

УДК 336.717.061; 336.722.117.7; 336.77;
Коды ВАК 08.00.10; Коды JEL: C42, E58, G21.

Структура регионального госдолга: как не оказаться в тупике?

Ю. Б. Зеленский,

*начальник Главного управления Банка России по Саратовской области,
доктор экономических наук, профессор*

В статье рассматриваются причины современных дисбалансов на глобальных финансовых рынках, динамика и структура регионального государственного долга субъектов Российской Федерации, приведены подходы к анализу долговой нагрузки региональных бюджетов, делается вывод о неадекватной оценке кредитных рисков в существующих методиках оценки финансовой устойчивости, применяемых банками при кредитовании субъектов Российской Федерации.

The article deals with reasons of present disbalances of the global financial markets, with dynamic and structure of regional public debt of the subjects of the Russian Federation, gives the approaches to the analysis of the debt load of the regional budget and makes the conclusion about inadequate evaluation of credit risk in the present financial soundness assessment procedures used by banks for crediting the subjects of the Russian Federation.

Ключевые слова: банки; Банк России; кредит; субъект Российской Федерации; бюджетная система; доходы и расходы бюджета; государственный долг.

Key words: banks; Bank of Russia; credit; subject of the Russian Federation; budgetary system; receipts and expenditures of budget; national debt.

События последних лет, происходящие в нашей стране и во всем мире, свидетельствуют о наличии локальных и глобальных дисбалансов в мировой экономике. В результате сохраняется нестабильность финансовых рынков, при этом в условиях их глобализации действия регуляторов по сглаживанию колебаний часто запаздывают, а цена вопроса по преодолению последствий оказывается несопоставимо высокой. Так, общий объем осуществленных Правительством и Банком России антикризисных мероприятий оценен в 11,5 трлн руб., предоставленных, главным образом, на условиях возвратности и платности, так что инфляционное давление оказалось не столь значительным. Понятно, что аналогичных источников в случае повторения мировых сценариев Россия уже не имеет, поэтому крайне актуально своевременно оценивать отдаленные последствия глобальных экономических событий с целью принятия эффективных мер.

Очередная волна катаклизмов связана с ожиданиями серьезных потерь в результате возможных дефолтов суверенных долговых обязательств государств еврозоны, причем основные потери могут понести крупнейшие финансовые институты – инвесторы в евробонды и их производные. При этом регуляторы стран, чья юрисдикция распространяется на активных инвесторов, своевременно не отреагировали на ситуацию бесконтрольного наращивания доли бондов в балансах банков. По существующим на тот момент правилам банкам не препятствовало включать балансовую стоимость евробондов в размер своей капитальной базы, и отсутствовали жесткие требования по созданию необходимых резервов под обесценение ценных бумаг, поэтому легко выстраивалась пирамида кредитов под залог суверенных обязательств.

Основные причины возникновения дисбалансов на глобальных финансовых рынках в результате попыток преодоления кризисных явлений 2008–2009 гг. в целом проанализированы, к ним можно отнести:

1. Несогласованность действий органов монетарного регулирования, фискальных органов и организаций надзора за участниками финансовых рынков. В период кризиса практически все монетарные власти пытались тушить пожар деньгами – запускали процессы дополнительной эмиссии, решали за счет государства проблемы «плохих активов», обнуляли ставки рефинансирования, т. е. увеличивали госрасходы. В рамках согласованных действий одновременно должны были включаться механизмы адекватного регулирования – повышаться налоги, секвестироваться бюджет, более жестко оптимизироваться и контролироваться бюджетные расходы. Но проблема в том, что рост фискальной нагрузки, снижение уровня социальных выплат крайне отрицательно воспринимаются социумом, который трудно убедить в том, что «хорошая жизнь не по средствам» долго продолжаться не может. Нередко (не без основания) потенциальные избиратели возлагают вину за ухудшение уровня жизни на неумелых управленцев, «жирных котов» – банкиров, поэтому крайне важно вовремя принять действенные надзорные меры как к донорам, так и реципиентам затянувшейся гонки «долги – кредиты» с целью не доводить ситуацию до критической.

2. Искусственно создаваемая доступность заемных средств, особенно на стадии рефинансирования долгов под повышенные ставки. В результате растущие дыры бюджетов затыкались новыми заимствованиями, при этом не задействовались механизмы контроля за характером заимствований, которые направлялись, главным образом, на потребление.

3. Резкий рост конкуренции игроков на долговых финансовых рынках, надеющихся хорошо заработать, несмотря на запредельные риски, на растущих купонных ставках евробондов.

