

ISSN 0869-4672

ЭКОНОМИСТ

**КРИЗИСНЫЕ РЕАЛИИ РОССИИ
И ИХ ПРЕЛОМЛЕНИЕ
В ОЦЕНКАХ ПРАВИТЕЛЬСТВА**
(анализ статьи Д. Медведева)

**ДОРОЖНАЯ КАРТА
ПОЛИТИКИ РЕИНДУСТРИАЛИЗАЦИИ:
КОГНИТИВНЫЙ ИНСТРУМЕНТАРИЙ**

**СЕВЕРНЫЙ МОРСКОЙ ПУТЬ –
СТРАТЕГИЧЕСКИЙ ПРОЕКТ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В АРКТИКЕ**

**О НОВОЙ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ МОДЕЛИ
СКВОЗЬ ПРИЗМУ
ВЫСОКОПРОИЗВОДИТЕЛЬНОГО ТРУДА**

№ 10

2015



Издается
с марта
1924 года

До июля 1991 года выходил под названием «Плановое хозяйство»

Уважаемые читатели!

Продолжается почтовая подписка на 2016 г. и организована электронная подписка. В круг приоритетной тематики журнала входят: предпосылки и закономерности неоиндустриального развития, планирование и государственное регулирование экономики, его эффективные методы; трудовые основы социально-экономического прогресса; прогресс производительных сил и обретение ими технологического качества; современные тенденции общественного воспроизводства и проблемы его вертикальной интеграции; формирование многоотраслевых цепочек производства добавленной стоимости; стратегическое и инновационное планирование корпораций; промышленная политика государства на федеральном и региональном уровнях; новейшие достижения отечественной и зарубежной экономической мысли.

Отличительные особенности журнала – сплав теории и практики, аналитический характер. Журнал является трибуной экономической мысли России и СНГ, он отстаивает необходимость опоры на трудовые начала общества, обеспечения подъема экономики и уровня жизни на базе высокотехнологичного, неоиндустриального способа производства, становления передовой экономической системы, способной сочетать эффективность производства, экологическое равновесие и высокие социальные стандарты жизни населения.

Публикации журнала ориентированы на ученых, аналитиков, специалистов и работников федеральных и региональных органов управления, государственного сектора экономики, крупных народнохозяйственных структур, научно-исследовательских институтов, студентов и круг читателей, проявляющих профессиональный интерес к современным закономерностям и процессам социально-экономического развития в нашей стране и мире.

Обращаем внимание читателей и подписчиков:
в объединенном каталоге **Агентства печати и розницы** («Пресса России», 1-й том, «Газеты и журналы») журнал «Экономист» значится под индексом **21945** (почтовая доставка на дом);
в каталоге агентства **Роспечать** – под индексом **70696** (бандерольная доставка).
Журнал «Экономист» распространяется исключительно по подписке. Подписка осуществляется по полугодиям.

Присланные в редакцию журнала материалы не возвращаются и не рецензируются. При отправке материалов по электронной почте просьба делать пометку «Для редколлегии».

Телефон редакции: +7 (499) 257-08-84
Наша электронная почта: economist-journal@yandex.ru
Наш сайт в интернете: www.economist.com.ru
Наш сайт электронной подписки: <http://economist-online.ru>

СОДЕРЖАНИЕ

ГОСУДАРСТВО И ЭКОНОМИКА

Губанов С. – Кризисные реалии России и их преломление в оценках правительства (анализ статьи Д. Медведева) ... 3

НЕОИНДУСТРИАЛЬНАЯ ПЕРСПЕКТИВА

Кулешов В., Алексеев А., Ягольницер М. – Дорожная карта политики реиндустриализации: когнитивный инструментарий 51

АНАЛИЗ, ВЫВОДЫ, ПРЕДЛОЖЕНИЯ

Шнайдер А. – Северный морской путь – стратегический проект Российской Федерации в Арктике 64

