

ОСОБЕННОСТИ ПРИМЕНЕНИЯ КРЕДИТНЫХ ИНСТРУМЕНТОВ «ИНФРАСТРУКТУРНОГО МЕНЮ» И ИХ ВОЗМОЖНОЕ ВЛИЯНИЕ НА БЮДЖЕТНУЮ СИТУАЦИЮ В РЕГИОНАХ РОССИИ

© 2023 А.М. Абдуллаев^{1,2*}, Д.Ю. Землянский^{1,3**},
Д.М. Медведникова^{1,3***}, В.А. Чуженькова^{1****}

¹ Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ,
Институт прикладных экономических исследований,

Центр пространственного анализа и региональной диагностики, Москва, Россия

² Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»,
Москва, Россия

³ Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова,
географический факультет, Москва, Россия

* e-mail: abdullaev-am@ranepa.ru

** e-mail: zemlyanskiy-dy@ranepa.ru

*** e-mail: medvednikova-dm@ranepa.ru

**** e-mail: chuzhenkova-va@ranepa.ru

В статье представлен анализ нормативно-правового регулирования и распределения по регионам средств, выделяемых в рамках инструментов «инфраструктурного меню» – дополнительных мер государственной поддержки развития инфраструктуры в регионах России, реализуемых с 2021 г. Детально рассмотрены два инструмента – реструктуризация бюджетных кредитов регионам и предоставление субъектам Российской Федерации инфраструктурных бюджетных кредитов. Акцент сделан на анализе принципов предоставления поддержки и распределения средств по регионам, а также возможных аспектах потенциального влияния инструментов на бюджетную ситуацию в регионах. Выявлено, что регламентированные правила реализации анализируемых инструментов слабо учитывают реальные потребности регионов в средствах на развитие инфраструктуры. Вдобавок отложенный характер начала погашения основной части бюджетных кредитов (с 2025 г.) и заложенные в нормативную базу ограничения регионам по ведению долговой политики создают долгосрочные риски бюджетной устойчивости для большинства субъектов РФ из-за резкого увеличения затрат на обслуживание долга и вероятного недополучения доходов от реализуемых проектов. В статье показано, что наиболее значимую роль механизмы «инфраструктурного меню» могут сыграть только для сравнительно населенных, но менее развитых территорий, у которых ранее не было достаточного объема бюджетных средств для реализации крупных инфраструктурных проектов – Ростовской и Владимирской областей, Республики Дагестан, Алтайского края и др.

Ключевые слова: бюджетные кредиты, бюджеты субъектов РФ, региональные бюджеты, инфраструктурное меню, развитие инфраструктуры, региональное развитие.

DOI: 10.5922/1994-5280-2023-1-4

Введение и постановка проблемы. В октябре 2021 г. Правительством Российской Федерации был утвержден перечень из 42 инициатив социально-экономического развития Российской Федерации до 2030 г. [26]. Большая часть инициатив, которые направлены на социально-экономическое развитие городов и регионов, относится к направлению «Новый ритм строительства». Важнейшими из них являются: «Города больших возможностей и возрождение ма-

лых форм расселения», «Национальная система пространственных данных», «Мобильный город» и «Инфраструктурное меню». Инициативы частично пересекаются между собой, при этом объем финансирования первых трёх перечисленных инициатив (в сумме 259,6 млрд руб.) невелик в сравнении с финансированием, заявленным на реализацию инструментов «Инфраструктурного меню» – 2,23 трлн руб. (их перечень представлен на рис. 1). При усло-

вии полного освоения выделенных средств, реализация данных инструментов увеличит расходы бюджетов субъектов РФ на 17% от уровня 2020 г. при предоставлении средств одномоментно, либо, при сравнительно равномерном распределении средств по годам, прирост расходов составит около 4% ежегодно на период до 2025 г.¹

Эти инструменты выступают как дополнительные ресурсы к уже действующим мерам национальных и федеральных проектов, государственных программ, федеральных целевых программ и призваны способствовать улучшению финансового обеспечения реализации крупных инфраструктурных проектов в регионах России. Важнейшим отличием этих мер от уже действовавших становится возвратный характер предоставляемых средств (в сравнении с межбюджетными трансфертами, предоставляемыми по национальным проектам и госпрограммам).

Обзор ранее выполненных исследований. Предоставление бюджетных кредитов регионам России в течение последних десятилетий зарекомендовало себя в качестве эффективного инструмента межбюджетной политики и привлекает большое внимание российских исследователей из сферы экономики и финансов. Данный долговой инструмент широко проанализирован с точки

зрения совершенства юридического закрепления в федеральном законодательстве [6; 10], а также на предмет влияния на бюджетную ситуацию в субъектах РФ в разные годы [2; 7; 11]. Отдельная группа научных публикаций по данной тематике направлена на оценку инструмента реструктуризации государственного долга регионов по бюджетным кредитам – эти работы вышли после 2017 г., когда были приняты основные правила проведения подобной реструктуризации [1; 4].

В то же время новые кредитные инструменты «Инфраструктурного меню» пока остаются слабо изученными в научной литературе, что во многом обусловлено относительно недавним их появлением. Среди немногочисленных работ с общим обзором мер – статьи С.И. Шабельниковой (Совет Федерации) [12] и Д.И. Городецкого (МГИМО) [3]. Если оценка таких мер «Инфраструктурного меню», как инфраструктурные кредиты ВЭБ.РФ [5; 13] и инфраструктурные облигации [8; 9], уже была представлена в небольшом числе работ 2021–2022 годов, то особенности реализации мер, касающихся бюджетных кредитов регионам (их реструктуризации или инфраструктурных кредитов), пока ещё не были освещены в научных изданиях.

В связи с этим задача данной статьи – провести анализ оснований для предостав-



Рис. 1. Предельные объемы финансирования по инструментам «Инфраструктурного меню» до 2025 г., млрд руб.

Источник: составлено по данным инфографики [26].

¹ Оценить реальное распределение средств по годам не представляется возможным из-за отсутствия открытой информации по отдельным проектам.