4. Вхождение мировой экономики в понижительную стадию пятого длинного цикла экономической конъюнктуры Н. Д. Кондратьева (рис. 1). Существование кондратьевских

циклов подтверждено почти двухсотлетней историей. На понижительной стадии цикла экономика развивается неустойчиво, впадая временами в глубокие, а порой и разрушительные периоды депрессий, однако и в этих условиях роль государственной политики в экономической сфере может и должна оставаться действенной.

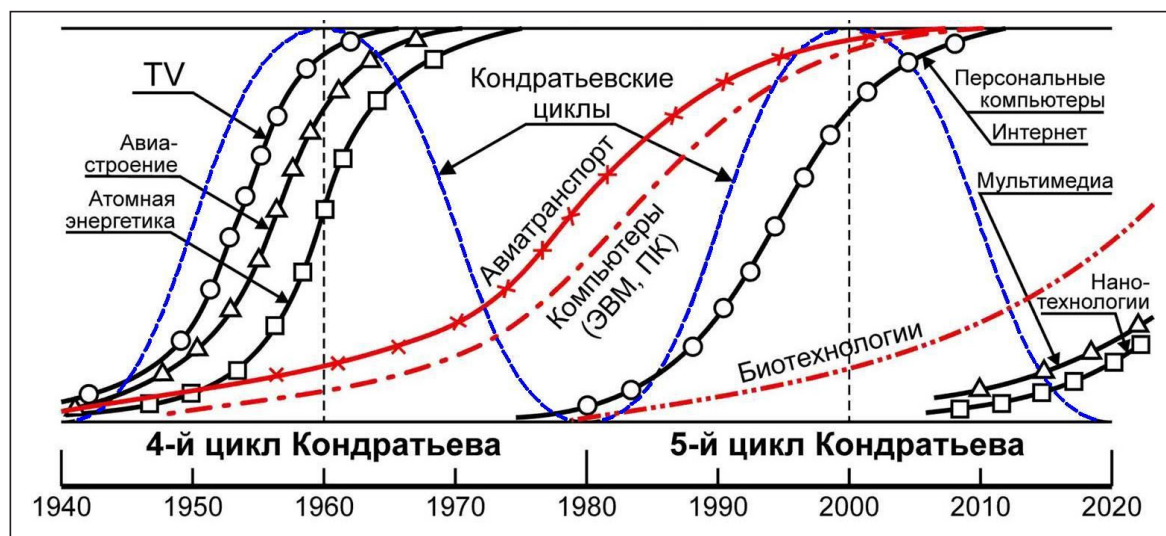


Рис. 1. Длинные циклы экономической конъюнктуры Н. Д. Кондратьева [1]

Анализ последствий кризиса неизбежно приводит к пониманию необходимости формирования стратегии управления государственным долгом, основанной на снижении реальной стоимости его обслуживания, согласовании динамики долга с темпами экономического роста, ограничении в размерах заимствований и затрат по обслуживанию государственного долга. Положительное воздействие государственного долга на экономический рост возможно лишь при обязательном и одновременном соблюдении определенных критериев:

- структура государственного долга, в основном, должна носить выраженный инвестиционный характер;
- государственные расходы в рамках долга должны быть абсолютно прозрачными и эффективными;
- объемы государственных займов должны быть достаточны, чтобы оказать положительное воздействие на экономику, но не чрезмерными.

Все сказанное в той или иной мере можно отнести и к процессам формирования внутреннего долга региональных экономик, при этом качество антикризисного управления государственным долгом субъектов Российской Федерации должно быть объектом более пристального внимания и контроля со стороны надзорных органов: Минфина России, Банка России, ФСФР и других. На заседании экспертно-консультативной группы Счетной палаты (02.09.2011) под председательством заместителя Председателя Счетной палаты В. П. Горегляда отмечалось, что Правительству РФ нужно выработать реальные действенные инструменты контроля за растущим государственным долгом субъектов Российской Федерации. Это становится особенно актуальным на фоне планируемого резкого роста государственного долга страны в 2014 г. – до 17% ВВП (против 9,3% ВВП в 2011 г.). Бюджетные ассигнования на обслуживание государственного

внутреннего долга планируются в объеме 543,1 млрд руб., что сопоставимо с объемом межбюджетных трансфертов общего характера – 473,6 млрд руб. С учетом зависимости от конъюнктуры мировых рынков сырья и капиталов такая тенденция, как отмечается экспертами, может повлечь существенные риски для экономической безопасности страны [2].

Минфин России не раз выражал обеспокоенность по поводу долговой ситуации в субъектах Российской Федерации, которые за три года удвоили свой долг – на 01.01.2011 суммарный долг регионов составил 1,095 трлн рублей.

На селекторном совещании по вопросу оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, состоявшемся 10.01.2012, Председатель Правительства В. В. Путин назвал «критическим» уровень соотношения государственного долга и собственных доходов регионального бюджета в 60%.

