

«Ночной сторож» ЭКОНОМИКИ

Дефицит региональных бюджетов растет, а долги, как и социальные обязательства, увеличиваются. Четверть субъектов России уже находится на грани банкротства. В ближайшие годы Минфин РФ планирует урезать размер федеральных дотаций. Возможно, в некоторых регионах даже будет введено внешнее финансовое управление. Чем оно отличается от банкротства? Возможно ли вообще банкротство отдельно взятого региона? И как оно скажется на населении и положении местной политической элиты? Об этом и многом другом мы поговорили с ведущим научным сотрудником Института экономики Российской академии наук, экспертом портала «Открытый бюджет», доктором экономических наук, профессором Петром ОРЕХОВСКИМ

— Петр Александрович, сейчас федеральный центр и регионы определяются со своим ближайшим финансовым будущим. В сентябре стало известно о том, что обеспечение многих федеральных программ будет сокращено на 5-10%. Как, на ваш взгляд, подобная ситуация повлияет на региональные бюджеты? Приведет ли это в перспективе к изменению межбюджетных отношений между регионами и федеральным центром?

— Дискуссия в правительстве в отношении бюджетных расходов еще не закончена, сохраняются определенные противоречия между Министерством экономического развития и Минфином. В условиях наступившей стагнации МЭР настаивает на кейнсианском регулировании спроса, предусматривающем увеличение государственных расходов. Отсюда эти разговоры о строительстве высокоскоростных железнодорожных магистралей, реконструкции Транссиба, масштабном увеличении автодорожного строительства. В Минфине традиционно отрицательно относятся к подобным проектам и требуют строго соблюдать бюджетные правила. Вероятно, эта позиция будет доминировать в ближайшем будущем. Сокращение финансирования федеральных программ — сигнал именно об этом.

С точки зрения состояния региональных бюджетов, как ни странно, такое сокращение будет определенным шагом в сторону финансового оздоровления. Дело в том, что федеральные программы реализуются при условии обязательного софинансирования расхо-

дов субъектами Федерации и/или муниципалитетами. Поэтому сокращение федеральных расходов в большей части субъектов автоматически приведет и к сокращению региональных и местных расходов. Ни к какому изменению межбюджетных отношений между регионами и федеральным центром это не приведет, разве что отдельные нефтедобывающие субъекты с профицитом бюджета решатся компенсировать упомянутое федеральное сокращение увеличением собственных расходов. Но это не повлияет на общую ситуацию.

— Размер федеральных дотаций регионам постоянно снижается. Так, в этом году Тверская область получит от федерального центра 9 млрд рублей (20% расходной части бюджета), а, по прогнозам, в 2015 году эта сумма сократится до 3 млрд рублей. В свою очередь, Министерство финансов хочет заставить регионы, получающие солидные денежные средства от центра, отказаться от кредитов и согласовать все бюджетные процессы с Федерацией. Как вы думаете, насколько реально принятие такого закона? Что предпочтут регионы — кредиты или господдержку?

— Думаю, что Минфин выдает желаемое за действительное. Если российская экономика, как это заложено в прогнозе, вдруг действительно в 2015 году вырастет на 5%, тогда сокращение помощи регионам выглядит логично. Но это — на бумаге. Напомню, что на 2013 год были запланированы темпы роста в 3,5%, потом прогноз пересмотрели до 2,8%, сейчас МЭР говорит уже о 1,8%, а Всемирный банк дает прогноз для России в 1,4%. Почему темпы роста должны увеличиться в три раза, непонятно, но Минфин закладывает это увеличение в прогноз.

Для регионов, конечно, логичнее получать поддержку, а не брать кредиты — это уменьшает стоимость обслуживания долга. Ведь кредиты предполагают выплату процентов. А в условиях стагнации увеличивающиеся процентные выплаты ложатся на регионы очень тяжелым бременем.

Наконец, в отношении вероятности принятия такого закона — полагаю, это возможно. Ситуация тяжелая, многим субъектам Федерации уже приходилось прибегать к займам и в прошлые годы. Принятие майских указов президента о повышении социальных выплат, которые не были учтены в региональных бюджетах, заставляет регионы еще глубже залезать



Визитка «А»

Петр ОРЕХОВСКИЙ

Родился в 1960 году в Барнауле. Окончил Новосибирский университет, аспирантуру и докторантуру в Ленинградском финансово-экономическом институте. Ведущий научный сотрудник Института экономики Российской академии наук. Эксперт портала «Открытый бюджет». Доктор экономических наук, профессор. Почетный работник высшего профессионального образования РФ. Автор множества научных, учебно-методических работ, экспертных статей, рассказов и эссе.