ления поддержки и принципов распределения средств между регионами, а также возможных последствий для устойчивости бюджетов субъектов РФ при использовании таких инструментов «Инфраструктурного меню», как (1) реструктуризация бюджетных кредитов регионам и (2) выдача им инфраструктурных бюджетных кредитов как наиболее ресурсоёмких инструментов дополнительной поддержки регионов. Ключевым параметром анализа последствий становится оценка изменений уровня долговой нагрузки на региональные бюджеты (соотношение объема долга к сумме налоговых и неналоговых доходов).

Материалы и методика исследования.

Для оценки потенциального влияния перечисленных кредитных инструментов «Инфраструктурного меню» на бюджетную ситуацию в регионах были проанализированы нормативно-правовые акты (далее – НПА), регламентирующие правила предоставления регионам данных инструментов, а также НПА, устанавливающие перечни и лимиты средств для субъектов РФ. Полученные данные о лимитах средств по указанным инструментам и одобренным объемам поддержки были соотнесены с данными о доходах региональных бюджетов (данные Федерального Казначейства РФ) и государственном долге субъектов (данные Министерства финансов РФ России).

Далее рассмотрим по порядку влияние мер реструктуризации бюджетных кредитов регионам и инфраструктурных бюджетных кредитов на бюджетную ситуацию в регионах в перспективе ближайших лет.

Полученные результаты.

Реструктуризация бюджетных кредитов субъектов РФ. В начале 2021 г., в связи ухудшением бюджетной ситуации в большинстве регионов страны из-за последствий пандемии коронавируса 2020 г. и дополнительных расходов на соответствующие антикризисные мероприятия, Правительство РФ предоставило субъектам РФ возможность реструктуризировать бюджетные кредиты, выданные из федерального бюджета на противодействие распространению COVID-19 со сроком погашения до 1 июля 2021 г., с пролонгацией сроков возврата средств до 2029 г. Соответствующим Постановлением

Правительства РФ [23] были утверждены правила реструктуризации и списания задолженности по таким кредитам.

На момент принятия данного Постановления в 2021 г. воспользоваться инструментом могли 72 субъекта РФ. Ввиду установленных правил, он оказался недоступен 13 регионам, которые не реструктуризировали кредиты в 2017 г. или имели высокий уровень бюджетной обеспеченности в 2014–2017 гг. [19] (это города федерального значения Москва, Санкт-Петербург и Севастополь, ХМАО, ЯНАО, Сахалинская, Ростовская, Тюменская области, Республики Марий Эл, Саха (Якутия), Камчатский и Приморский края, НАО). Общий объем высвобождаемых средств при реструктуризации кредитов в 2021 г. мог составить до 628,6 млрд руб. на период до 2024 г.

Уже в 2022 г. [22], в условиях ожидаемого ухудшения состояния региональных финансов в связи с усилением санкционного давления на РФ (хотя на момент подготовки статьи заметного ухудшения бюджетной ситуации в регионах не произошло [14]), федеральным Правительством были приняты дополнительные меры по реструктуризации бюджетных кредитов. Таким образом, по состоянию на 2022 г.:

- для регионов устанавливается три периода погашения задолженности по реструктуризируемому кредиту с разными условиями: в 2022 г. регионы освобождаются от погашения, в 2023–2024 гг. регион ежегодно должен возвращать 5% задолженности, в 2025–2029 гг. – ежегодно равные доли от оставшейся суммы задолженности (в любой из периодов предусмотрена возможность досрочного погашения задолженности). При этом дополнительно регионами ежегодно должно быть уплачено в федеральный бюджет 0,1% задолженности в качестве платы за предоставление рассрочки бюджетного займа.
- реструктуризация бюджетного кредита региону может быть предоставлена только при соблюдении им нескольких условий:
- в 2021–2024 гг. регион направит высвобождаемые вследствие данной реструктуризации бюджетные средства (разницу между плановой суммой на погашение кредита и новой с учётом

реструктуризации) на реализацию инфраструктурных проектов;

- в 2022–2029 г. дефицит бюджета региона не будет превышать 10% от утверждённых налоговых и неналоговых доходов бюджета (с рядом дополнительных условий)²;
- кроме того, регион должен обеспечить сохранение в период 2022–2029 г. долговой нагрузки на уровне, не превышающем 50%, а также уровня долговой нагрузки по рыночным заимствованиям – не более 35%.

Последнее требование по установлению таких пороговых значений параметров долгой устойчивости жёстко ограничивает возможность реструктуризировать бюджетные кредиты субъектам РФ, которые имеют пограничные с установленными значениями долговой нагрузки.

Изначально в 2021 г. регионы могли направить средства только на бюджетные инвестиции. В результате мера была слабо востребована из-за дефицита проработанных проектов и необходимости значительных дополнительных расходов со стороны субъектов РФ и муниципальных образований на технологическое присоединение. В 2022 г. ограничения были сняты и была предоставлена дополнительная возможность расходовать средства на проектирование и технологическое присоединение к сетям инженерно-технического обеспечения.

По состоянию на середину апреля 2022 г. мерой воспользовались 66 субъектов РФ для того, чтобы в сумме реализовать 449 проектов общей стоимостью 216 млрд руб. до конца 2024 г. [28]. В том числе порядка 67 млрд руб. должны быть направлены на проекты транспортной инфраструктуры, 65 млрд руб. – проекты коммунальной инфраструктуры, и около 57 млрд руб. – проекты в сфере энергетической и другой инженерной инфраструктуры [27]. В сентябре 2022 г. сообщалось, что количество отобранных проектов ещё увеличилось, их суммарная стоимость с апреля выросла с 216 до 270 млрд руб. [17].

Действующие правила реструктуризации бюджетных кредитов регионам обуславлива-

ют ряд проблем и ограничений использования данной меры субъектами РФ.

Во-первых, инструментом не может воспользоваться ряд регионов, у которых из-за сравнительно благоприятной бюджетной ситуации отсутствовали бюджетные кредиты, однако в ближайшие годы бюджетное положение может ухудшиться, особенно вследствие влияния санкций (например, Сахалинская область [15]).