ФИНАНСОВАЯ ПОЛИТИКА

Бородин А., Шаш Н. – Дисбалансы развития и бюджетные риски регионов 69

№ 10

Октябрь

Москва

2015

ВОПРОСЫ ТЕОРИИ

- М. Альпидовская – О новой экономической модели
сквозь призму высокопроизводительного труда 78

ЭКОНОМИКА РЕГИОНОВ

- Батов Г. – Неиндустриализация на региональном уровне:
проблемы реализации 83

СТАТИСТИЧЕСКОЕ ПРИЛОЖЕНИЕ

- Федеральный бюджет в январе-августе 2015 г. 95

© Все права защищены. Ни настоящее издание, ни какая-либо его часть не подлежат воспроизведению и распространению в любой форме или любыми средствами: электронными, механическими, фотокопированием, сканированием и т.п. – без предварительного разрешения редакции журнала «Экономист».

© Экономист. 2015 г.

ГОСУДАРСТВО И ЭКОНОМИКА

КРИЗИСНЫЕ РЕАЛИИ РОССИИ И ИХ ПРЕЛОМЛЕНИЕ В ОЦЕНКАХ ПРАВИТЕЛЬСТВА (анализ статьи Д. Медведева)

С. Губанов

Текущий момент, переживаемый Россией, обнаруживает в своих кризисных реалиях черты поворотного. Стране предстоит исторически ответственный выбор дальнейшего пути, она должна определиться, куда идти и зачем, какое общество выстраивать, на каких системных началах, во имя чего. На повестку дня реалии вновь вынесли системный вопрос, который нуждается в новом способе решения – теперь уже гарантированно в стратегических интересах России.

§ 1. Автономная рецессия суть финальная фаза системного кризиса

О том, что момент системного поворота настал, известила автономная, или асимметричная рецессия (без рецессии в группе G7). Она знаменует не просто потерю экономического роста, дефицит бюджета или исчерпание прежних источников и факторов хозяйственной динамики. Большой ошибкой было бы воспринимать наблюдаемый спад общественного воспроизводства как случайный или конъюнктурный эпизод, вызванный некими краткосрочными причинами и якобы мимолетный.

Автономная рецессия всего лишь видимая часть вулканического извержения, и указывает на тектонический раскол в самом экономическом базисе, в многоукладной иерархии форм и отношений собственности.

По сути, автономная рецессия сигнализирует о том, что Россия сидит на вулкане системного кризиса, который был спящим, а теперь проснулся и пришел в активное движение. Альтернатива предельно ясна: либо последний день Помпеи со старой экономической системой, либо простор развития с новой.

С учетом совокупности внутренних и внешних реалий решающее значение приобрел фактор времени. Преодоление системного кризиса стало для России безотлагательным императивом. Будучи кризисом господствующей ныне командорской собственности на командные высоты экономики, трансформационным по происхождению, он проявляется в системной деиндустриализации экономического базиса, а с 2013 г. вырвался наружу в форме автономной рецессии. Его открытый выплеск произошел до падения цен на нефть и объявления международных санкций, вне связи с ними и безотносительно к ним, целиком по внутренним причинам – фундаментального и базисного порядка.

Системного рода кризис относится к категории особых и особенных, исторически единственных. Его недопустимо смешивать с каким-либо другим: циклическим, структурным, инвестиционным, бюджетным, монетарным, политическим и т.д. – все они воплощают только его различные отражения. Он первичен, а его проявления вторичны. К нему бесполезно подходить со стандартными антициклическими мерами. В его условиях ничтожна эффективность кейнсианских рецептов, а монетаристские вовсе беспомощны и чаще сплошь вред-

на его протяжении, выходящие к Северному Ледовитому океану, будут содействовать эффективному решению задач национальной безопасности, служить основой для формирования меридиональных транспортных коридоров и создания опорной транспортной сети России.

