произошедших в первую очередь за счет передачи регионам нефинансируемых федеральных мандатов, возникающих из майских указов Президента РФ 2012 г.⁵

Обозначенные выше проблемы с исполнением региональных бюджетов нашли свое полное отражение в накоплении государственного долга субъектами РФ (рис. 2). Как видно из рисунка, в относительно спокойные 2005–2008 гг., когда бюджеты были в основном сбалансированы, регионы медленно накапливали долги, а в терминах собственных доходов бюджетов субъектов суммарный долг субъектов РФ и вовсе в основном снижался. Кризисный 2009 г. ознаменовался скачком в накоплении долга субъектами, которое затем приостановилось вплоть до 2012 г. В итоге суммарный долг субъектов РФ

⁴ Общий объем безвозмездных перечислений регионам почти на 95 % состоит из перечислений из федерального бюджета.

⁵ Указы Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 597, 599, 600, 606.

к началу 2016 г. вырос с 2005 г. в номинале в 6,4 раза, а в терминах собственных доходов бюджетов субъектов — с 18 до 34 %.

Рисунок 2



Источник: рассчитано автором по данным Федерального казначейства и Минфина России.

Анализ данных в разрезе регионов дает более пессимистичную картину долговой нагрузки на бюджеты субъектов РФ. Среднее по регионам отношение долга субъекта к его собственным доходам увеличилось более чем в 2,5 раза — с 24 % в 2008 г. до 67 % в 2015 г., с некоторым снижением в 2016 г. до 63 % за счет роста собственных доходов.

При этом уже начиная с 2008 г. часть регионов начала выходить за допустимые пределы отношения долга субъекта к его собственным доходам, установленные в Бюджетном кодексе РФ (далее БК РФ) в редакции 2008 г.: 50 % собственных доходов для высокодотационных регионов и 100 % для остальных. Доля таких субъектов РФ в общем числе рассматриваемых регионов выросла с 6 % в 2008 г. до 24 % в 2015-м. С тем чтобы не принимать меры бюджетного воздействия к таким регионам, бюджетные ограничения на долг были последовательно смягчены поправками в БК РФ⁶, выводящими бюджетные кредиты из состава долга при определении допустимого соотношения долга и собственных доходов вплоть до 1 января 2018 г. Наряду с этим федеральное правительство начало последовательно наращивать объемы предоставления бюджетных кредитов регионам — как на финансирование дефицитов бюджетов, так и на рефинансирование уже имеющихся рыночных заимствований. В результате доля бюджетных кредитов в долге субъектов РФ выросла с 7 % в 2008 г. до 42 % в 2016-м.

Несмотря на значительный накопленный объем долга субъектами РФ, расходы на его обслуживание не слишком высоки и в среднем по регионам РФ составляли в 2016 г. около 2 % от объема бюджетных расходов. Вместе с тем значительная несбалансированность региональных бюджетов, сложившаяся после 2012 г., в отдельных случаях представляет трудности даже для обслуживания имеющегося долга. Как уже отмечалось выше, около четверти регионов имели дефицит бюджета по текущим расходам в период после 2012 г.

⁶ Федеральный закон от 9 апреля 2009 г. № 58-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации», ст. 7, п. 9; Федеральный закон от 9 апреля 2009 г. № 58-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (с изм. и доп. от 17 декабря 2009 г., 8 мая, 30 сентября, 27 ноября 2010 г., 30 ноября 2011 г.) ст. 7, п. 9; Федеральный закон от 30 сентября 2015 г. № 273-ФЗ «Об особенностях составления и утверждения проектов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации на 2016 г., о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившей силу статьи 3 Федерального закона «О приостановлении действия отдельных положений Бюджетного кодекса Российской Федерации»».

ВОЗМОЖНОСТИ КОНСОЛИДАЦИИ РЕГИОНАЛЬНЫХ БЮДЖЕТОВ

Структура расходной части бюджетов

Итак, на протяжении всего периода, начиная с 2008 г., расходы региональных бюджетов устойчиво превышали их доходы в реальном выражении. Понятно, что для возврата к состоянию хотя бы 2008 г., когда бюджеты регионов были в основном сбалансированы, нужно увеличивать доходы регионов и снижать расходы. Для начала рассмотрим возможности сокращения расходов региональных и местных бюджетов.