Во-вторых, исходя из анализа НПА, выявлено, что данная мера скорее направлена на улучшение долговой ситуации в регионах, а не на ускоренное решение инфраструктурных проблем. Доступ к мере получают не регионы, испытывающие инфраструктурные проблемы, а субъекты, накопившие значительный объем долговых обязательств перед федеральным бюджетом в предыдущие периоды.

В-третьих, регионы, воспользовавшиеся данной мерой, могут испытать значительные проблемы в 2023 г. в результате возможного ухудшения бюджетной ситуации на фоне санкционного давления со стороны недружественных стран. В случае, если налоговые и неналоговые доходы бюджетов сократятся, даже при стабилизации текущего объема государственного долга уровень долговой нагрузки у таких регионов вырастет, что приведет к невыполнению правил реструктуризации. Если же Правительством РФ будут приняты решения по изменению нормативно-правовой базы и освобождению регионов от обязательств по снижению долговой нагрузки, необходимо будет ставить вопрос о целесообразности применения данного механизма как такового.

В-четвертых, дополнения 2022 г. создают риски для последующего возврата вложенных средств. Проектирование может не дать результата, проект может не быть реализован, соответственно, дополнительные отчисления налогов могут быть не сформированы, что только ухудшит ситуацию с финансами в регионах. В такой ситуации должны возникнуть дополнительные требования к качеству управления в регионах, а также контролю проектируемых объектов и отбору тех, которые действительно смогут быть реализованы в дальнейшем.

² К таким источникам относятся поступления от: продажи акций и иных форм участия в капитале; реализации государственных запасов драгоценных металлов и драгоценных камней, находящихся в собственности субъекта РФ; бюджетных кредитов, предоставляемых из федерального бюджета бюджету субъекта РФ на финансовое обеспечение реализации инфраструктурных проектов; снижения остатков средств на счетах по учету средств бюджета субъекта РФ, в том числе средств Резервного фонда субъекта РФ; разницы между средствами, получаемыми от возврата средств с банковских депозитов, и средствами, размещаемыми на банковских депозитах.

Инфраструктурные бюджетные кредиты. Ещё одним инструментом «Инфраструктурного меню», призванным оказать поддержку регионам при финансировании инфраструктурных проектов, стало предоставление субъектам РФ из федерального бюджета бюджетных инфраструктурных кредитов по процентной ставке 3% годовых сроком на 15 лет.

Правила их предоставления были утверждены в июле 2021 г. [21]. В соответствии с ними бюджетный кредит предоставляется субъекту РФ на цели финансового обеспечения реализации инфраструктурных проектов, которые должны удовлетворять двум основным требованиям:

- реализация проекта должна осуществляться с привлечением средств внебюджетных источников в объёме не меньше суммы финансирования инфраструктурного проекта за счет средств бюджетного кредита (при этом в качестве внебюджетных средств могут рассматриваться как средства на реализацию самого инфраструктурного проекта, так и средства на реализацию связанных с ним инвестиционных проектов);
- объём налоговых и неналоговых поступлений в консолидированный бюджет субъекта РФ от реализации инфраструктурного проекта и (или) инвестиционных проектов за период, составляющий 15 лет, должен превысить объём средств, направленных субъектом РФ на погашение и обслуживание бюджетного кредита из федерального бюджета.

Каждый из проектов отбирается решением Правительственной комиссии по региональному развитию [24] в соответствии с перечисленными выше критериями и с использованием специально разработанной методики [18]. Отбор проектов может осуществляться двумя путями: 1) общефедеральный двухэтапный отбор проектов в рамках распределения лимита федеральных средств на выдачу регионам бюджетных инфраструктурных кредитов, 2) отбор на конкурсной основе вне лимита.

Погашение кредита регион должен осуществлять ежегодно равными долями начиная с третьего года предоставления кредита.

Первоначально Федеральное Правительство планировало выделить на реализацию данного инструмента 500 млрд руб., однако, в связи с высокой востребованностью со стороны регионов, было решено увеличить сумму сначала вдвое (первые 500 млрд руб. бюджетных кредитов выдать на проекты 2022–2023 гг., вторые – на проекты 2024–2025 гг.) [16], а в конце 2022 г. принято решение добавить средств на данные кредиты ещё в размере 250 млрд руб. [25] (итого в сумме за 2022–2025 гг. планируется выдать кредитов на 1 250 млрд руб.).

В начале августа 2022 г. отбор проектов по первым двум лимитам был завершён. Известны результаты распределения бюджетных кредитов только первого транша в 500 млрд руб. Лимит средств в рамках первого этапа для каждого региона был установлен пропорционально его численности населения с корректировкой на уровень долговой нагрузки (так, чтобы долговая нагрузка субъекта в случае выдачи ему бюджетного кредита не превысила 100% от уровня налоговых и неналоговых доходов его бюджета). Значения лимитов, установленных для каждого субъекта, можно увидеть на картодиаграмме (табл. 1, рис. 2). Неиспользованные остатки по лимитам были дополнительно распределены на конкурсной основе. Условия, по которым распределялись остальные 750 млрд руб., в открытых источниках не разглашаются, поэтому в статье приводится анализ распределения только первого транша кредитов.

Разработанная федеральным Правительством методика распределения лимитов так же, как и правила реструктуризации бюджетных кредитов, демонстрирует недооценку федеральными властями при принятии решений текущей динамики социально-экономического развития регионов и их реальных потребностей в средствах на развитие инфраструктуры. Численность населения региона и потребность в инфраструктуре безусловно коррелируют друг с другом (чем больше жителей, тем больше потребность), однако эта взаимосвязь может не быть линейной. В России она заметно нарушается в условиях сложившейся системы расселения и существенного удорожания расходов в пределах слабо освоенных территорий, в том числе в зоне Крайнего Севера и приравненных к нему районах. В частности, на примере

Таблица 1. Первые и последние 10 субъектов РФ по объёму выданных лимитов на предоставление бюджетных инфраструктурных кредитов на 2022–2023 гг.