Системообразующая роль СМП в обеспечении устойчивого социально-экономического развития Российской Федерации обусловлена также активизацией международной торговли и использованием преимуществ обслуживания и контроля над транзитом, формирования новых конкурентоспособных кластеров на базе опорных точек Северного морского пути или связанных с ними меридиональных коридоров, более эффективного решения задач северного завоза.

Рынок транспортных перевозок по Северному морскому пути только формируется, а рынок транспортных услуг и специализированных обеспечивающих, обслуживающих сервисов и шлейфовых производств (перевалка грузов на суда ледового класса, ледокольное сопровождение судоходства и обслуживания ледокольного флота, поддержка транзита фидерными маршрутами, сервисные наукоемкие функции: обеспечение безопасности, информационное, навигационно-гидрографическое и гидрометеорологическое обеспечение мореплавания) находится на начальном этапе своего становления.

Страны и регионы, которые успеют первыми вступить на этот рынок, и соответственно будут участвовать в его формировании, приобретут дополнительные возможности повышения своей конкурентоспособности.

С введением нового гибкого тарифа на услуги ледокольного флота на трассах в акватории СМП, который разрешает применять тарифы ниже предельных, значительно повысилась привлекательность использования Северного морского пути для судовладельцев и операторов, включая иностранных, в том числе для транзитного плавания (прежние тарифы практически заперали трассы в акватории Северного морского пути, так как были в 4-6 раз выше тарифов Суэцкого канала). Как следствие, на трассах в акватории СМП появились новые перспективные грузопотоки.

Таким образом, в русле исполнения решений, зафиксированных в протоколе заседания президиума Государственной комиссии по вопросам развития Арктики от 10 июля 2015 г. № 1, необходимо разработать комплексную модель (концепцию) развития арктической транспортной системы, увязав все виды транспортного сообщения (морской, речной, железнодорожный, авиационный, автомобильный) с учетом перспектив ее развития, повышения эффективности, оценки социально-экономических последствий принимаемых решений.

При этом в основу может быть положен утвержденный Правительством РФ в июне 2015 г. Комплексный проект развития Северного морского пути.

ФИНАНСОВАЯ ПОЛИТИКА

ДИСБАЛАНСЫ РАЗВИТИЯ И БЮДЖЕТНЫЕ РИСКИ РЕГИОНОВ

А. Бородин,

д-р экон. наук, профессор кафедры «Экономика и финансы фирмы»

Н. Шаш,

*д-р экон. наук, профессор кафедры «Государственные финансы»
(Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»)*

Причины экономического неравенства субъектов Российской Федерации. За годы, прошедшие после кризиса 2008-2009 гг., не удалось достичь существенных позитивных изменений в сглаживании территориальной дифференциации российских регионов, поскольку межрегиональные темпы кризисного спада экономики и посткризисного восстановления существенно различались. Кроме того, продолжает сохраняться высокий уровень межрегиональных различий: как по показателям ВРП и доходам населения, так и по объемам инвестиций в основной капитал и бюджетной обеспеченности. Замедление темпов экономического роста, введение экономических санкций, а также турбулентные процессы в мировой экономике не дают серьезных оснований надеяться, что в ближайшем будущем при инерционном варианте следует ожидать заметного улучшения ситуации.

Региональный дисбаланс – индикатор, свидетельствующий о нарушении экономического развития и сбалансированности процессов в государстве, характеризующий неравномерность социально-экономического развития регионов страны, обусловленную их географическим положением, наличием развитой транспортной инфраструктуры, различием природно-климатических условий, уровнем занятости и развития производства и рядом других факторов, непосредственным образом влияющих на социально-экономическое положение конкретного региона.

Нет необходимости доказывать, что региональная дифференциация страны по уровню социально-экономического развития продолжает оставаться одной из приоритетных проблем, которую так и не удалось решить в пореформенный период. Имеющийся разрыв в развитии субъектов Федерации препятствует проведению единой экономической политики, направленной на формирование общенационального рынка.