Первым «кандидатом» на сокращение в расходной части бюджета при потере сбалансированности являются капитальные расходы. По своей природе они дают наибольшую гибкость при переносе части расходов на будущие периоды и удержании под контролем общих расходов в кризисные периоды. Действительно, именно так и поступали регионы в рассматриваемый период времени. На фоне практически постоянного роста текущих непроцентных расходов⁷ в реальном выражении регионы снижали свои капитальные расходы. Наиболее активно такое снижение проводилось в кризис 2008–2010 гг. и после 2013 г. В результате к началу 2016 г. регионы сократили капитальные расходы почти на треть в реальном выражении по сравнению с 2008 г. в среднем по регионам. При этом и без того невысокая доля капитальных расходов в непроцентных расходах консолидированных бюджетов регионов упала с 18 % в 2008 г. до 11 % в 2015-м.

Принимая во внимание тот факт, что капитальные расходы консолидированных бюджетов регионов имеют в основном инфраструктурный характер, а также то, что инфраструктура в РФ довольно изношена (например, по данным Росстата на конец 2016 г., степени износа водопроводных сетей и сетей канализации составляли по 45 % каждая), дальнейшее сокращение капитальных расходов как мера бюджетной консолидации на субфедеральных уровнях представляется весьма сомнительным.

Анализ функциональной структуры расходов консолидированных бюджетов по укрупненным категориям расходов позволяет определить основные направления расходов, которые вызвали результирующий общий рост.

Практически на всем интервале после 2008 г. социально ориентированные расходы консолидированных бюджетов регионов (которые включали в себя расходы на образование, здравоохранение, физическую культуру и спорт, социальную политику, культуру и пр.) были в среднем по регионам выше уровней 2008 г. в реальном выражении. Субъекты РФ в целом удерживали расходы на национальную экономику и ЖКХ (включающие в себя разделы: национальная экономика, жилищно-коммунальное хозяйство, охрана окружающей среды) чуть ниже уровней 2008 г. с заметным сокращением этих расходов в 2014–2016 гг.

Основной статьей экономии региональных бюджетов были расходы на государственное управление и силовые ведомства, включающие такие разделы, как общегосударственные вопросы⁸, национальная оборона, национальная безопасность. При этом резкое снижение расходов по этой категории в 2012 г. (фактически переход на новую траекторию этих расходов в реальном выражении) было обусловлено передачей значительной части расходов на правоохранительную деятельность на федеральный уровень. Забирая эти расходы назад, Правительство РФ частично компенсировало передаваемые федеральные мандаты, вытекающие из майских указов.

Однако в силу незначительных вкладов этих категорий в непроцентные расходы ни сокращение расходов на национальную экономику и ЖКХ, которые во многом являются

⁷ Текущие непроцентные расходы — это текущие расходы за вычетом расходов по обслуживанию долга.

⁸ В 2008–2010 гг. за вычетом расходов на обслуживание государственного (муниципального) долга.

инфраструктурными расходами (по этим статьям в 2015 г. проходило финансирование 71 % всех капитальных расходов) и региональными рычагами воздействия на экономику, ни уменьшение расходов на госуправление и силовые ведомства не смогли компенсировать рост социально ориентированных расходов, и общие непроцентные расходы выросли. Все это привело к еще большей социальной направленности бюджетов: доля социально ориентированных расходов в непроцентных расходах консолидированных бюджетов регионов выросла с 57 % в 2008 г. до 65 % в 2016 г.

Итак, основным кандидатом на консолидацию являются социально ориентированные расходы. Следует отметить, что расходы на культуру, кинематографию и СМИ составляют очень незначительную долю от всех социально ориентированных расходов (6 % в 2016 г.) и практически не оказывают влияния на динамику последних. Анализ динамики трех основных разделов социально ориентированных расходов⁹ (рис. 3) позволяет сделать следующие заключения.

Рисунок 3



Источник: рассчитано автором по данным Федерального казначейства и Росстата.

Расходы на образование испытали резкий рост в 2012–2013 гг., превысив уровни 2008 г. на 30 % в реальном выражении. В 2015-м они заметно снизились, на 20 п. п. от пиковых значений 2013 г. В результате расходы на образование 2016 г. превышали в реальном выражении средний уровень расходов 2008 г. на 5 %. Резкий рост этих расходов в 2012–2013 гг. был явно связан с майскими указами, которые предписывали поднять уровень заработной платы педагогических работников общего и дошкольного образования (наиболее многочисленной категории работников образования) именно в эти годы.

Расходы по разделу «Социальная политика», увеличившись более чем на треть в кризисные 2009–2010 г., в период посткризисного восстановления сократились незначительно и вплоть до 2014 г. превышали уровни 2008 г. в реальном выражении на 23–27 %. Заметное сокращение они, как и расходы на образование, испытали лишь в 2015 г., когда разрыв с уровнями 2008 г. уменьшился до 14 % в среднем по регионам РФ.