Первые 10 субъектов РФ по объёму выданных лимитов			Последние 10 субъектов РФ по объёму выданных лимитов		
Место	Субъект РФ	Лимит, млрд руб.	Место	Субъект РФ	Лимит, млрд руб.
1	г. Москва	81,2	76	Карачаево-Черкесская Республика	0,9
2	Московская область	25,3	77	Республика Алтай	0,8
3	г. Санкт-Петербург	24,2	78	Удмуртская Республика	0,8
4	Краснодарский край	18,3	79	Магаданская область	0,6
5	Ростовская область	15,4	80	Республика Калмыкия	0,4
6	Республика Башкортостан	14,8	81	Еврейская автономная область	0,4
7	Свердловская область	11,9	82	Чукотский автономный округ	0,3
8	Челябинская область	11,5	83	Ненецкий автономный округ	0,2
9	Республика Дагестан	10,5	84	Республика Хакасия	0,2
10	Республика Татарстан	10,4	85	Республика Мордовия	0

Составлено авторами на основе данных Минэкономразвития России, представленных на круглом столе в Совете Федерации Федерального Собрания РФ по теме «Проектное управление в субъектах РФ» 04 октября 2021 г.



Рис. 2. Лимиты по предоставлению бюджетных инфраструктурных кредитов субъектам РФ на 2022–2023 гг., млрд руб.

Источник: составлено авторами на основе данных Минэкономразвития России, представленных на круглом столе в Совете Федерации Федерального Собрания РФ по теме «Проектное управление в субъектах РФ» 04 октября 2021 г.

регионов с сопоставимой численностью населения – Мурманской области (665,2 тыс. чел. на 01.01.2022 г.) и Республики Марий Эл (676,4 тыс. чел.) – можно увидеть, что объём бюджетных расходов на реализацию одного и того же мероприятия будет в среднем в 1,5 раза больше³ в Мурманской области, чем в Республике Марий Эл. Более того, даже регионы освоенной зоны и крупнейшие агломерации страны, на развитие инфраструктуры которых в первую очередь направлена рассматриваемая мера, характеризуются разным объёмом накопленных инфраструктурных проблем, препятствующих ускорению их экономического роста, однако эти различия в установленной методике распределения лимитов также никак не учитываются.

В результате распределения лимитов на инфраструктурные кредиты пропорционально численности населения, закономерно большие по абсолютным значениям суммы лимитов получили те субъекты РФ, в составе которых есть крупные города. Более 16% всей распределяемой суммы лимитов пришлось на Москву, а на две столичных агло-

мерации (Москва с Московской областью, Санкт-Петербург с Ленинградской областью) – больше четверти всей суммы. По 10 и более млрд руб. лимитов также получили такие регионы как Краснодарский край, Ростовская область, Республики Башкортостан и Татарстан, Свердловская и Челябинская области, Красноярский край, однако для этих регионов роль инструмента может быть достаточно значимой. Доля лимита в расходах регионального бюджета на национальную экономику в этих регионах составила порядка 20–30% (при условии предоставления одним траншем). В то же время для Москвы, несмотря на значительный объём, средства в рамках лимита не будут значимы и обеспечат вклад в расходы на национальную экономику в масштабах всего 9%.

Одновременно с этим для 10 регионов установлен лимит менее 1 млрд руб. Пять субъектов РФ с самыми маленькими суммами (Республики Хакасия и Калмыкия, Ненецкий и Чукотский АО, Еврейская АО) вместе могли претендовать только на 0,3% от общего объёма государственной поддержки (табл. 1).



Рис. 3. Соотношение лимита бюджетного кредита с расходами консолидированного бюджета на национальную экономику в субъектах РФ по итогам 2020 г., %.

Источники: составлено авторами на основе данных Минэкономразвития России, представленных на круглом столе в Совете Федерации Федерального Собрания РФ по теме «Проектное управление в субъектах РФ» 04 октября 2021 г., и данных о расходах консолидированных бюджетов субъектов РФ Федерального казначейства.

³ Оценка проведена на основе соотношения значений индекса бюджетных расходов Минфина России на 2023 г. по соответствующим регионам [29].

Значимую роль инструмент может сыграть, прежде всего, для сравнительно населенных, но менее развитых территорий, у которых ранее не было достаточного объема бюджетных средств для реализации крупных инфраструктурных проектов. Во Владимирской, Ростовской областях при условии использования лимита, расходы на национальную экономику могут вырасти на 15–20% в год, в Республике Дагестан – на 20–35%, в Алтайском крае – на 10–15% (рис. 3). Однако для удалённых регионов страны со слабой инфраструктурной обеспеченностью реализация меры не сможет позволить существенно улучшить ситуацию.

Вопросы вызывает и используемая Правительственной комиссией методика отбора проектов. В соответствии с ней проводится оценка прямых и косвенных (с учетом влияния на смежные отрасли) социально-экономических эффектов от реализации инфраструктурных проектов. Кроме того, оцениваются и эффекты от связанных с инфраструктурными инвестиционных проектов. Для каждого вида инфраструктуры рассчитываются разные показатели социально-экономических эффектов для различных стадий реализации проекта (подробно см. в документе методики [18]).

Результатом оценки эффектов считаются показатели прироста добавленной стоимости и дополнительных поступлений налогов. При этом эффекты от прироста добавленной стоимости и дополнительные налоговые поступления суммируются при итоговой оценке, что вызывает значительные методические вопросы, так как часть налоговых эффектов уже может быть включена в эффекты от добавленной стоимости.

Анализ рекомендованных параметров для оценки проектов показывает, что основной упор сделан на анализ валовых натуральных и стоимостных показателей. Значимость валовых показателей в масштабах каждого региона не оценивается (исключение – оценка транспортных проектов), хотя могла бы быть оценена, например, посредством измерения обеспеченности населения жильем (вместо ввода жилья), обеспеченности населения видами инфраструктуры (вместо ввода объектов), обеспеченности населения местами в больничных учреждениях (вместо общего числа койко-мест) и др.