в долги. Чтобы не допустить региональных дефолтов, федеральный центр может увеличить помощь и одновременно ужесточить финансовый контроль. Собственно, об этом подробно писали мои коллеги — эксперты проекта «Открытый бюджет» Наталия Шаш и Людмила Власенко.

— Сейчас регионы России тратят на выполнение социальных обязательств от 20% до 50% своих бюджетов. Расходы на образование, здравоохранение и социальную поддержку населения продолжают расти. Звучат пока робкие призывы временно отказаться от индексации зарплат в госсекторе и сократить расходы госаппарата. Так, госслужащие Вологодской области могут перейти на четырехдневную рабочую неделю. Как регионам выйти из этого финансового тупика?

— Это одна из ключевых проблем политики и экономики современной России. Для того чтобы в конечном итоге добиться экономического роста и получить профицит бюджета, любому региону России необходимо реализовать собственные инвестиционные программы: никакие частные инвесторы, ни

отечественные, ни иностранные, не придут на территорию без дорог, инженерной инфраструктуры, учреждений, гарантирующих экономическую и социальную безопасность. Федеральный центр смотрит на реализацию таких инвестпрограмм, по сути, как на «нецелевое расходование бюджетных средств», а на региональных чиновников — как на потенциальных воров. Кстати, точно так же региональные правительства смотрят на муниципалов.

Но без инвестпрограмм все функции органов управления — региональные и местные — естественным образом сводятся к контролирующим и перераспределительным, а удельный вес социальных расходов и расходов на управление постоянно повышается. Посмотрите на муниципалитеты — там этот тренд выглядит еще нагляднее, такого рода расходы сейчас занимают в местных бюджетах 60-80%. Даже у крупных городов нет бюджетов развития.

Нет инвестиций — нет развития, нет развития — нет роста налоговых поступлений, в отсутствие роста доходов получаем дотации и финансируем только защитные статьи бюджета, «социалку». Круг замкнулся. Кон-

цепция государства как «ночного сторожа» в действии.

— В этом году Тверская область вошла в число 16 пилотных регионов, которые перешли на программный метод формирования бюджета. Ожидалось, что это приведет к существенной экономии, но прогнозы не сбылись — согласно внесенным в сентябре поправкам, дефицит бюджета Тверской области увеличился с прогнозируемых изначально 3,18 до 7,8 млрд рублей. Некоторые эксперты считают, что нужно, наоборот, отказаться от долгосрочного планирования. Какой подход наиболее эффективен в современных российских реалиях?

— Программный метод предполагает, что у субъекта планирования есть долгосрочные цели, под которые создаются, в рамках уже действующих «линейных структур», дополнительные «команды», координирующие выполнение программ. Естественно, что программное планирование и матричная структура управления предполагают реализацию сложных инвестпроектов, требующих согласования интересов разных игроков, причем,

Петр ОРЕХОВСКИЙ: — Возможны самые разные варианты развития событий. Например, укрупнение регионов с ликвидацией части аппарата управления обанкротившихся территорий. Реорганизация и, соответственно, печально известная оптимизация сети бюджетных учреждений.

как любят сегодня говорить, «в режиме реального времени». А если функции органа управления сводятся к перераспределительным, то все это превращается в имитацию, что и вызывает соответствующую негативную реакцию экспертов. В подавляющем большинстве российских регионов программный метод планирования реализуется только на бумаге. Может, Тверская область исключение? Не могу судить. Но вот маленький тест: назовите мне хотя бы пять инвестпроектов, которые реализуются при участии правительства Тверской области, бюджет каждого из которых начинался бы от 100 млн рублей. Есть такие? Если есть, то полагаю, в перспективе и дефицит бюджета, и долг области имеют шансы на сокращение. А если нет, то, несмотря на включение в пилотный список, все это стрельба из пушки по воробьям, и результат — рост дефицита бюджета — вполне закономерен.

— По данным Минфина, большинство регионов России стремительными темпами наращивают свою задолженность. Возможно, уже через два года появятся первые регионы-банкроты. Тверская область тоже находится в зоне риска. Общая задолженность Верхневолжья на 1 июля составляет 20,1 млрд рублей — 76,6% допустимого предела. Тем не менее власти планируют и дальше покрывать дефицит бюджета за счет кредитов. Когда, на ваш взгляд, в России появятся первые регионы-банкроты? Станет ли это распространенной практикой? Как это скажется на жизни населения?

— Банкротство означает переход к внешнему управлению. Петр Щедровицкий, советник Сергея Кириенко, в бытность последнего полпредом в Поволжском федеральном округе, предлагал эту схему еще 10 лет назад. Сейчас управление многими городами и регионами свелось к финансированию социальных обязательств, а это, по сути, и есть внешнее управление. Именно поэтому, на мой взгляд, население разницы не увидит, а вот положение местной политической и хозяйственной элиты сильно изменится.