Расходы на здравоохранение, физкультуру и спорт, испытав рост в два посткризисных года, начали неуклонно сокращаться с 2013 г., что было связано с реформой в здраво-

⁹ По функциональной классификации расходов, существовавшей до 2011 г., поскольку действующую с 2011 г. классификацию расходов можно привести к старой классификации, но не наоборот.

охранении и передаче значительной части финансирования медицинских услуг во внебюджетные фонды. Резкое падение расходов по этой категории в 2015–2016 гг., суммарно на 21 % в реальном выражении, связано в основном с техническими факторами учета расходов на обязательное медицинское страхование неработающего населения. В эти годы указанные расходы постепенно исчезли из раздела «Здравоохранение», а в 2017 г. практически весь объем расходов на обязательное медицинское страхование неработающего населения появился в разделе «Социальная политика» как социальные выплаты населению. Это изменение в бюджетной статистике полностью соответствует международной практике [8] и унифицирует учет расходов на ОМС как неработающего населения, так и работников бюджетной сферы. Кстати, такой перенос части расходов между здравоохранением и социальной политикой внес вполне определенный вклад в рост последней в 2016 г.

Значительное падение расходов в реальном выражении в 2015–2016 гг. по разделам «Образование» и «Социальная политика» имеет несколько основных причин. Во-первых, в 2015 г. федеральные мандаты, вытекающие из майских указов, были в неявном виде сокращены вследствие замены средней заработной платы в регионе как ориентира повышения зарплат, которая фигурировала в программе Правительства РФ¹⁰, принятой во исполнение майских указов Президента РФ, на среднемесячную начисленную заработную плату наемных работников в организациях, у индивидуальных предпринимателей и физических лиц (среднемесячный доход от трудовой деятельности)¹¹.

По данным Росстата, в среднем по регионам среднемесячный доход от трудовой деятельности был в 2015 г. на 11 % меньше среднемесячной начисленной заработной платы. Таким образом, базовая планка повышения зарплат по майским указам была опущена на 11 %, что фактически снизило с 2015 г. объем федеральных мандатов на эту величину. Кроме этого регионы взяли в 2015 г. паузу в увеличении номинальных зарплат «указных» категорий работников на рост средней заработной платы или среднемесячного дохода от трудовой деятельности, поскольку переход к новому целевому показателю краткосрочно привел к превышению зарплат над целевым показателем.

Во-вторых, падение реальных доходов населения в 2014–2016 гг. привело к тому, что средние зарплаты, а следовательно, и среднемесячный доход от трудовой деятельности росли в этот период темпами ниже темпов инфляции в регионах, что в свою очередь позволило региональным властям не увеличивать бюджетные расходы в реальном выражении.

Третий источник снижения расходов в 2015 г. в рассматриваемых категориях — это оптимизация сети и повышение эффективности, хотя этот источник менее значим по сравнению с двумя предыдущими. Например, в среднем по регионам в 2015 г. численность была более или менее заметно сокращена по отношению к 2014 г. лишь в следующих категориях работников бюджетной сферы:

- педагогические работники образовательных, медицинских организаций или организаций, оказывающих социальные услуги детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, — на 11,3 %;
- социальные работники — на 9,1 %;
- работники учреждений культуры — на 4,9 %.

¹⁰ Программа поэтапного совершенствования системы оплаты труда в государственных (муниципальных) учреждениях на 2012–2018 гг., утверждена Распоряжением Правительства РФ от 26 ноября 2012 г. № 2190-р.

¹¹ Постановление Правительства РФ от 14 сентября 2015 г. № 973 «О совершенствовании статистического учета в связи с включением в официальную статистическую информацию показателя среднемесячной начисленной заработной платы наемных работников в организациях, у индивидуальных предпринимателей и физических лиц (среднемесячного дохода от трудовой деятельности)».

При этом первая из указанных категорий работников весьма немногочисленна, а вот число учителей в общем образовании и педагогических работников в дополнительном образовании практически не изменилось в среднем по регионам, при этом количество педагогов в дошкольных учреждениях выросло на 3,5 %.

Ну и, наконец, четвертый источник снижения расходов в 2015 г. — это корректировка «дорожных карт» регионов в части показателей заработной платы рассматриваемых категорий работников бюджетной сферы. Эти корректировки предусматривали некоторое отставание в достижении показателей, установленных федеральными отраслевыми «дорожными картами», не подвергая пересмотру конечную дату повышения зарплат, установленную майскими указами. Эта мера не затрагивала общий объем дополнительных расходов регионов, связанный с исполнением указов, а лишь перераспределяла их бремя на будущее.