Если по итогам 2010 г. из 83 субъектов Российской Федерации у 16 регионов соотношение государственного долга и собственных доходов бюджета (без учета безвозмездных поступлений) превышало 60% [3], то по итогам 2011 г. таких регионов стало уже 19. При этом 14 регионов (республики Мордовия, Северная Осетия – Алания, Татарстан, Марий Эл, Калмыкия, Чеченская и Карачаево-Черкесская республики, Костромская, Астраханская, Саратовская, Калужская, Вологодская, Калининградская и Рязанская области) сохранили свое участие в списках должников как 2010-го, так и 2011 г. За исключением Калининградской области все они являются устойчиво дефицитными даже с учетом безвозмездных поступлений из федерального центра. В 16 из 19 регионов (кроме Чеченской Республики, Калужской и Калининградской областей) рост государственного долга в 2011 г. опережал рост собственных доходов бюджета (табл. 1), что свидетельствует об усилении долговой нагрузки.

Таблица 1

Долговая нагрузка бюджетов ряда субъектов Российской Федерации*

№ п/п	Субъект Российской Федерации	Соотношение госдолга и собств. доходов бюджета (без учета безвозмездных поступлений) в 2011 г., %	Изменение соотношения по сравнению с 2010 г., (+/-) п.п.	Собственные доходы бюджета за 2011 г., млн руб.	Темп роста собственных доходов бюджета к 2010 г., %	Государственный долг субъекта на 01.01.2012, млн руб.	Темп роста государственного долга субъекта к 01.01.2011, %
1	Республика Мордовия	175,2	+49,7	11310,3	116,2	19814,3	162,2
2	Республика Северная Осетия – Алания	118,4	+5,8	5434,9	115,4	6436,1	121,3
3	Астраханская область	98,7	+4,3	14974,4	110,6	14781,9	115,7
4	Костромская область	96,9	+3,8	9332,1	108,7	9045,4	113,2
5	Вологодская область	89,6	+18,1	28755,8	111,3	25777,5	139,4
6	Карачаево-Черкесская Республика	80,2	+0,2	3 635,4	128,9	2 916,7	129,2
7	Республика Алтай	80,2	+38,7	2 217,0	88,0	1 777,2	170,1
8	Саратовская область	79,1	+10,2	39 040,6	117,1	30 869,0	134,4
9	Республика Татарстан	78,0	+10,8	102 873,7	119,6	80 266,3	138,8
10	Чеченская Республика	77,8	-0,3	7 025,2	120,1	5 468,5	119,6
11	Рязанская область	75,4	+12,5	19 943,7	111,8	15 028,8	134,1
12	Калужская область	73,0	-4,4	22 281,3	104,9	16 265,3	99,0
13	Смоленская область	70,3	+16,4	16 714,4	124,2	11 749,1	161,9
14	Республика Марий Эл	69,2	+8,7	8 519,9	113,6	5 895,0	130,0
15	Республика Калмыкия	67,9	+6,7	2 340,2	110,3	1 589,7	122,2
16	Тверская область	66,2	+13,5	26 860,7	108,0	17 794,6	135,6
17	Архангельская область	66,1	+13,8	27 798,6	102,9	18 386,1	130,1
18	Калининградская область	60,5	-3,2	19 915,8	111,8	12 056,1	106,2
19	Пензенская область	60,1	+22,6	17 692,6	110,4	10 634,3	176,8

* Данные получены из открытого информационного ресурса в сети Интернет по анализу показателей бюджетов субъектов Российской Федерации, формируемого информацией из официальных источников (iМониторинг, www.iminfin.ru). Разработчик НПО «Кристалл».

Уменьшение темпов роста государственного долга по итогам 2011 г. отмечено только у Калужской области, при этом в области снижено (на 4,4%) соотношение государственного долга и собственных доходов бюджета.

Адекватная оценка последствий долговой зависимости региональных бюджетов возможна на основе анализа не только объема и динамики государственного долга, но и его структуры. Состав региональных долговых обязательств определен Бюджетным кодексом РФ [4], по степени «предпочтительности» и стоимости затрат на обслуживание их можно условно расположить следующим образом.

Первое – это *государственные гарантии*, когда региональный бюджет берет на себя обязательства погасить долги предприятий-заемщиков в случае их дефолта. Наличие таких гарантий в общей структуре госдолга свидетельствует об инвестиционном характере долга, о том, что соответствующие органы власти работают с бизнесом, активно помогают его продвижению. Выгода региона при этом прямая – растут налоговые поступления в бюджет, открываются новые рабочие места. Реальные затраты бюджета при таком госдолге, как правило, минимальны и условны. По доле государственных гарантий в структуре госдолга регионы, представленные в табл. 1, расположатся в несколько иной последовательности (табл. 2), при этом чем выше порядковое место региона в таблице, тем более «предпочтительна» структура его долга.

