

РЕГИОНАЛЬНАЯ ФИНАНСОВАЯ ПОЛИТИКА КАК ФАКТОР МАКРОЭКОНОМИЧЕСКОЙ СТАБИЛЬНОСТИ

© 2014 А.П. Кузькин*

Ключевые слова: финансовые риски, региональная политика, рынок заимствований, бюджетный федерализм, финансовая устойчивость, государственный долг регионов, критерии устойчивости региональных бюджетов, бюджетные правила, банкротство регионов.

Анализируются содержание и динамика региональной долговой политики с учетом тенденций, сложившихся на мировых и отечественных финансовых рынках. Рассматриваются проблемы внешних и внутренних заимствований регионов России и особенности правового регулирования. Проводится оценка финансовой устойчивости региональных бюджетов с учетом тенденций федеральной финансовой политики. Оцениваются меры по стабилизации региональных бюджетов и повышению качества управления региональными финансами.

Первая волна глобального финансового кризиса 2008 г. была вызвана кризисом корпоративной задолженности. Однако вторая его волна характеризовалась серьезным кризисом уже в области государственной задолженности. Частные проблемы переросли в проблемы общественные. Финансовый кризис преобразовался в кризис суверенного долга.

Положение России в сфере долговой политики при сравнительном анализе выглядит, на первый взгляд, довольно благоприятным. Однако можно отметить наличие потенциальных рисков для финансово-экономической стабильности. К ним относятся: возрастающая зависимость бюджетной сбалансированности от мировых цен на углеводородное сырье, избыточная ориентация на внутренние заимствования при финансировании бюджетного дефицита (риски заключаются в высокой цене, недостаточной емкости, слабости инфраструктуры национально-финансового рынка), корпоративная задолженность (особенно в металлургии), имеющая тенденцию к росту и приходящаяся на компании с государственным участием.

К рискам долговой политики России относятся и так называемые обусловленные долговые обязательства (нетрадиционные виды государственной задолженности): уже принятые и гарантированные государством обязательства по выплате пенсий, пособий, довольствий военнослужащим, предоставле-

нию налоговых и таможенных льгот, госгарантий и т.п.

Одним из основных факторов риска для финансово-экономической стабильности страны сейчас становится состояние региональных бюджетов. Отметим, что и в нашей стране, и на международном уровне в настоящее время наблюдается активизация роли регионов.

Значительная либерализация региональной политики и бюджетно-налоговая децентрализация осуществлены в Российской Федерации в 1990-е г. Регионы России стали с возрастающей активностью инициировать, разрабатывать и реализовывать собственные региональные концепции, планы, стратегии, программы. Так, в 1997 г. в Саратовской области была принята Среднесрочная программа социально-экономического развития региона, предусматривавшая мероприятия по улучшению инвестиционного климата и привлечению инвестиций, укреплению финансовой базы региона¹.

Однако активизация роли регионов происходила при одновременном ускоренном развитии такого явления, как финансиализация мировой экономики, т.е. доминирование спекулятивных сделок, объемов операций финансового сектора над операциями в отраслях реального производства и над бюджетными отношениями. Обоснованно утверждение о том, что «политика регионального развития в современных условиях должна

* Кузькин Алексей Петрович, доктор экономических наук, профессор Поволжского кооперативного института Российского университета кооперации, г. Энгельс. E-mail: alieksiei.kuzkin@mail.ru.

учитывать не только российскую специфику, но и доминирующие тенденции мирового развития: глобализацию и регионализацию”².

Необоснованное и быстрое усиление финансового сектора стало фактором серьезных рисков в современной экономике. Влияние финансовализации регионы РФ ощутили при вхождении на мировой рынок капитала. В рамках развития бюджетного федерализма Бюджетный кодекс РФ предоставил ее субъектам право на выход на внешние рынки заимствований, что привело к быстрому и необоснованному росту в конце 1990-х гг. региональных валютных кредитов. Этот объем задолженности был признан критическим, и введен мораторий на внешние займы регионов. В 2011 г. мораторий был снят для субъектов Российской Федерации соответствующих требованиям Бюджетного кодекса и имеющих соответствующий кредитный рейтинг. Внешние заимствования не являются в данный момент проблемой.

Существенную проблему составляют риски финансовой устойчивости региональных бюджетов и связанный с этим рост задолженности на внутренних рынках капитала. В 2013 г. на внутренний рынок займов стали выходить регионы с низкими кредитными рейтингами и неудовлетворительным финансовым положением.

По данным Минфина, дефицит бюджетов субъектов Российской Федерации по итогам 2013 г. составил 700 млрд руб., увеличившись за год в 2 раза. Только за первую половину 2013 г. доходы бюджетов субъектов России сократились на 2%, а расходы возросли на 5%. Внутренняя задолженность нарастает. За три месяца с начала 2014 г. общая сумма долгов всех субъектов РФ выросла на 246 млрд руб.³ Объем государственного долга регионов увеличился за последние пять лет в 3 раза и приблизился к 2 трлн руб. По данным министра финансов А. Силуанова, консолидированные государственные долги растут в геометрической прогрессии по 36-40% в год⁴.