Вдобавок все составляющие оценки социально-экономических эффектов фактически не учитывают рисков достижения результатов мероприятий по проектам. Так, не учитываются возможные изменения стоимости и условий реализации проектов, риски недополучения коммерческого эффекта от реализации проектов. В частности, показатели для оценки эффектов от жилищного строительства не учитывают реальную потребность в жилье в регионе. Даже построенное жилье может быть не востребовано или недостаточно востребовано, что может привести к снижению цен на жилую недвижимость и, соответственно, недополучению заявленных эффектов.

Кроме того, многие показатели, используемые в методике, опираются на нормативные оценки и не учитывают реальной рыночной конъюнктуры. Например, показатель прироста добавленной стоимости для проектов инфраструктуры жилой недвижимости рассчитывается как разница рыночной стоимости жилья (оценённой по нормативной стоимости квадратного метра, формируемой Минстроем России) и расчетной себестоимости вводимого жилья (опять же по методике Минстроя). При этом в условиях 2022 г. себестоимость строительства жилья значительно возросла, а цены на жилье могут не вырасти аналогичными темпами, что снова создает риски недостижения заявленных эффектов от проекта.

По данным Минстроя России [20], по состоянию на март 2022 г. в рамках лимита 500 млрд руб. на 2022–2023 гг. было одобрено 230 заявок на реализацию проектов за счет механизма бюджетных инфраструктурных кредитов в 81 субъекте (в том числе в рамках лимита – 482,6 млрд руб., остальные – по итогам конкурса (см. рис. 3).

В рамках же всего объема лимитов, выделенного до 2025 г., одобрено 960 проектов в 83 регионах (во всех субъектах РФ, кроме Республики Мордовия и Ненецкого АО) [16].

По состоянию на начало августа 2022 г. из всего объема выделенных кредитов до регионов было доведено 100 млрд руб., из которых освоено 68,3 млрд руб. Большая часть проектов 2022–2023 гг. направлена на модернизацию инженерной инфра-



Рис. 4. Структура совокупной стоимости всех проектов, одобренных регионам на получение бюджетных инфраструктурных кредитов в рамках 500 млрд руб., выделенных на 2022–2023 гг., по типам проектов.

Источник: составлено по данным Минстроя России.

структуры (38% от общей стоимости), развитие дорожной инфраструктуры (24%) и развитие общественного транспорта (рис. 4). Практически все они прямо или косвенно привязаны к показателям увеличения объемов жилищного строительства. Ещё 6% одобренных средств должны быть направлены на реализацию объектов социальной инфраструктуры (наиболее рискован по возврату средств за счет создаваемых эффектов). Лишь 4% в сумме непосредственно направлены на развитие инфраструктуры для нужд бизнеса – 3% на развитие индустриальных парков и 1% на развитие туристской инфраструктуры.

В текущих условиях 2022 г. наличие регионов бюджетных инфраструктурных кредитов по уже одобренным заявкам сопряжено с определенными рисками. Прежде всего, возможно резкое удорожание реализации проектов капитального строительства – предоставленных средств по кредитам может не хватить на запланированные мероприятия. Высока вероятность дополнительных расходов региональных бюджетов на покрытие этого удорожания. Также возможно осложнение долговой ситуации в регионах на фоне необходимости брать заимствования на покрытие текущего дефицита. По отдельным проектам могут возникать сложности с привлечением внебюджетного финансирования в связи с кризисным положением отечественных и уходом ряда зарубежных инвесторов. Усиливаются и риски недополучения

налоговых поступлений от проектов из-за возможного сокращения спроса на жилье, к строительству которого привязана большая часть заявленных регионами инфраструктурных объектов.

Согласно поправкам, внесённым в Бюджетный кодекс РФ в июне 2021 г. [30], инфраструктурные бюджетные кредиты не учитываются в объёме госдолга субъектов РФ, но в реальности эти средства всё же являются заёмными и должны быть возвращены регионами в федеральную казну. Ввиду этого, по мнению авторов статьи, оценивать потенциальные риски для бюджетного и долгового положения регионов России следует, считая инфраструктурные бюджетные кредиты частью их госдолга. В этом случае регионы, которые получают наибольшие суммы бюджетных инфраструктурных кредитов (более 8 млрд руб.), характеризуются в целом пониженным уровнем долговой нагрузки, и риски увеличения уровня долга для них не так велики. Среди больших по численности населения регионов, которые приближаются к рисковому значению по госдолгу – Нижегородская область, в которой после получения кредита уровень долга превысит 40% от налоговых и неналоговых доходов. В случае, если регион продолжит занимать (например, на покрытие дефицита бюджета), значение долговой нагрузки может превысить отметку в 50%, что ограничит региону доступ к инструменту реструктуризации бюджетных кредитов.

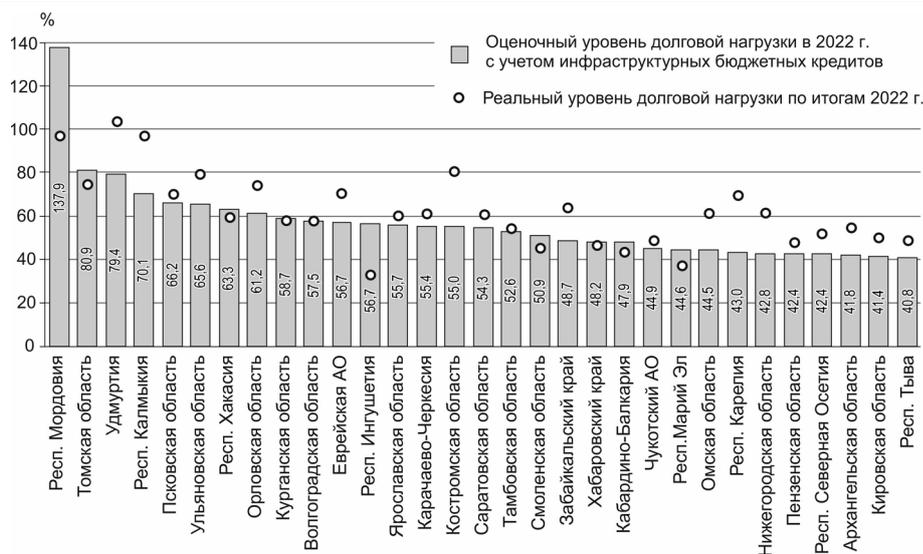


Рис. 5. Реальный и оценочный уровень долговой нагрузки (отношения долга к налоговым и неналоговым доходам консолидированного бюджета) в субъектах РФ с учетом инфраструктурных бюджетных кредитов в 2022 г. (при допущении, что данные кредиты учитывались бы в объеме госдолга регионов), %.