Сроки действия этих факторов сдерживания роста расходов консолидированных бюджетов регионов весьма различны. Сокращение федеральных мандатов путем замены базового показателя роста заработных плат со средней зарплаты на среднемесячный доход от трудовой деятельности — структурная мера, и действовать она будет, пока не будет изменена или отменена. Два других фактора краткосрочны. Падение реальных доходов не может продолжаться долго, и регионам вскоре придется увеличивать зарплаты работников бюджетной сферы также весьма ограничен и в ближайшие годы будет исчерпан. Последним существенным резервом оптимизации социальных расходов и повышения их эффективности остается переход к адресному оказанию социальной помощи населению.

Региональные особенности

Анализ сбалансированности бюджетов в региональном разрезе проводился для групп регионов с разной степенью дотационности. Дотационность определялась как отношение всех безвозмездных перечислений в консолидированный бюджет региона (200-й раздел доходов в определении 2011 г. для более ранних лет) к его полным доходам. Были выделены три группы регионов:

- высокодотационные, с дотационностью более 60 %;
- низкодотационные, с дотационностью менее 20 %;
- среднетотационные, с дотационностью более 20 % и менее 60 %.

Разные группы регионов совершенно по-разному перенесли и кризисы, и необходимость выполнения майских указов.

В отличие от других регионов РФ **высокототационные регионы** практически не сталкивались с сокращением доходов в реальном выражении относительно уровней 2008 г. на всем интервале 2009–2016 гг. Из самого определения высокодотационных регионов очевидно, что динамика доходов их консолидированных бюджетов зависела в основном от перечисления безвозмездной помощи из федерального бюджета.

Расходы бюджетов высокодотационных регионов практически на всем интервале, за исключением двух последних лет, превышали уровни 2008 г. в реальном выражении. В целом на всем интервале 2009–2016 гг. бюджетные расходы этих регионов росли темпами, опережающими рост доходов, и в реальном выражении всегда превосходили последние. Отчасти это связано с меньшими по сравнению с другими регионами возможностями консолидации расходов, ведь высокодотационные регионы наименее бюджетно обеспечены.

В результате начиная с 2009 г. не менее половины высокодотационных регионов исполняли свои консолидированные бюджеты с дефицитом, с ухудшением ситуации в отдельные годы, когда почти все регионы были дефицитными. Ситуация несколько улучшилась в 2016 г., когда лишь треть регионов была дефицитной.

Рисунок 4



Источник: рассчитано автором по данным Федерального казначейства и Росстата.

Рисунок 5



Источник: рассчитано автором по данным Федерального казначейства и Росстата.

Очевидно, что такая динамика исполнения бюджетов не могла не породить долговых проблем у высокодотационных регионов. Среднее по этой группе регионов отношение долга к собственным доходам колебалось в 2008–2016 гг. в пределах от 44 до 76 %, с максимумом в 2014–2015 гг. Доля регионов с долгом, превышающим половину собственных доходов, в группе практически никогда не опускалась ниже 50 %, а начиная с 2013 г. – ниже 80 %. Иными словами, более чем половина высокодотационных регионов превышали ограничения по долгу, установленные в БК РФ до изменений 2009 г.

Основным кредитором высокодотационных регионов, обеспечившим подавляющую часть долгового финансирования бюджетных дефицитов, как и в случае с доходными источниками, был федеральный бюджет. Средняя по этой группе регионов доля бюджетных кредитов в долге субъекта РФ выросла с 33 % в 2008 г. до 85 % в 2016-м.

Изъятие бюджетных кредитов из объемов государственного долга при определении предельных значений, совершенное в 2009 г., конечно, позволило выполнить требования БК РФ, но не уменьшило долговых обязательств регионов. Таким образом, без радикального увеличения собственных доходов высокодотационных регионов, которого, впрочем, трудно ожидать в обозримом будущем, гасить свои долговые обязательства эти регионы довольно долго не смогут. Значит, бюджетные кредиты, накопленные высокодотационными

регионами, будут либо реструктурированы, и, возможно, не раз, либо погашены фактически за счет трансфертов из федерального бюджета (при увеличении трансфертов можно высвободить собственные доходы для погашения долга).

Исходя из всего вышесказанного, можно заключить, что высокودотационные регионы в настоящий момент настолько сильно зависят от федерального правительства как в части доходов их бюджетов, так и в части исполнения своих долговых обязательств перед ним, что сбалансированность их бюджетов и их бюджетная устойчивость находятся в полной зависимости от объема ресурсов, передаваемых с федерального уровня и в виде трансфертов, и в виде бюджетных кредитов.