Таблица 2

Государственные гарантии в составе госдолга ряда субъектов Российской Федерации на 01.01.2012

№ п/п	Субъект Российской Федерации	Доля государственных гарантий в структуре госдолга, %	Сумма государственных гарантий, млн руб.
1	Калининградская область	42,5	5 129,7
2	Калужская область	30,4	4 942,6
3	Республика Татарстан	25,4	20 403,7
4	Вологодская область	25,2	6 508,2
5	Республика Мордовия	15,9	3 145,0
6	Чеченская Республика	9,1	496,5
7	Республика Марий Эл	7,5	440,4
8	Архангельская область	6,0	1 107,0
9	Смоленская область	4,1	480,0
10	Республика Алтай	4,1	72,4
11	Республика Северная Осетия – Алания	2,3	148,0
12	Пензенская область	1,3	139,0
13	Астраханская область	1,1	167,7
14-19	Остальные регионы	0,0	0,0

Как отметил министр финансов А. Г. Силуанов на VIII Красноярском экономическом форуме, «основная задача субъектов Федерации – создать условия для увеличения налогового потенциала и увеличить эффективность исполнения доходных источников» [5]. Понятно, что субъекты, широко использующие механизмы государственных гарантий, привлекающие инвесторов под конкретные инвестиционные проекты региона, должны всячески поощряться финансовыми властями страны, их опыт необходимо активно изучать и пропагандировать. На это впрямую направлены средства Фонда развития налогового потенциала регионов, цель которого обозначена как финансовое стимулирование регионов, обеспечивающих развитие предпринимательской деятельности на своей территории и снижающих финансовую зависимость от бюджета. При распределении средств Фонда в 2011 г. больше всех средств – 2 млрд руб. – получила занимающая 2-е место в табл. 2 Калужская область, на четвертом месте – Республика Татарстан (588,6 млн руб.).

Второй вид заимствований – *бюджетные кредиты*, выделяемые регионам из федерального бюджета. Затраты на обслуживание таких кредитов минимальны, при этом общий объем привлеченных регионом бюджетных кредитов не учитывается при расчете ограничений, устанавливаемых пунктами 2 и 3 статьи 107 Бюджетного кодекса РФ. Получить эти кредиты не просто, за их целевым использованием осуществляется более жесткий контроль. Удельный вес бюджетных кредитов в общей сумме задолженности субъекта может свидетельствовать как о степени доверия со стороны финансовых властей страны, так и об их готовности в определенной перспективе активно поддерживать экономику некоторых регионов. Для потенциальных инвесторов и органов финансового и банковского надзора этот показатель в некоторой степени может служить позитивным индикатором.

Таблица 3

Бюджетные кредиты в составе госдолга ряда субъектов Российской Федерации на 01.01.2012

№ п/п	Субъект Российской Федерации	Доля бюджетных кредитов в структуре госдолга, %	Сумма бюджетных кредитов, млн руб.
1	Чеченская Республика	90,9	4972,0
2	Карачаево-Черкесская Республика	88,0	2 566,7
3	Республика Алтай	77,5	1 377,8
4	Республика Татарстан	74,6	59 862,6
5	Республика Калмыкия	66,8	1 061,7
6	Республика Северная Осетия – Алания	65,4	4 209,2
7	Республика Мордовия	59,3	11 762,5
8	Калининградская область	57,5	6 926,4
9	Архангельская область	42,7	7 855,0
10	Смоленская область	40,1	4 709,1
11	Пензенская область	32,9	3 495,3
12	Вологодская область	28,5	7 335,9
13	Костромская область	25,4	2 299,5
14	Калужская область	25,0	4 072,7
15	Республика Марий Эл	24,7	1 460,2
16	Саратовская область	20,5	6 316,7
17	Астраханская область	18,5	2 734,2
18	Рязанская область	14,1	2 128,8
19	Тверская область	7,0	1 244,6

В табл. 3 регионы расположены в порядке убывания доли бюджетных кредитов в общей сумме госдолга регионов. Некоторое представление о «качестве» регионального госдолга можно получить, объединив доли государственных гарантий и бюджетных кредитов в его общей структуре. Даже при отсутствии достоверной информации о величинах затрат на ежегодное обслуживание госдолга субъекта анализ полученных цифр позволяет с уверенностью выстроить рейтинг долговой нагрузки по степени ее возрастания. Чем выше доля государственных гарантий и бюджетных кредитов, тем менее ощутима эта нагрузка для регионального бюджета, т. е. тем проще обслуживать его долг (табл. 4).