Доходная база бюджетов субъектов и муниципальных образований крайне неустойчива. Соотношение регионального долга и собственных доходов регионов выросло с 26% в 2012 г. до 33% в 2013 г. Увеличивается несбалансированность бюджетов. В пер-

вом квартале 2014 г. с дефицитом сведены бюджеты 41 региона, тогда как в прошлом году было 17 таких регионов⁵.

На критическое состояние региональных финансов влияют необходимость обеспечения реализации социальных обязательств государства перед бюджетниками во многом за счет регионов, и стагнация многих региональных экономик. За первую половину 2013 г. поступление налога на прибыль субъектов Российской Федерации сократилось на 26%, а помощь из федерального бюджета - на 16 %⁶. Компенсировать эти потери ростом доходов от приватизации имущества, доходами от малого бизнеса не удастся.

Обоснованной представляется претензия к запутанности, непрозрачности системы централизованного перераспределения финансовых ресурсов. В соответствии с ясными и понятными критериями распределяется примерно только четверть всех федеральных трансфертов. Оставшиеся три четверти распределяются неясными и запутанными способами, практически не поддающимися контролю. В результате у регионов теряются стимулы к поиску внутренних источников увеличения доходов и растет интерес к способам выбивания ресурсов из центра. Представляется необходимым сделать более эффективной методику выравнивания региональных бюджетов, чтобы стимулировать субъекты к развитию.

В создавшейся ситуации необходимо принимать разные меры: от простых в виде укрепления финансовой дисциплины (надо добиться того, чтобы трансферты перечислялись ритмично в течение всего года, а не в конце) до более сложных. Например, следует расширить налоговую базу региональных бюджетов и муниципальных образований за счет дополнительных так называемых “устойчивых” налогов, в частности зачислять доходы налога на физических лиц по месту регистрации плательщика, а не по месту его работы. Кроме того, в случае, если в налоговое законодательство вносятся изменения, связанные с возможным выпадением доходов, целесообразно предусматривать финансовые компенсации.

Однако правомерен, на наш взгляд, вопрос: какова доля ответственности самих регионов в сложившемся положении, используют ли они все имеющиеся внутренние ре-

зервы, какова эффективность регионально-го финансового менеджмента? Ведь сокращение доходов можно попытаться компенсировать ростом эффективности местных расходов, повышением качества управления.

Обратимся к конкретному субъекту - к Саратовской области, входящей в десятку самых неблагополучных регионов-должников. Общая сумма внутренних долговых обязательств региона на 1 февраля 2014 г. составила 44 млрд 322 млн руб. На обслуживание долга регион тратит почти 3 млрд руб. ежегодно. В пересчете на душу населения долг региональной казны превышает 16 тыс. руб. При этом в 2013 г. на одного жителя области приходилось еще и 51,6 руб. потребительских кредитов. Ряд специалистов считают, что область входит в число регионов, которые уже к 2015 г. могут быть объявлены банкротами. В 2013 г. долг Саратовской области превысил ее собственные доходы на 2,3%, т.е. пересек критическую черту разрешенного законом госдолга (хотя эта правовая норма вступит в действие с 2017 г., на нее уже пора ориентироваться). Регион способен выполнять хотя бы первоочередные и социально значимые обязательства за счет собственных доходов всего на 72%.

В 1990-е гг. и в начале тысячелетия область имела вполне сбалансированный бюджет с небольшим дефицитом, покрывавшимся федеральным центром. Ситуация изменилась после кризиса 2008-2009 гг. Регион не смог решить задачу, поставленную правительством, обеспечить занятость населения, экономический рост, неукоснительное исполнение всех социальных обязательств. Внутренние резервы в силу определенных обстоятельств (о которых будет упомянуто позже) отсутствовали, и регион обратился к финансовому рынку. Сложилась негативная тенденция. Если на 1 января 2010 г. долг региона составлял 15,485 млрд руб., то на 1 января 2014 г. - уже 44,322 млрд руб. (почти трехкратный прирост)⁷.

Сложная финансовая ситуация требовала повышения качества управления финансами и оптимизации бюджетных расходов. Между тем, в 2012 г. правительство области не смогло израсходовать 400 млн руб. федеральных средств, в 2013 г. регион не смог освоить почти 1 млрд руб.

Не улучшается ситуация и в региональной экономике. По данным Саратовстата, прибыль предприятий области снизилась за 2013 г. почти на 10 млрд руб. (с 28 млрд 496 млн руб. в 2012 г. до 18 млрд 888 млн руб. в 2013 г.)⁸.

Неудовлетворительный региональный финансовый менеджмент во многом является итогом общего регионального менеджмента. Обратимся к обстоятельствам, которые упоминались немного раньше. Одно из них является предметом рассмотрения Следственного комитета, приступившего к расследованию обстоятельств банкротства Саратовского авиационного завода. Органы местной власти имели реальные возможности для предотвращения заказного банкротства САЗа (вносившего в местный бюджет почти 1 млрд руб. дохода), но не воспользовались ими. Аналогичным образом прошла процедура банкротства одного из старейших предприятий региона "Саратоврезинотехника". Завод успешно преодолевал кризис 1998 г., увеличив за два года объемы производства в 2,5 раза, однако был объявлен банкротом, имея только имущественные (не считая прочих) активы на 160 млн руб. при общей сумме долгов в 62,3 млн, из которых реально доказанная задолженность составляла всего 24-25 млн руб.