Низкодотационные регионы в наибольшей степени из всех регионов РФ испытали на себе последствия кризиса 2009–2010 гг. После падения в 2009 г. на 20 % в реальном выражении в среднем по группе доходы консолидированных бюджетов этих регионов так и не восстановились до уровней 2008 г. Вместе с тем низкодотационные регионы сумели в большей степени, чем остальные, сократить свои расходы в соответствии с падающими доходами. Однако начиная с 2012 г., когда начали реализовываться майские указы, и вплоть до 2015-го расходы в реальном выражении в среднем по группе превышали доходы на 5–10 п. п. Этот разрыв сократился до 2 п. п. лишь в 2016 г.

Все это привело к тому, что с 2012 г. число дефицитных регионов начало существенно превосходить число профицитных, а их суммарный дефицит намного превосходил суммарный профицит профицитных регионов. Наибольшей остроты эта ситуация достигла в 2013 г., когда доля дефицитных регионов в группе низкодотационных регионов достигла почти 94 %, а их суммарный дефицит составил 448,3 млрд руб. В последующие годы и дефициты, и доля дефицитных регионов начали постепенно снижаться. В 2015 г. в целом по данной группе регионов бюджет был исполнен практически с нулевым дефицитом, а в 2016 г. уже с профицитом, который в значительной мере обеспечил общий по рассматриваемому кругу регионов положительный итог исполнения консолидированных бюджетов. Следует, однако, подчеркнуть, что доля дефицитных регионов в 2016 г. превышала 60 %, а значит, столь удачный общий по группе итог исполнения бюджетов был достигнут за счет нескольких регионов, и прежде всего Москвы.

Устойчивая дефицитность большинства регионов этой группы привела к накоплению ими долга. Среднее по группе соотношение долга субъекта РФ к собственным доходам его бюджета почти утроилось в период с 2011 по 2015 г. и достигло 51 %, затем оно несколько снизилось в 2016 г. (до 45 %). Это наименьшее из всех рассматриваемых групп значение. Менее всего низкодотационные регионы зависят и от предоставления бюджетных кредитов, доля которых в долге субъекта в среднем по этой группе составляла в 2016 г. 40 %.

Очевидно, что, несмотря на вполне приемлемые средние по группе значения накопленного долга и балансов бюджетов, отдельные регионы могли сталкиваться с более масштабной несбалансированностью бюджетов. Действительно, в пиковый период роста расходов в реальном выражении в 2013 г. почти треть регионов данной группы исполнила свои бюджеты с дефицитом по текущим расходам, затем эта доля плавно опустилась до одной пятой в 2015 г. Вместе с тем низкодотационные регионы имели к этому моменту вполне достаточные запасы прочности по накопленному долгу, и в состоянии несбалансированности, близкой к критической, которую мы определяем как долг субъекта РФ, превышающий 90 % его собственных доходов, в 2016 г. оказалось лишь три региона, или 7,5 % от численности всей группы.

Следует отметить, что группа низкодотационных регионов стала устойчиво увеличиваться в количестве с 2012 г., когда рост федеральных трансфертов регионам начал сильно замедляться в номинальном выражении и падать в реальном (рис. 1). За пять лет начиная с 2012 г. число низкодотационных регионов почти удвоилось и достигло 40 за счет перехода

в эту группу регионов из группы среднетотационных. Причем переход этот происходил не в силу бурного роста собственных доходов регионов, а за счет стагнации федеральной помощи.

Среднетотационные регионы оказались наиболее уязвимы к снижению трансфертов и росту расходных обязательств в реальном выражении в 2012–2016 гг. На первый взгляд доходы этих регионов в реальном выражении снизились значительно меньше, чем доходы низкототационных регионов (рис. 4). При этом разрыв между доходами и расходами среднетотационных регионов в среднем по группе колебался в 2012–2016 гг. в пределах 3–9 п. п. в реальном выражении, что весьма близко к разрыву низкототационных регионов.

Однако запас прочности среднетотационных регионов в поддержании сбалансированности своих бюджетов был заметно ниже. Доля дефицитных регионов в группе среднетотационных практически на всем интервале 2008–2016 гг. превышала такую долю в группе низкототационных регионов, причем в последние три года это превышение составляло 11–16 п. п. Отношение дефицита к собственным доходам в среднем по регионам этой группы на протяжении всего рассматриваемого периода на 2–6 п. п. превышало этот показатель для низкототационных регионов, что в немалой степени определялось более низкой долей собственных доходов в полных доходах бюджетов среднетотационных регионов по сравнению с низкототационными.