Таблица 4

Государственные гарантии и бюджетные кредиты в составе госдолга ряда субъектов Российской Федерации на 01.01.2012

№ п/п	Субъект Российской Федерации	Суммарная доля госгарантий и бюджетных кредитов в структуре госдолга, %	Сумма госгарантий и бюджетных кредитов, млн руб.
1	Калининградская область	100,0	12 056,1
2	Республика Татарстан	100,0	80 266,3
3	Чеченская Республика	100,0	5 468,5
4	Карачаево-Черкесская Республика	88,0	2 566,7
5	Республика Алтай	81,6	1 450,2
6	Республика Мордовия	75,2	14 907,5
7	Республика Северная Осетия-Алания	67,7	4 357,2
8	Республика Калмыкия	66,8	1 061,7
9	Калужская область	55,4	9 015,3
10	Вологодская область	53,7	13 844,1
11	Архангельская область	48,7	8 962,0
12	Смоленская область	44,2	5 189,1
13	Пензенская область	34,2	3 634,3
14	Республика Марий Эл	32,2	1 900,6
15	Костромская область	25,4	2 299,5
16	Саратовская область	20,5	6 316,7
17	Астраханская область	19,6	2 901,9
18	Рязанская область	14,1	2 128,8
19	Тверская область	7,0	1 244,6

Взгляд с этой точки зрения позволит иначе оценить долговую нагрузку безусловного лидера табл. 1 – Республики Мордовия, которой удалось привлечь в экономику региона значительные ресурсы, при этом весьма сэкономить на их обслуживании. Анализ структуры госдолга расставляет на свои «законные» места стоящих рядом в табл. 1 Республику Татарстан и Саратовскую область – дальнейший анализ лишь подтвердит дистанцию, разделяющую экономики этих регионов Приволжского федерального округа.

Третий вид заимствований – *ценные бумаги (облигации)* региона. По сути облигационные займы должны являться для региональных финансовых управленцев основным (если не единственным) источником привлечения долгосрочных ресурсов. При этом залогом успешного размещения региональных облигаций может служить выраженный инвестиционный характер проспекта эмиссии долговых обязательств, и это должно убедительно подтверждаться выклад-

ками и расчетами. Либо положительный прогноз динамики доходной части бюджета эмитента облигаций должен быть столь значимым, чтобы у потенциального инвестора не возникло сомнений в успешном погашении соответствующих траншей в полном объеме и в срок.

Несоблюдение этих условий, как правило, приводило к неудачным стартам региональных бондов даже при относительно привлекательных условиях их размещения. Например, законодательная и исполнительная власть Саратовской области неоднократно за последние 17 лет предпринимала попытки выпустить облигационный заем Саратовской области: в 1995 г.¹, несколько раз в 1997 г.² и 2005 г.³ Но все эти начинания практически не дошли до конечного выпуска и размещения облигаций.

Таблица 5

Государственные ценные бумаги в составе госдолга ряда субъектов Российской Федерации на 01.01.2012

№ п/п	Субъект Российской Федерации	Доля ценных бумаг в структуре госдолга, %	Сумма ценных бумаг, млн руб.
1	Костромская область	36,8	3325,9
2	Тверская область	34,0	6050,0
3	Калужская область	23,4	3800,0
4	Рязанская область	14,0	2100,0
5	Вологодская область	9,7	2510,0

Не случайно, что из приведенных в табл. 1 регионов лишь пять сумели привлечь средства через механизм размещения облигаций (табл. 5). У остальных регионов, представленных в табл. 1, доля государственных ценных бумаг в структуре госдолга равна нулю.

Затраты на обслуживание облигационных займов ощутимо выше, чем обслуживание долга по первым двум компонентам структуры, причем эти затраты могут возрастать при построении явной пирамиды заимствований (по образу и подобию греческой модели). Однако достаточно жесткие по закону условия, сопровождающие каждую успешную эмиссию (целевой характер, наличие федерального контроля за расходованием средств), позволяют считать этот вид региональных заимствований достаточно профессиональным и при соблюдении отмеченных выше критериев качества госдолга – предпочтительным.

И самый последний в рейтинге привлекательности, самый непрозрачный и дорогой вид заимствований для субъектов Российской Федерации – *кредиты банков*. Теоретически регионы должны брать их на краткосрочной основе для погашения кассовых разрывов в бюджете, т. е. в те периоды, когда доходы в бюджет еще не успели поступить в объеме, обеспечивающем текущие расходы.

¹ Постановление Саратовской областной думы от 23.05.1995 № 13-161 «Об утверждении проспекта эмиссии областных краткосрочных облигаций».