Примечание: показаны только субъекты РФ, в которых оценочный уровень долговой нагрузки с учётом инфраструктурных бюджетных кредитов превышает 40%. Оценочный уровень долговой нагрузки с учётом инфраструктурных бюджетных кредитов рассчитывался как сумма государственного долга субъекта РФ по состоянию на 01.01.2022 и объёма выданных субъекту лимитов на инфраструктурные бюджетные кредиты, делённая на объём налоговых и неналоговых доходов консолидированного бюджета субъекта РФ по итогам 2021 г.

Источники: составлено авторами на основе данных Минстроя России, озвученных на совещании в Совете Федерации Федерального Собрания РФ; данных Федерального казначейства по налоговым и неналоговым доходам субъектов РФ; данных Минфина России по параметрам государственного долга субъектов РФ.

В особо рискованной зоне находятся регионы, которые получают средние или небольшие по объёму кредиты, но уже имеют повышенный уровень долговой нагрузки. После получения кредита порог долговой нагрузки в 50% будет превышен в Волгоградской, Саратовской, Ярославской, Тамбовской, Ульяновской, Курганской, Томской, Псковской, Костромской областях, а также в республиках Удмуртия, Калмыкия, Хакасия, Ингушетия, Карачаево-Черкесской Республике и Еврейской АО (рис. 5).

Высокий риск имеют также ряд субъектов, в которых после получения кредита долговая нагрузка не превысит 50%, но неблагоприятные факторы могут привести к существенному снижению собственных доходов бюджетов. Среди таких – Смоленская, Архангельская, Пензенская, Омская области, Хабаровский край, Чукотский АО, Республики Северная Осетия, Тыва, Кабардино-Балкарская Республика, Забайкальский край.

В наибольшем выигрыше от реализации мер оказываются крупные по численности населения регионы с низким текущим уровнем долговой нагрузки, в которых бюджетный инфраструктурный кредит не даст серьезных негативных изменений для долговой ситуации (например, Челябинская, Мурманская, Воронежская области, Алтайский, Пермский, Красноярский края, Ленинградская область и др.).

Выводы. По результатам анализа выявлено, что инструмент реструктуризации инфраструктурных бюджетных кредитов скорее направлен на решение долговых проблем субъектов Российской Федерации. Принципы и объёмы предоставления меры государственной поддержки были определены в зависимости от параметров государственного долга регионов, без учета реальной потребности в развитии инфраструктуры. Кроме того, в условиях достаточно сложной

нормативно-правовой базы механизм оказался умеренно востребован.

Бюджетные инфраструктурные кредиты, которые заявлялись как инструмент развития агломераций, в результате оказались доступны всем субъектам Российской Федерации. Определение лимитов по бюджетным инфраструктурным кредитам было проведено исходя из численности населения субъектов и текущего уровня долговой нагрузки, а не наличия в составе регионов крупных агломераций и реальных потребностей территорий в средствах на развитие инфраструктуры. В результате выделенные суммы для большинства регионов оказались малы для того, чтобы кардинально изменить финансирование инфраструктурного развития. Этот механизм может сыграть значимую роль для сравнительно населенных, но менее развитых территорий, у которых ранее не было достаточного объема бюджетных средств для реализации крупных инфраструктурных проектов. Среди таких – Ростовская и Владимирская области, Республика Дагестан, Алтайский край.

При этом полномасштабное использование инструмента может активизировать риски превышения уровня долговой нагрузки в 50% для Нижегородской, Волгоградской, Саратовской, Ярославской, Тамбовской, Ульяновской, Курганской, Томской, Псковской, Костромской областей, Республик Удмуртия, Калмыкия, Хакасия, Ингушетия, Карачаево-Черкесской Республике и Еврейской АО.

Принцип распределения возможностей по использованию бюджетных инфраструктурных кредитов и реструктуризации бюджетных кредитов, основанный на предыдущей кредитной истории субъектов, может оказаться деструктивным для последующего регионального развития и стимулировать регионы активизировать заимствования, а также реализовывать в рамках этих кредитных инструментов проекты с расчетом на последующее списание долга, а не его возврат, что ещё более усугубит состояние региональных и федерального бюджетов в и так непростое время кризиса бюджетных финансов.

Рассмотренные инструменты «Инфраструктурного меню» для регионов России объединяет важная особенность: отложенный характер начала погашения основной

части заимствования – начиная с 2025 г. В совокупности с достаточно жёсткими ограничениями по уровню долговой нагрузки и ведению долговой политики при использовании регионами рассматриваемых кредитных инструментов это создаёт ряд существенных рисков бюджетного положения субъектов РФ на перспективу ближайшего десятилетия, среди них:

- риски увеличения расходов субъектов РФ на обслуживание государственного долга с 2023 г и резкого увеличения с 2025 г.;
- риски невыполнения обязательств по стабилизации долговой ситуации из-за возможного сокращения налоговых и неналоговых доходов (особенно в 2023 г. на фоне санкционного давления со стороны недружественных стран);
- риски неполучения дополнительных налоговых и неналоговых доходов в силу обстоятельств, необходимых для возврата средств бюджетных кредитов, не связанных непосредственно с деятельностью региональных органов власти (изменения планов инвесторов, ограничения доступности финансово-кредитных ресурсов для внебюджетных инвестиций, удорожание проектов, падение реальных доходов населения и спроса внутри страны в результате действий недружественных стран) и др.

Хотя инструменты «инфраструктурного меню» становятся для регионов одним из немногих средств реализации инициатив, не «навязанных» федеральным Правительством в рамках национальных проектов или федеральных программ, из-за перечисленных особенностей и ограничений вероятность получения значительных эффектов для инфраструктурного развития страны от реализации данных инструментов существенно снижается.