Уже начиная с 2009 г., т. е. на три года раньше, чем низкототационные регионы, отдельные регионы из группы среднетотационных начали исполнять свои консолидированные бюджеты с дефицитом по текущим расходам. При этом к 2016 г. доля среднетотационных регионов с дефицитом по текущим расходам опустилась лишь до 25 % против 19 % среди низкототационных регионов.

Все эти, казалось бы, незначительные отличия в исполнении бюджетов между низкототационными и среднетотационными регионами в сумме привели к гораздо более пессимистичной картине накопленного долга субъекта РФ в группе последних. Среднее по группе отношение долга к собственным доходам бюджета среднетотационных регионов монотонно росло начиная с 2008 г., когда это среднее составляло 25 %, до 83 % в 2016 г.

Естественно, что столь высокий уровень среднего объема долга подразумевает наличие значительного числа регионов с долгом, близким или превышающим собственные доходы. Действительно, 15 субъектов РФ, или 41 % всей группы среднетотационных регионов, имели в 2016 г. долг, превышающий 90 % собственных доходов, а семь из них (19 % от численности группы) перешагнули 100-процентную планку по этому соотношению.

УСТОЙЧИВОСТЬ БЮДЖЕТОВ

Сбалансированность бюджетов регионов является лишь одной из составляющих их бюджетной устойчивости, которую мы определяем как безусловную способность региональных властей полностью и в срок исполнять свои обязательства. Из этого определения устойчивости следует, что вторая ее составляющая — это накопленный долг субъекта РФ.

Рекомендации Минфина России регионам по проведению ответственной долговой политики [9] устанавливают максимальное отношение долга субъекта к его собственным доходам в 50 % (25 % для высокодотационных регионов). Определяя ниже бюджетную устойчивость регионов (табл. 1), мы несколько модифицировали этот критерий. Если отношение долга субъекта РФ к собственным доходам бюджета не превышает 25 %, то он относится к долгосрочно устойчивым; если находится в интервале от 25 до 50 %, то к среднесрочно устойчивым; если в интервале от 50 до 75 %, то к неустойчивым;

а если превышает 75 % — к кризисным. Эта классификация основана на средних по региону отношениях дефицита бюджета субъекта к его собственным доходам за периоды 2009–2011 гг. — 16 % и 2013–2015 гг. — 17 %. В случае возникновения подобных шоков в будущем кризисные субъекты не продержатся и двух лет, пока их долг не превысит собственные доходы, а неустойчивые выдержат в лучшем случае три года. При этом мы исключаем из анализа высокодотационные регионы, поскольку, как мы отмечали выше, их бюджетная устойчивость полностью зависит от федерального центра.

Таблица 1

Распределение регионов по устойчивости их бюджетов в 2016 г.

Долг субъекта / собственные доходы	< 25 %	25 % < ... < 50 %	50 % < ... < 75 %	> 75 %
Число регионов	12	16	16	32
Доля от общего числа регионов, %	14	19	19	39

Источник: рассчитано автором по данным Федерального казначейства и Минфина России.

Итак, на начало 2017 г. к числу долго- и среднесрочно устойчивых регионов можно было отнести лишь 28 регионов, или 33 % общего числа рассматриваемых регионов. Остальные почти две трети регионов были бюджетно неустойчивы. При этом почти 40 % всех регионов были в кризисном состоянии, причем почти у трех четвертей из них долг субъекта превосходил 90 % их доходов.

ВОЗМОЖНЫЕ ПОДХОДЫ К РЕШЕНИЮ ПРОБЛЕМ СБАЛАНСИРОВАННОСТИ И УСТОЙЧИВОСТИ РЕГИОНАЛЬНЫХ БЮДЖЕТОВ

При оценке возможных подходов к восстановлению бюджетной сбалансированности и устойчивости региональных бюджетов нужно принимать во внимание относительный вес долгосрочно устойчивых регионов в общем объеме доходов и расходных обязательств. Ведь эти регионы уже самостоятельно справились с последствиями последнего экономического кризиса, абсорбировали федеральные мандаты и не нуждаются в дополнительной финансовой помощи.

В принципе проблему несбалансированности региональных бюджетов можно решать четырьмя способами: оптимизацией бюджетных расходов на субфедеральном уровне и повышением их эффективности, увеличением собственных доходных источников на субфедеральном уровне, передачей отдельных расходных полномочий с регионального на федеральный уровень и увеличением межбюджетных трансфертов регионам из федерального бюджета.