² Постановление Саратовской областной думы от 09.07.1997 № 43-791 «О государственном займе Саратовской области», Постановление Правительства Саратовской области от 17.12.1997 № 81-П «О государственном облигационном займе Саратовской области», Постановления Саратовской областной думы от 26.12.1997 № 7-98 «О выпуске внешнего облигационного займа Саратовской области».

³ Постановление Правительства Саратовской области от 01.02.2005 № 38-П «Вопросы облигационного займа Саратовской области».

При этом в обозримой перспективе кредиторам должно быть четко понятно, что необходимые для погашения кредита дополнительные доходы поступят в бюджет.

На практике же, не имея возможности привлекать дешевые бюджетные кредиты и при явном отсутствии эффективных и прозрачных инвестиционных проектов в регионе, многие субъекты формируют свой госдолг по большей части из банковских кредитов (табл. 6).

Таблица 6

Кредиты банков в составе госдолга ряда субъектов Российской Федерации на 01.01.2012

№ п/п	Субъект Российской Федерации	Доля кредитов банков в структуре госдолга, %	Сумма кредитов банков, млн руб.
1	Астраханская область	80,4	11 880,0
2	Саратовская область	79,5	24 552,3
3	Рязанская область	71,9	10 800,0
4	Республика Марий Эл	67,8	3 994,4
5	Пензенская область	65,8	7 000,0
6	Тверская область	59,0	10 500,0
7	Смоленская область	55,8	6 560,0
8	Архангельская область	51,3	9 424,1
9	Костромская область	37,8	3 420,0
10	Вологодская область	36,6	9 423,4
11	Республика Калмыкия	33,2	528,0
12	Республика Северная Осетия – Алания	32,3	2 078,9
13	Республика Мордовия	24,8	4 906,8
14	Калужская область	21,2	3 450,0
15	Республика Алтай	18,4	327,0
16	Карачаево-Черкесская Республика	12,0	350,0
17	Калининградская область	0,0	0,0
18	Республика Татарстан	0,0	0,0
19	Чеченская Республика	0,0	0,0

Таблица 7

Ценные бумаги и кредиты банков в составе госдолга ряда субъектов Российской Федерации на 01.01.2012

№ п/п	Субъект Российской Федерации	Суммарная доля ценных бумаг и кредитов банков в структуре госдолга, %	Сумма ценных бумаг и кредитов банков, млн руб.
1	Тверская область	93,0	16 550,0
2	Рязанская область	85,9	12 900,0
3	Костромская область	74,6	6 745,9

Более тщательному анализу необходимо подвергать качество долга в тех регионах, где в структуре госдолга свыше критических 60% составляет суммарная доля как облигационных займов, так и банковских кредитов, поскольку в этом случае может в неявной форме просматриваться пирамида погашений облигационных траншей за счет банковских кредитов, т. е. схема ухода от технического дефолта по облигациям (табл. 7).

Как уже отмечалось, безудержное наращивание заимствований субъектами российской экономики не должно оставаться вне зоны внимания надзорных органов, в особен-

ности это относится к сфере банковского регулирования и надзора. Практика банковского дела знает немало примеров того, как превышение скорости и несоблюдение правил в погоне за легкими деньгами приводили гигантов российского банковского бизнеса к краху с огромными материальными и имиджевыми потерями для общества. Вспомним хотя бы историю СБС-АГРО – одного из крупнейших в 1998 г. банков как по общему объему активов, так и по привлечению вкладов населения. Нарастивание проблем в этом банке началось именно с неадекватной оценки рисков кредитования как российского бюджета через механизм ГКО, так и за счет неумеренного доверия к возможностям субъектов Российской Федерации вовремя и в срок погасить свои займы.

И сегодня активный рост прямого кредитования субъектов Российской Федерации без тщательного анализа структуры и динамики их бюджетов с точки зрения возможностей своевременного погашения долга таит в себе повышенные риски, которые банкиры, на наш взгляд, недооценивают. Основными кредиторами бюджетов регионов являются, в основном, крупные банки с государственным участием, поэтому на них сегодня и концентрируется основная опасность серьезных проблем в будущем – и это трезво и своевременно должны оценивать как регуляторы, так и руководство этих банков. Однако анализ утвержденной в одном из крупнейших российских банков с государственным участием методики оценки финансового состояния заемщиков – субъектов Российской Федерации показал, что эта оценка изначально носит поверхностный, неглубокий характер, не учитывает реального финансового состояния должника и негативных тенденций, влияющих на финансовую устойчивость заемщика. Склады-

вается впечатление, что разработчики методики ставили своей целью во что бы то ни стало сформировать потенциальному заемщику положительный имидж, при формировании итоговой оценки искусственно суживались границы зоны повышенных рисков, при этом методика не учитывала даже общих ограничений, заложенных в Бюджетном кодексе РФ.