Федеральный центр обязан будет что-то предпринять. Возможны самые разные варианты развития событий. Например, укрупнение регионов с ликвидацией части аппарата управления



Ситуация тяжелая, многим субъектам Федерации уже приходилось прибегать к займам и в прошлые годы. Принятие майских указов президента о повышении социальных выплат, которые не были учтены в региональных бюджетах, заставляет регионы еще глубже залезать в долги. Чтобы не допустить региональных дефолтов, федеральный центр может увеличить помощь и одновременно ужесточить финансовый контроль.

обанкротившихся территорий. Реорганизация и, соответственно, печально известная оптимизация сети бюджетных учреждений. Сокращение части подразделений государственных и полугосударственных структур, таких, например, как Центробанк, налоговая инспекция, отделения «Почты России» и т.д.

Очевидно, банкротство губернии приведет к падению ее инвестиционного рейтинга. Это скажется и на стоимости кредитов для местного бизнеса — банкиры учитывают при выдаче кредитов такое понятие, как «политический риск».

Но пока это все — фантазия. Реального опыта банкротства

территорий в России не было, потому точно сказать, какие шаги предпримет федеральный центр, нельзя. Надо учитывать, что подобное банкротство будет означать, с другой стороны, и крах федеральной политики в отношении регионов. В этой ситуации вынуждены будут разбираться и правительство РФ, и Государственная Дума. Возможно все, вплоть до конституционного кризиса, потому что для того же объединения регионов необходимо будет вносить поправки в Конституцию страны.

— О необходимости пересмотреть систему распределения налогов между Федерацией, регионами и муниципалитетами говорят давно. Звучат самые разные предложения, в том числе зачислять НДФЛ не по месту работы, а по месту прописки. На днях Минэкономразвития предложило с 2015 года полностью передать в местные бюджеты поступления от субъектов малого предпринимательства по упрощенной системе налогообложения. Как вы относитесь к подобным предложениям? Будет ли, на ваш взгляд, в ближайшее время пересмотрена сложившаяся система?

— Все эти предложения — изображение кипучей деятельности.

между центром и субъектами, субъектами и муниципалитетами. И какая-нибудь передача «вменки» на места будет рассматриваться как большая победа и укрепление бюджетного федерализма.

— Из-за увеличения социальных обязательств, сокращения федеральных субсидий и падения уровня собственных доходов регионы ищут новые подходы к развитию собственной экономики, пытаются создать условия для привлечения инвесторов. Но расходы Тверской области на данную сферу в этом году сократились с 253 до 221 млн, а в следующем году и вовсе упадут до 175 млн рублей. Особенно сильно урезана программа по поддержке малого и среднего бизнеса. К каким последствиям, на ваш взгляд, в будущем приведет такая политика?

— Региональные инвестпроекты жизненно необходимы для развития области. В то же время я считаю, что тверские финансисты правильно расставляют приоритеты, сокращая программу поддержки малого и среднего бизнеса. Нужно понимать, что этот бизнес представляет собой в первую очередь торговлю, бытовое обслуживание, ремонт и другие сервисные секторы. Но и торговля бывает разной.

Приведу пример. По данным Росстата, в Москве в данном секторе в 2010 году работало 25,3% (1616,7 тыс. человек), а в Тверской области — 21,9% (167,2 тыс. человек). Однако в Москве они создали 37,7% валового регионального продукта, а в Тверской области — 18,4%. В Москве производительность одного работника в 2010 году составляла 1 млн 959,2 тыс. рублей, а в Тверской области — 240,6 тыс. рублей. Получается, «московская» производительность была в восемь раз выше «тверской».

Очевидно, такое различие связано с тем, что много работников сервисных секторов в Тверской области работают в условиях начала XX века — это лоточная торговля, ручной, немеханизированный труд в сфере ремонта бытовой техники и автомобилей и т.д. И таких предпринимателей в России подавляющее большинство. Их поддерживают, чтобы снизить социальную напряженность, помочь самозанятости населения. Но это ни в коем случае не «локомотив развития» экономики XXI века. Современная торговля — это большие обороты, выстроенная система логистики, реклама — принципиально другой экономической мир.

Конечно, плохо, когда финансирование малого и среднего бизнеса приходится сокращать, но это лучше, чем резать инвестпрограммы. На мой взгляд, существенно более опасным с точки зрения будущего экономики Тверской области является намерение значительно снизить затраты на газификацию, об этом ваш еженедельник писал в одном из сентябрьских номеров.

Андрей САБЫНИН