Механизм оптимизации расходов для достижения сбалансированности бюджетов уже задействован, начиная с момента передачи нефинансируемых мандатов, связанных с майскими указами, на фоне сокращения федеральной помощи регионам в реальном выражении. Кроме этого, его использование явно предполагается и при перечислении регионам дотаций на частичную компенсацию дополнительных расходов на повышение оплаты труда работников бюджетной сферы. Эти дотации в основном компенсируют лишь дополнительные расходы текущего года, а дополнительные расходы прошлого года, которые, естественно, переходят в текущий год, должны компенсироваться ростом собственных источников доходов регионов и оптимизацией расходов в текущем году. То, что одного этого механизма недостаточно, хорошо видно из того положения, в котором регионы оказались к концу 2016 г.

Увеличения собственных доходных источников на субфедеральном уровне можно достичь как передачей отдельных налоговых доходов с федерального на региональный уровень, так и повышением налогов, доходы от которых поступают в бюджеты регионов и муниципалитетов. Кроме того, все еще действуют отдельные федеральные льготы

по субфедеральным налогам. И отмена их, безусловно, увеличит собственные доходы регионов.

Развитие межбюджетных отношений в современной России в части распределения налоговых источников между федеральным и субфедеральным уровнями практически достигло своего логического завершения. На сегодняшний день почти нечего передавать с федерального на субфедеральный уровень. Кроме этого, принимая во внимание тот факт, что доля долгосрочно устойчивых регионов в налоговых и неналоговых доходах консолидированного бюджета регионов составляет 42 %, всякая передача доходных источников на субфедеральный уровень будет неэффективна в меру того, какая часть ресурсов попадет в долгосрочно устойчивые регионы, которые в ней не нуждаются.

Повышение налогов — мера весьма неоднозначная и болезненная. Кроме того, она не является адресной для решения сложившихся проблем. Соображения о неэффективности, приведенные выше для перераспределения доходов между уровнями бюджетной системы, полностью применимы и в данном случае, с той поправкой, что издержки неэффективности понесет население, а не федеральный бюджет.

Авторы ряда работ, посвященных анализу сбалансированности региональных бюджетов и разграничению полномочий между уровнями власти в РФ [3–6], в качестве борьбы с несбалансированностью бюджетов предлагают централизовать в федеральном бюджете расходные обязательства по уплате категориальных социальных льгот, а также обязательство по уплате страховых взносов на обязательное медицинское страхование неработающего населения, которое вполне можно рассматривать как нефинансируемый федеральный мандат. Эти меры, безусловно, оправданны с точки зрения совершенствования системы разграничения полномочий и должны быть реализованы. При этом следует учитывать, что доля долгосрочно устойчивых регионов в общих платежах в ФОМС за неработающее население, которые составляют 95 % от общего объема предлагаемых к централизации полномочий [6], составляла в 2014 г. более 20 %. Именно такая часть ресурсов на финансирование этого централизованного расходного обязательства пойдет в регионы, которые в этом не нуждаются.

Следует отметить одну общую черту для перечисленных выше подходов к решению проблем сбалансированности региональных бюджетов — они не предполагают быстрого решения проблемы скопившегося долгового навеса отдельных регионов, т. е. приведения бюджетной устойчивости регионов к исходному состоянию, имевшему место до введения в действие майских указов.

Наиболее гибким инструментом восстановления сбалансированности региональных бюджетов и их устойчивости представляются межбюджетные трансферты. При этом использование субвенций для компенсации дополнительных расходов, связанных с исполнением майских указов, спустя пять лет после принятия указов явно нецелесообразно.

Субсидии по своему смыслу были бы оптимальным инструментом, если бы увеличение зарплат отдельных категорий работников бюджетной сферы проводилось не «насильственным» образом, а путем стимулирования региональных властей к увеличению своих бюджетных расходов по тем направлениям, которые центральное правительство считает приоритетными. Однако майские указы возложили на регионы прямую обязанность повышения бюджетных расходов по отдельным направлениям, причем с определенными временными рамками. В таких обстоятельствах субсидии становятся инструментом, слабо применимым для решения проблем несбалансированности региональных бюджетов.

Практически единственным инструментом для решения накопившихся проблем сбалансированности и устойчивости региональных бюджетов остаются дотации на частичную компенсацию дополнительных расходов на повышение оплаты труда работников бюджетной сферы, выделяемые регионам начиная с 2013 г. в составе дотаций на

поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов. В рамках этого подхода можно было бы краткосрочно, на два-три года, увеличить финансовую помощь регионам как минимум из кризисной группы, а лучше и из группы неустойчивых тоже, чтобы снять избыточный долговой навес, а затем свернуть эту помощь, оставив лишь компенсацию повышения оплаты труда работников бюджетной сферы текущего года.