Среди возможных рекомендаций по преодолению указанных проблем можно предложить:

1) Учет уровня развития инфраструктуры и/или наличия инфраструктурных проблем при распределении второго транша бюджетных инфраструктурных кредитов (на период 2024–2025 гг.);

2) Снятие ограничений по недопущению роста уровня государственного долга при

пользовании механизмом реструктуризации бюджетных кредитов – в связи с тем, что уровень долга может вырасти из-за сокращения налоговых и неналоговых доходов в кризисный период;

3) Проведение дополнительных стресс-тестов для оценки вероятности удорожания

проектов и получения налоговых и неналоговых доходов от конкретных проектов субъектов Российской Федерации.

Финансирование. Статья подготовлена в рамках выполнения научно-исследовательской работы государственного задания РАНХиГС.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. *Белостоцкий А.А.* Программа реструктуризации государственного долга субъектов РФ: проблемы и решения // Россия: тенденции и перспективы развития. Под ред. В.И. Герасимова. М.: ИНИОН РАН, 2018. С. 430–433.
2. *Бирюков А.Г.* О практике предоставления бюджетных кредитов бюджетам субъектов Российской Федерации // Власть. 2012. № 1. С. 12–21.
3. *Городецкий Д.И.* Инструменты поддержки инфраструктурных проектов в условиях глобальной борьбы с пандемией COVID-19 // Право и управление. XXI век. 2021. Т. 17. № 4. С. 57–67. DOI: 10.24833/2073-8420-2021-4-61-57-67
4. *Колодяжная А.Ю.* Реструктуризация как способ снижения государственного долга субъектов Российской Федерации // Актуальные проблемы экономической деятельности и образования в современных условиях. Под ред. Ю.Г. Мишучковой. Красноярск: ООО «Научно-инновационный центр», 2018. С. 157–163.
5. *Кузнецов Н.В.* Подходы к оценке эффективности деятельности государственных корпораций России (на примере ГК «ВЭБ. РФ») // Экономика и предпринимательство. 2021. № 7. С. 1393–1396. DOI: 10.34925/EIP.2021.132.7.254
6. *Ложечко А.С.* Государственные кредиты Российской Федерации: проблемы теории и практики // Финансы и кредит. 2018. Т. 24. № 3 (771). С. 522–536. DOI: 10.24891/фс.24.3.522
7. *Мамедов А., Фомина Е.* Бюджетные кредиты и дотации регионам в 2015 г. // Экономическое развитие России. 2016. Т. 23. № 3. С. 93–100.
8. *Мнацаканян А.Г., Саргсян С.А.* Проблемы и перспективы использования инфраструктурных облигаций для финансирования проектов в Российской Федерации // Финансовый бизнес. 2021. № 1. С. 40–43.
9. *Плескачев Ю.А., Пономарев Ю.Ю., Ростислав К.В.* Развитие инфраструктурных облигаций в России: требуется проработка нормативной базы и инструментов повышения привлекательности для инвесторов // Экономическое развитие России. 2021. Т. 28. № 5. С. 40–51.
10. *Покачалова Е.В., Швецова И.В.* Бюджетный кредит как институт бюджетного права // Вестн. Саратов. гос. юрид. академии. 2021. № 5 (142). С. 234–242. DOI: 10.24412/2227-7315-2021-5-234-242
11. *Сергиенко Н.С., Суслякова О.Н.* Бюджетные кредиты для обеспечения текущей сбалансированности территориальных бюджетов // Финансы и управление. 2017. № 1. С. 47–59. DOI: 10.7256/2409-7802.2017.1.17881
12. *Шабельникова С.И.* Проблемы обеспечения сбалансированности бюджетов регионов в условиях санкционного давления // Федерализм. 2022. Т. 27. № 2. С. 31–45. DOI: 10.21686/2073-1051-2022-2-31-45
13. *Шмакова Н.Н.* «Фабрика проектного финансирования» как инструмент популяризации проектного финансирования в РФ // Изв. С.-Петербург. гос. экон. ун-та. 2021. № 2 (128). С. 184–189.
14. *Дерюгин А.Н.* Региональные бюджеты по итогам 7 месяцев 2022 года сохраняют достаточную финансовую устойчивость [Электр. ресурс] // Мониторинг экономической ситуации в России. URL: <https://www.iep.ru/ru/monitoring/regionalnye-byudzhetny-po-itogam-7-mesyatsev2022-goda-sokhranyayut-dostatochnuyu-finansovuyu-ustoychivost.html> (дата обращения: 10.10.2022).
15. *Козлов Д.* Нефть засахалилась. Уход Ехон парализовал работу проекта «Сахалин–1» // Коммерсантъ. 2022. № 121. С. 1. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/5448737> (дата обращения: 20.08.2022).
16. *Крючкова Е.* Триллион ушел в инфраструктуру. Власти завершили распределение бюджетных кредитов регионам // Коммерсантъ. 2022. № 140. С. 2. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/5492841> (дата обращения: 08.09.2022).
17. *Крючкова Е.* «Если инструмент есть, то надо им пользоваться». Заместитель главы Минэкономики Дмитрий Вахруков об инструментах поддержки инвестивности в регионах // Коммерсантъ. 2022. № 164. С. 2. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/5547896> (дата обращения: 08.09.2022).
18. Методика отбора инфраструктурных проектов, источником финансового обеспечения расходов на реализацию которых являются бюджетные кредиты из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на финансовое обеспечение реализации инфраструктурных проектов (утв. президиумом (штабом) Правительственной комиссии по региональному развитию в РФ, протокол от 15.07.2021 № 30). URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_392064/ (дата обращения: 22.08.2022).
19. Механизм развития инфраструктуры за счет реструктуризации охватит в 2022 году 72 региона // ТАСС. URL: <https://tass.ru/ekonomika/12575315> (дата обращения: 16.03.2022).