В табл. 6 приведены регионы – лидеры по доле кредитов в структуре госдолга. Понятно, что в каждом конкретном случае – своя история долга и перспективы его обслуживания и возврата. В этом нужно уже сейчас внимательно разбираться. Но можно привести некоторые примеры, на основании которых нельзя не отметить легкость и поверхностность некоторых методик оценки финансового состояния, при которых заемщики легко попадают в категорию высоконадежных, а банки не озабочиваются созданием необходимых резервов на возможные потери по ссудам.

Так, доля кредитов банков в структуре госдолга Саратовской области – 79,5% (в прошлом году область заняла бы 1-е место в табл. 6). При этом по абсолютной доле заимствований область «соревнуется» с такими тяжеловесами по сумме собственных доходов бюджетов, как Москва и Московская область, заняв по итогам 2011 г. 1-е место в стране. Из данных табл. 8 видно, что г. Москва за 2010 г. снизила общий объем банковских кредитов с 31,5 млрд руб. до 16,96 млрд руб. (почти вдвое), Московская область также на треть рассчиталась с банками, снизив долг с 30,9 млрд руб. до 22 млрд руб. Саратовская область, имея за 2010 г. рост собственных доходов на 17,1% и устойчивый дефицит бюджета, увеличила за счет банковских кредитов свой долг на 34,4% (табл. 8).

Таблица 8

Регионы с наибольшими суммами банковских кредитов бюджету

01.01.2012			01.01.2011		
Субъект	Кредиты банков, млн руб.	Доходы бюджета без безвозмездных поступлений, млн руб.	Субъект	Кредиты банков, млн руб.	Доходы бюджета без безвозмездных поступлений, млн руб.
Саратовская область	24 552,3	39 040,6	г. Москва	31 500,2	1 084 322,2
Московская область	22 000,0	234 711,1	Московская область	30 900,0	204 774,9
г. Москва	16 960,3	1 319 136,9	Саратовская область	18 700,0	33 340,6

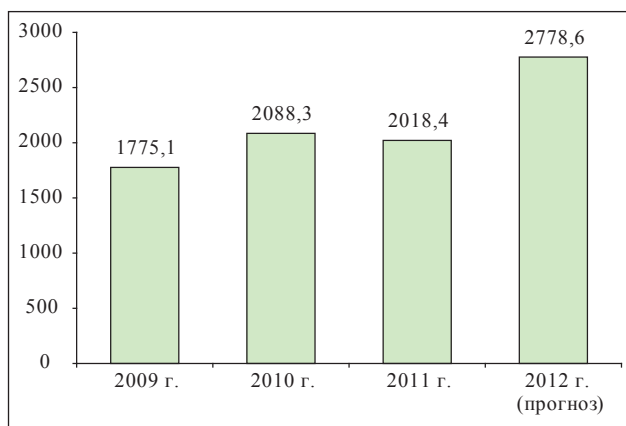


Рис. 2. Расходы на обслуживание государственного долга Саратовской области (млн руб.)

Неоправданный рост госдолга приводит к резкому росту затрат на его обслуживание и погашение, бюджет во все большей степени переориентируется с финансирования экономики и социальной сферы на генерацию доходов кредиторов, в нашем случае – банков. Например, на обслуживание государственного долга Саратовской области в 2011 г. было потрачено 2,0 млрд руб. (4-е место в России), как и год назад, хотя процентная ставка по кредитам бюджету за этот период значительно снизилась. Сумма расходов на обслуживание государственного долга в 1,4 раза превысила расходы на культуру в области за год.

И в планируемом на 2012 г. бюджете Саратовской области¹ перспектив улучшения ситуации с государственным долгом не проглядывается. Напротив, в нем предусмотрено продолжение роста задолженности по банковским кредитам (на 27,7%), расходов на обслуживание госдолга (на 40%). В этой ситуации сложно вести речь о модернизации экономи-

¹ Закон Саратовской области от 13.12.2011 № 206-ЗСО «Об областном бюджете на 2012 год».

ки, да и сокращение госдолга становится проблематичным, налицо негативная динамика долговых показателей региона.

Увлечение регионов банковскими заимствованиями приводит к появлению ситуаций, когда обязательства по старым кредитам уже не могут быть погашены без получения новых кредитов. Конечно, точно определить и доказать перефинансирование бюджета крайне сложно, поскольку ежедневно поступают и расходуются огромные суммы средств, среди которых банковские кредиты могут просто пройти незамеченно. Но чем больше долговая зависимость бюджета, тем крупнее становятся кредиты банков, а значит, и больше вероятность финансовых нестыковок.