Необходимо усиление "персонификации" ответственности за финансовое состояние региона. Так, Министерство финансов РФ предложило дополнить ст. 29 ФЗ № 184 пунктом 3 и наделить Президента РФ правом увольнять губернаторов, допустивших рост просроченной задолженности региона в размере 10% и более от суммы налоговых и неналоговых доходов бюджета субъекта РФ.

Кроме того, представляются обоснованными ограничение финансовой самостоятельности и усиление контроля над расходами тех субъектов Российской Федерации, которые претендуют на финансовую помощь федеральных органов власти. В данное время Федеральное казначейство имеет право передать органам власти региона кассовое обслуживание их бюджетов, если объем федеральных трансфертов в двух из трех лет не превышал 5% доходов консолидированных региональных бюджетов. Минфин РФ предлагает сохранение контроля федерального центра в случае получения любых дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченнос-

ти. Отказ от федеральных субсидий будет вознагражден свободой внешних заимствований, свободой определения оплаты труда чиновникам и т.д. Получение же помощи будет сопровождаться регулированием зарплат, отказом от займов. Те регионы, в которых федеральные дотации в течение двух из трех лет превышали 10% от их собственных доходов, будут лишены права устанавливать и финансировать обязательства, не закрепленные за ними федеральным законодательством, превышать нормативы оплаты труда госслужащим, размещать временно свободные средства на банковских депозитах. Необходимо понизить планку (с превышения федеральных дотаций над собственными доходами в течение двух из трех лет с 60 до 40%) для введения процедуры согласования с Минфином проектов региональных бюджетов. Регионы должны формировать достаточные резервные фонды⁹.

Целесообразно также и введение в российское законодательство процедуры банкротства регионов. Такая мера в России ни разу не применялась. Отметим, что данная процедура отрицательно воспринимается в регионах. На федеральном же уровне многие считают, что ее осуществление приведет к дополнительной нагрузке на бюджет. Однако в мировой практике существуют прецеденты использования такого способа оздоровления региональных финансов.

Отметим, что Правительство РФ намерено реализовать ряд мероприятий по снижению социальной нагрузки региональных бюджетов, связанных с выполнением майских президентских указов, финансирование которых привело многие регионы к наращиванию долгов. Долговую нагрузку регионов перед банками будут снижать замещением бюджетными (более дешевыми) кредитами. Чтобы задолженность не начала расти снова, губернаторов ограничат в правах брать кредиты для финансирования майских указов президента, а сами социальные обязательства будут пересчитаны.

Заметим, что "облегчение" социальной нагрузки поможет региональным бюджетам, однако не устранит полностью долговые проблемы. В конце концов, американский Детройт не исполнял российские майские указа-

зы, однако был объявлен банкротом. Нельзя сводить долговые проблемы российских регионов только к несбалансированности между спущенными сверху социальными обязательствами и местными источниками доходов, тем более что проблема региональных банкротств становится все более актуальной и на международном уровне (например, для Китая, где долги местных провинций оцениваются в 1,5 - 2 трлн долл.).

При всей значимости оперативных мероприятий по стабилизации региональных бюджетов более важными нам представляются введение новых бюджетных правил и ограничений, усиление "персонификации" долговой ответственности, предполагающей личную ответственность региональных руководителей. Необходимо сформировать конкретный механизм реализации введенного в Бюджетный кодекс принципа эффективности использования бюджетных средств. Это позволит повысить уровень регионального финансового менеджмента в условиях растущей угрозы со стороны субъектов финансирования экономики и создать стратегическую базу профилактики региональных долговых кризисов.

¹ Материалы среднесрочной программы социально-экономического развития Саратовской области на 1997 - 2000 гг. / А.А. Степанов [и др.]; Правительство Саратовской области. Саратов, 1996.

² Хасяев Г.Р. Новые парадигмы регионального развития и демографическая политика региона // Вестник Самарского государственного экономического университета. Самара, 2013. № 9 (107). С. 119.

³ Башлыкова Н. С начала года долги регионов возросли на 246 млрд. рублей // Известия. 2014. 29 апр. С. 1.

⁴ Беррес М. Долги регионов достигли двух триллионов рублей. // Московский комсомолец. 2014. 25 марта. С. 1.

⁵ Умножение дефицитов // Форбс. 2014. № 7. С. 15.

⁶ Барсуков Ю. Региональные бюджеты не вынесли указов // Коммерсантъ. 2013. № 152. С. 1.

⁷ Клименко Ю. Ни дна, ни крыши // Наша версия. 2014. № 21. С. 1.

⁸ Коммерсантъ (Саратов). 2014. № 30. С. 5.

⁹ Ковалева Т.М. Резервирование как метод бюджетного планирования // Вестник Самарского государственного экономического университета. Самара, 2014. № 3 (113). С. 63.

Поступила в редакцию 19.05.2014 г.