

• Автор: [Георгий Бовт](#)

Российский федерализм погряз в долгах



Российские власти озаботились проблемой огромного долга российских регионов. Насколько она опасна с политической точки зрения, и каковы предлагаемые методы решения? Пока [предполагается](#) предоставить до конца года регионам целевые кредиты для сокращения задолженности перед коммерческими банками. По словам министра финансов Антона Силуанова, частичное погашение рыночных кредитов регионов обойдется примерно в 60 млрд рублей. На фоне более чем 2-триллионной задолженности (1,1 трлн рублей – коммерческие кредиты), эта сумма – капля в море.

Началось все с того, что сразу три региона – Удмуртия, Хакасия и Карелия – обратились за чрезвычайной финансовой помощью к Москве, заявив, что им не хватает денег на выполнение самых насущных бюджетных обязательств. Включая предусмотренное известными «майскими указами» Путина 2012 года повышение зарплат бюджетникам, что, заметим сразу, и ввело многие регионы в ситуацию неподъемных для них расходов.

Ранее предполагалось, что регионы выполнят все обязательства по «майским указам» (например, повысят зарплаты врачам и учителям до уровня выше среднего по региону) до конца нынешнего президентского срока Владимира Путина. Однако выполнить эту задачу не удастся, даже несмотря на статистические ухищрения по подсчету средних зарплат (по сравнению с маем 2012 года [новая](#)

[методика подсчета](#) занизила средний уровень зарплат примерно на 10-13%) и сокращения штатов в школах и больницах, за счет чего удавалось «накинуть денег» оставшимся. У многих регионов средств все равно нет. Скорее всего, программу придется продлевать на два-три года, причем во многом уже за счет федеральных средств.

Основная часть расходов на выполнение «зарплатных указов» президента [легла](#) именно на региональные бюджеты – от 70% в 2013 году до 80% в 2016-ом. То есть три четверти средств на повышение зарплат бюджетникам, обещанное президентом, регионы должны были изыскать в своих собственных бюджетах. Задним числом стало понятно, что с экономической точки зрения данные указы были никак не обоснованы. Но кто же мог предполагать, что экономический спад, начавшийся в 2013 году с сокращения темпов роста, усугубится экономическими санкциями и падением цен на энергоносители. Между тем еще в 2012 году говорилось, что для выполнения указов нужен экономический рост не менее 5%. Минэкономразвития оптимистично [допускает](#) максимальный рост в 2% в следующем году, экономика впервые с 2014 года может выйти в плюс только в текущем.

Чтобы заткнуть дыры в своих бюджетах, регионы все активнее брали кредиты у коммерческих банков и государства, а также размещая облигации. Степень закредитованности сильно различается по стране. По [данным](#) Независимого института социальной политики, у 12 регионов долг составляет от 80 до 100% собственных доходов бюджетов, у семи – 100–125%, у Мордовии – вообще 185%, а в среднем – 35%. По [подсчетам](#) Счетной палаты России, расходы на обслуживание долга регионов за три последних года выросли в два раза, а на погашение – в 3,6 раз (до 2,3 трлн рублей). По [данным](#) Аналитического кредитного рейтингового агентства, около 30% собственных доходов субъектов федерации уходит на погашение кредитов. За последние десять лет сумма долга всех субъектов федерации [выросла](#) почти в 5 раз, с 432,6 млрд рублей до 2,3 трлн.

Утешает лишь то, что в этом году несколько улучшилась структура регионального долга: доля банковских (более дорогих) кредитов [сократилась](#) с 44 до 35%, а доля бюджетных кредитов, наоборот, выросла с 34 до 45% благодаря усилиям федерального Минфина. Сейчас помощь пойдет в первую очередь тем, у кого доля коммерческих долгов превышает 50%. Однако системно проблему это не решит (тем более «ничтожная» сумма в 60 млрд). Поэтому рано или поздно долги регионов придется реструктурировать, а фактически списывать за счет федерального бюджета, то есть налогоплательщиков.

Со следующего года может быть запущена [программа](#) реструктуризации бюджетных кредитов, рассчитанная минимум на семь лет. В 2018 и 2019 годах должники будут выплачивать по 5% от имеющегося долга. Далее выплаты увеличатся до 10% в 2020 году и до 20% в период с 2021-го по 2024 год. Но при столь высокой закредитованности, неясно, спасут ли такие поблажки региональную экономику и позволят ли выделить деньги на социальные нужды и стимулирование регионального развития. К тому же, по [данным](#) Натальи Зубаревич, бюджет как минимум 52 регионов в этом году – дефицитный. При этом в России нет, в отличие, скажем, от США, системы банкротства регионов или муниципалитетов, при которой они могли бы «начать жизнь с чистого листа».