Однако регулятору не составляет труда, анализируя динамику поступлений и расходов бюджета субъекта, расчетным способом выделить периоды, когда налицо перефинансирование ранее взятых банковских кредитов, что должно повлечь ощутимые санкции к банкам – кредиторам за явное нарушение Положения Банка России № 254-П и недосоздание резерва на возможные потери по ссудам.

Сегодня параметры бюджетов регионов не составляют тайны для желающих обобщать и анализировать. В качестве примера рассмотрим данные по бюджету Саратовской области (табл. 9).

Таблица 9

Данные по бюджету Саратовской области

(Млн руб.)

	Переменные	2010 г.	2011 г.	Изменение 2011 г. по сравнению с 2010 г.
Доходы бюджета		51 926,6	59 747,2	7820,6
В том числе безвозмездные поступления		18 586,0	20 706,6	2120,6
Доходы бюджета без безвозмездных поступлений	=D	33 340,6	39 040,6	5700,0
Расходы бюджета		59 859,5	66 935,1	7075,6
Расходы бюджета без безвозмездных поступлений	=R	41 273,5	46 228,5	4954,9
Госдолг		22 971,3	30 869,0	
В том числе кредиты банков	=K	18 700,0	24 552,3	

Условно примем среднюю ставку по обслуживаемым кредитам (P) равной 10% годовых. Решая уравнение (1), легко рассчитать период времени T, в течение которого полученные ранее кредиты могут обслуживаться и погашаться без перефинансирования, т. е. исключительно за счет наращивания доходной базы (без учета безвозмездных поступлений) и генерации потока дополнительных доходов бюджета.

$$K + K * P * T = (\Delta D - \Delta R) * T \quad (1)$$

$$T = \frac{K}{(\Delta D - \Delta R) - K * P} \quad (2)$$

Если базироваться на данных табл. 9 и сохранении текущего соотношения в приросте доходов и расходов бюджета без учета безвозмездных поступлений, уравнение (1) примет вид:

$$24552,3 + 24552,3 * 0,1 * T = (5700 - 4954,9) * T.$$

Решая это уравнение относительно T, получим в результате отрицательную величину, т. е. погашение ранее взятых кредитов при сохранении темпов роста доходов и расходов невозможно.

Если условно принять, что расходы бюджета в течение времени T останутся неизменными, то

$$T = \frac{24552,3}{(5700 - 0) - 2455} = 7,6 \text{ года.}$$

И при таких выводах по методикам некоторых банков – основных кредиторов бюджетов все кредиты области классифицируются в 1-ю группу при нулевых резервах!

Банкиры должны адекватно оценивать свои риски, хотя, зачастую из-за стремления получить прибыль или дополнительные конкурентные преимущества, велик соблазн пойти на авантюрные вложения без создания соответствующих резервов. Понятно также, что при многомиллиардных суммах кредитов увеличение резервов чревато для бизнеса банков серьезными потерями прибыли. Однако при массовом характере этих явлений банки неизбежно, как это неоднократно случалось, становятся катализаторами накопления финансовых проблем государства. Поэтому путь решения один – жесткий регулярный контроль за банковскими рисками со сто-

роны Банка России. Это позволяет применять оперативные меры реагирования на проблемные ситуации. Необходимо также ужесточение законодательства в части персональной ответственности топ-менеджеров банков за принимаемые ими решения, приводящие к резкому ухудшению финансового состояния, а тем более к банкротству банков.

Что же касается субъектов Российской Федерации, оказавшихся в сложной долговой ситуации, то, конечно, причина этого не только в неумеренном и нерациональном расходовании бюджетных средств, но и в несбалансированности межбюджетных отношений. Сегодняшняя модель регионального финансирования нуждается в серьезных изменениях, и об этом говорят многие, начиная с руководителей страны [6]. Так что можно надеяться, что межбюджетные отношения будут корректироваться. Но в любом случае потребуются длительное время, чтобы рассчитаться с накопленными долгами, поэтому выход один – жесткая оптимизация расходов бюджетов, борьба за рост доходной базы, контроль за динамикой и структурой государственного долга. ■

Список литературы

1. Акаев А.А. Анализ состояния и перспектив мирового экономического роста на основе теории Шумпетера – Кондратьева // Экономика и управление. 2011. № 2.
2. www.allmedia.ru/newsitem.asp?id=905149.
3. Информация о показателях исполнения бюджетов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, размещенная на официальных сайтах Федерального Казначейства и Минфина Российской Федерации: www.roskazna.ru, www.lminfin.ru, www.iminfin.ru
4. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ с изменениями.
5. Высказывания А.Г. Силуанова информационным агентствам на VIII Красноярском экономическом форуме (www.minfin.ru/ru/press/speech).
6. Регионам показали деньги и полномочия // Коммерсантъ, 27.12.2011.