20. Одобрены заявки на предоставление бюджетных кредитов // Минстрой России. URL: <https://www.minstroyrf.gov.ru/press/odobreny-zayavki-na-predostavlenie-infrastrukturnykh-byudzhetykh-kreditov/> (дата обращения: 22.08.2022).
21. Постановление Правительства РФ от 14.07.2021 № 1190 (ред. от 02.04.2022) «Об утверждении Правил предоставления, использования и возврата субъектами Российской Федерации бюджетных кредитов, полученных из федерального бюджета на финансовое обеспечение реализации инфраструктурных проектов». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_391652/ (дата обращения: 22.08.2022).
22. Постановление Правительства РФ от 28.05.2022 № 976 «Об утверждении Правил проведения в 2022 году реструктуризации обязательств (задолженности) субъектов Российской Федерации перед Российской Федерацией по бюджетным кредитам». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_418020/ (дата обращения: 22.08.2022).
23. Постановление Правительства РФ от 28.06.2021 № 1029 (ред. от 08.04.2022) «Об утверждении Правил проведения в 2021 году реструктуризации обязательств (задолженности) субъектов Российской Федерации перед Российской Федерацией по бюджетным кредитам». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_388955/ (дата обращения: 22.08.2022).
24. Правительственная комиссия по региональному развитию // Правительство России. URL: <http://government.ru/department/545/about/> (дата обращения: 26.08.2022).
25. Программу инфраструктурных бюджетных кредитов продлят // РИА Новости. URL: <https://ria.ru/20221226/kredit-1841300845.html> (дата обращения: 09.01.2023).
26. Распоряжение Правительства РФ от 06.10.2021 № 2816-р (ред. от 14.03.2022) «Об утверждении перечня инициатив социально-экономического развития Российской Федерации до 2030 года». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_397326/ (дата обращения: 20.08.2022).
27. Реструктуризация кредитов регионов позволит к 2029 году закрыть 43% их госдолга // ТАСС. URL: <https://tass.ru/ekonomika/14377059> (дата обращения: 27.08.2022).
28. Сергей Галкин: федеральная поддержка инвестиционных проектов в регионах позволит создать 17 тысяч рабочих мест в 2022 году // Министерство экономического развития Российской Федерации. URL: https://www.economy.gov.ru/material/news/sergey_galkin_federalnaya_podderzhka_investicionnyh_proektov_v_regionah_pozvolit_sozdat_17_tysyach_rabochih_mest_v_2022_godu.html (дата обращения: 27.08.2022).
29. Уровень расчетной бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации после распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации и индекс бюджетных расходов субъектов Российской Федерации на 2023 год. URL: https://minfin.gov.ru/ru/document/?id_4=301040 (дата обращения: 06.03.2023).
30. Федеральный закон от 28.06.2021 № 228-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и о приостановлении действия отдельных положений Бюджетного кодекса Российской Федерации». URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202106280034> (дата обращения: 10.01.2023).

Статья поступила в редакцию журнала 20 января 2023 г.

Об авторах:

Абдуллаев Александр Максимович – младший научный сотрудник Центра пространственного анализа и региональной диагностики Института прикладных экономических исследований Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ; аспирант Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», г. Москва.

Землянский Дмитрий Юрьевич – кандидат географических наук, директор Центра пространственного анализа и региональной диагностики Института прикладных экономических исследований Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ; научный сотрудник кафедры экономической и социальной географии России географического факультета МГУ имени М.В. Ломоносова, г. Москва.

Медведникова Дарина Михайловна – младший научный сотрудник Центра пространственного анализа и региональной диагностики Института прикладных экономических исследований Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ; аспирантка кафедры экономической и социальной географии России географического факультета МГУ имени М.В. Ломоносова, г. Москва.

Чуженькова Валерия Александровна – научный сотрудник Центра пространственного анализа и региональной диагностики Института прикладных экономических исследований Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, г. Москва.

Для цитирования:

Абдуллаев А.М., Землянский Д.Ю., Медведникова Д.М., Чуженькова В.А. Особенности применения кредитных инструментов «инфраструктурного меню» и их возможное влияние на бюджетную ситуацию в регионах России // Региональные исследования. 2023. № 1. С. 42–55.
DOI: 10.5922/1994-5280-2023-1-4

Features of «infrastructure menu» credit instruments and their potential impact on budget situation in Russian regions

A.M. Abdullaev^{1,2*}, D.Yu. Zemlyanskii^{1**}, D.M. Medvednikova^{1,3***}, V.A. Chuzhenkova^{1****}

¹ *The Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration,
Institute for Applied Economic Research,*

Center for Spatial Analysis and Regional Diagnostics, Moscow, Russia

² *HSE University, Moscow, Russia*

³ *Lomonosov Moscow State University, Faculty of Geography, Moscow, Russia*

* *e-mail: abdullaev-am@ranepa.ru*

** *e-mail: zemlyanskiy-dy@ranepa.ru*

*** *e-mail: medvednikova-dm@ranepa.ru*

**** *e-mail: chuzhenkova-va@ranepa.ru*

The article presents an analysis of the law regulation and regional distribution of funds provided within the framework of the „infrastructure menu“ instruments – additional measures of state support for infrastructure development in the regions of Russia. Two instruments are considered in detail – restructuring of budget loans and the issuance of infrastructure budget loans for regions. The emphasis is placed on the analysis of the principles of providing support and allocation funds by region, as well as on possible aspects of the potential impact of these instruments on the budgetary situation in the subjects of the Russian Federation. It is revealed that the regulated rules for the implementation of the analyzed instruments poorly take into account the real needs of the regions in funds for infrastructure development. The delayed nature of the start of repayment of the main part of budget loans (from 2025) and the restrictions on debt policy laid down in the regulatory framework for the regions create long-term risks of fiscal sustainability for most territories due to a sharp increase in debt servicing costs and probable shortfall of income from ongoing projects against the background of sanctions pressure. The article shows that mechanisms of the „infrastructure menu“ can play the most significant role only for relatively populated, but less developed territories that previously did not have sufficient budget funds for the implementation of large infrastructure projects – the Rostov and Vladimir oblasts, Republic of Dagestan, Altai kray, etc.

Keywords: budget loans, regional budgets, regional budgets, infrastructural menu, infrastructure development, regional development.

Received 20.01.2023