Библиография

1. Зубаревич Н. Регионы в 2016 г.: положение улучшилось за счет столицы // Экономическое развитие России. 2017. Т. 24. № 4.
2. Акиндинова Н., Чернявский А., Чепель А. Региональные бюджеты в условиях кризиса: можно ли достичь сбалансированности? // Вопросы экономики. 2016. № 10.
3. Финансовая устойчивость региональных бюджетов: доклад / РАНХиГС, 2015. URL: <http://council.gov.ru/media/files/41d58c257e13f3a5d414.pdf>.
4. Дерюгин А. Н., Назаров В. С., Мамедов А. А. Формирование консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в среднесрочной перспективе: проблемы и решения // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2014. № 3.
5. Арлашкин И. Ю., Дерюгин А. Н., Прока К. А. Разграничение полномочий между уровнями власти в Российской Федерации: бюджетные аспекты // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2015. № 4.
6. Голованова Н. В., Домбровский Е. А. Федеральный центр и регионы: изменение разграничения полномочий в 2005–2015 гг. // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2016. № 2.
7. Табах А., Андреева Д. Долговые стратегии российских регионов // Вопросы экономики. 2015. № 10.
8. Government finance statistics manual 2014. Chapter 3. Par. 3.28. Washington, DC: International Monetary Fund, 2014. URL: <http://www.imf.org/external/np/sta/gfsm/pdf/text14.pdf>.
9. Рекомендации по проведению субъектами Российской Федерации ответственной заемной/долговой политики / Министерство финансов Российской Федерации, 2015. URL: http://minfin.ru/common/upload/library/2016/02/main/Rekomendatsii_2016_1.pdf.

Автор



Андряков Александр Дмитриевич, к. ф.-м. н., генеральный директор Экономической экспертной группы; ст. науч. сотр. Центра бюджетного анализа и прогнозирования Научно-исследовательского финансового института
(e-mail: alex@eeg.ru)

A. D. Andryakov

Balance and Sustainability of Regional Budgets in 2008–2016

Abstract

Introduction of unfinanced federal mandates connected to the May President Orders in 2012 together with steady reduction in real terms of federal transfers to regions resulted in the loss of regional budget sustainability and balance in the major part of the Russian Federation subjects. Regions began to accumulate state debt in amounts greater than Budget Code restrictions. In order to allow them to obey the Budget Code these restrictions have been soften by excluding federal loans from regional debt limits established in the Budget Code. Obviously, this exemption did not reduce any regional debt or budget obligations themselves. In result by the beginning of 2017 more than half of all Russian regions fell into budget sustainability crisis. This paper discusses the reasons of the regional budget sustainability and balance losses in detail, as well as possible approaches to recovery from that crisis.

Keywords:

budget balance, budget sustainability, regional budgets, regional debt, intergovernmental grants

JEL: H71, H72, H74

Author's affiliation:

Andryakov Alexander D. (e-mail: alex@eeg.ru), Economic Expert Group, Moscow 109012, Russian Federation; Financial Research Institute, Moscow 127006, Russian Federation

References

1. Zubarevich N., Regions in 2016: Indexes Have Improved at the Capital's Expense, *Ekonomicheskoe razvitie Rossii – Russian Economic Development*, 2017, vol. 24, no. 4.
2. Akindinova N., Chernyavsky A., Chepel A. Analysys of regional fiscal balance. *Voprosy ekonomiki*, 2016, no. 10.
3. Financial Sustainability of Regional Budgets: Report. The Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, 2015. Available at: <http://council.gov.ru/media/files/41d58c257e13f3a5d414.pdf>.
4. Deryugin A., Nazarov V., Mamedov A., Development of Consolidated Budgets of Russian Regions in the Medium Term: Problems and Solutions. *Finansovyy zhurnal – Financial Journal*, 2014, no. 3.
5. Arlashkin I., Deryugin A., Proka K. Separation of Jurisdiction between Governmental Tiers in Russia: Budgetary Issues. *Finansovyy zhurnal – Financial Journal*, 2015, no. 4.
6. Golovanova N., Dombrovskiy E. Federal Center and Regions: Assignment of Powers Changes in 2005–2015. *Finansovyy zhurnal – Financial Journal*, 2016, no. 2.
7. Tabakh A., Andreeva D. Debt strategies of Russian regions. *Voprosy ekonomiki*, 2015, no. 10.
8. Government Finance Statistics Manual 2014, chapter 3, par. 3.28. Washington, DC: International Monetary Fund, 2014.
9. Recommendations to the Subjects of the Russian Federation on Responsible Borrowing/Debt Policy. Ministry of Finance of the Russian Federation, 2015. Available at: http://minfin.ru/common/upload/library/2016/02/main/Rekomendatsii_2016_1.pdf.