Нет и никакой единой системы в решении долговых проблем регионов. Все решается на «индивидуальном уровне», с учетом политической ситуации в конкретном регионе и лоббистских возможностей местных руководителей. По неофициальным данным, вице-премьер Дмитрий Козак лоббирует такую модель, при которой «слабые» регионы, которые не могут зарабатывать сами, но где есть опасность роста социального недовольства, получают больше федеральной помощи, чем «сильные». А те регионы, которые могли бы стать драйверами общего экономического роста в стране, получают меньше. «Выравнивание» (аналог советской «уравниловки») ставится во главу угла во имя политической стабильности. Среди регионов, которые могут получить наибольший рост дотаций из Центра, называют и так сидящие на них Дагестан, Чеченскую республику, Алтайский край, Якутию, Камчатский край, Курганскую область и т.д. Снижение дотаций ожидает гораздо более промышленно развитые Пермский и Красноярский край, Мурманскую, Иркутскую, Липецкую, Нижегородскую и Челябинскую области. Ограничение расходов, в том числе связанное с сокращением помощи центра, сказывается в первую очередь на долгосрочных, инфраструктурных инвестициях, которые должны стимулировать экономический рост.

Во многом нынешняя кризисная долговая проблема российских регионов – это результат проведенной в начале века централизации бюджетных процессов в стране, при которой большую часть региональных доходов забирают в центр, а затем перераспределяют по своему усмотрению. По сравнению с 90-ми годами финансовая самостоятельность субъектов федерации сильно снизилась. На деле никакого федерализма (с точки зрения бюджетных процессов) в Российской Федерации нет.

Помимо вышеописанной программы выполнения «майских указов» президента, финансовый диктат центра, противоречащий принципам федерализма, проявляется и в том, как он регулирует правила игры в бюджетной сфере на местах. Например, по [подсчетам](#) председателя комитета по бюджету и налогам Госдумы Андрея Макарова, в прошлом году по 79% всех льгот по налогам, зачисляемым в региональные бюджеты, решения были приняты не на региональном, а на федеральном уровне. В этом году реализуется решение федерального центра забрать у регионов уже 3% от поступающего в их бюджеты налога на прибыль предприятий. В результате этого сильнее пострадают те, кто пытается хоть как-то развивать производство у себя. За их счет будут поддерживать «отстающих», как в советское время поддерживали за счет успешных отстающие колхозы.

По [данным](#) Счетной палаты, на долю регионов приходится около 60% потерь из-за предоставленных центром льгот. Лишь сейчас, столкнувшись с долговым кризисом, в Москве пытаются выработать некий новый подход к перераспределению налогов между центром и регионами, а также собираются отменить часть льгот, установленных на федеральном уровне для региональных и муниципальных налогов.

С другой стороны, система предоставления финансовой помощи со стороны центра крайне негибкая и забюрократизированная. Она оставляет регионам минимум свободы в распоряжении получаемыми средствами. Это типично российская модель, основанная на тотальном недоверии государства к гражданам и любым субъектам экономических процессов и направленная на максимизацию центрального контроля.

В России существует три типа федеральной помощи регионам – дотация (без жестких условий по использованию данных средств), субсидия (предполагает софинансирование со стороны региона) и субвенция (передача денег в регион на финансирование определенных полномочий представленных там федеральных органов, например, на зарплаты работникам налоговой службы, работникам судов и т.д.). По данным Счетной палаты, в рамках межбюджетных трансфертов регионам дотации на выравнивание бюджетных возможностей составили около 40%, остальное – субсидии, субвенции и другие трансферты, решения по которым принимаются на федеральном уровне и никак не зависят от самих регионов. При этом одних только субсидий – более сотни типов, все носят узкоцелевой характер. За исполнением – жесткий контроль на уровне федеральных ведомств, региону отказывают в праве решать, как ему эффективнее использовать деньги, скажем, внутри широкой сферы – сельского хозяйства, медицины или образования и т.д. Так регионы никогда не научатся зарабатывать деньги сами и все время будут просить их у Москвы. Зато лояльность регионов обеспечена. Она ценится выше, чем развитие. Тем более – разноскоростное, то есть «политически опасное».

теги

[regions](#)

[economics](#)

категории

[Economy](#)

Использование материалов интернет-издания "Intersection" путем их полного воспроизведения разрешается только с разрешения редакции Intersection - intersection@intersectionproject.eu