Парадоксально, но факт, что регионы, которые в условиях экономического роста получали высокие доходы, первыми испытали на себе последствия спада. Безусловно, в какой-то мере это можно объяснить тем, что имевшиеся преимущества были обусловлены благоприятной ситуацией экспортных отраслей, поскольку именно они являются источниками получения большей части бюджетных доходов. Естественно, что в условиях снижения объема экспортной выручки за углеводороды было подорвано экономическое благополучие именно минерально-сырьевых регионов, ранее наиболее финансово благополучных.

На уровне бюджетных доходов сказалось в первую очередь уменьшение налоговых поступлений от нефтегазовой отрасли. Впрочем, сборы по налогу на прибыль по всей стране попросту обвалились, снизившись в 2013 г. на 17% по сравнению с 2012 г. Рельефнее всего это проявилось в регионах, которые традиционно считались экономически сильными: Москва, Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий автономные округа.

Угроза депрессии заставляет нас трезво оценить ситуацию и провести переоценку потенциалов регионов нашей страны. Чем быстрее это произойдет, тем больше шансов переломить ситуацию, которая сейчас не вполне благоприятна для экономики.

Атлас дифференциации регионов. При этом мы можем констатировать, что постепенно картина меняется. Речь идет об изменении относительных позиций регионов. Так, в последние три года лидирующие экономические позиции заняли те из них, на территории которых продолжали реализовываться крупные инвестиционные проекты.

Безусловно, все эти проекты получали поддержку из бюджета, в связи с чем их дальнейшая судьба пока остается под вопросом, поскольку продолжает сохраняться угроза новых экономических санкций Запада. Кроме того, усугубление застарелых бюджетных проблем и появление новых (вследствие изменения геополитической ситуации, увеличения количества субъектов и пр.) вряд ли позволит продолжать финансировать их в запланированном объеме.

В частности, если судить по показателям регионального валового продукта, то можно сделать вывод, что даже в условиях сохранения темпов экономического роста в 21 субъекте Российской Федерации – в том числе в Москве, так и не удалось вернуться на докризисный уровень. Причиной послужило, прежде всего, медленное восстановление промышленного производства. В этой связи можно поделить все субъекты Федерации на три условные группы (табл. 1).

Следует обратить внимание, что основной проблемой субъектов Федерации третьей группы является слабая устойчивость экономики и высокий уровень бюджетных рисков вследствие внешних угроз. В связи с этим при дальнейшем ухудшении макроэкономической ситуации они, скорее всего, пострадают в числе самых первых.

Поэтому руководству этих регионов нужно оперативно искать возможные точки роста, что позволило бы увеличить поступления в доходную часть своих бюджетов и тем самым повысить бюджетную устойчивость. Однако решить проблему непросто, поскольку регионы-аутсайдеры имеют недостаточное количество минеральных ресурсов и стабильных крупных промышленных предприятий, которые могли бы обеспечить значимые поступления бюджетных доходов.

Анализируя сложившуюся ситуацию, можно отметить, что современные тенденции социально-экономического развития территорий носят крайне неоднозначный и весьма противоречивый характер. В какой-то мере это обусловлено неблагоприятным внешнеполитическим и внешнеэкономическим фоном, когда происходит усиление протекционизма, в том числе как ответной реакции на возрастание внешнего политического давления на страну.

Об источниках регионального экономического неравенства. Крайняя неоднородность экономического пространства России проявляется в существенных различиях в среднедушевых денежных и реальных доходах населения разных регионов. Объемы и структура валового регионального продукта демонстрируют существенную разнородность регионального социально-экономического развития, и не только по уровню ВРП. Такая же неуравновешенность и разбалансированность наблюдается по инвестиционным, инновационным, демографическим факторам.

Едва ли надо доказывать, что все это порождает дисбаланс в развитии экономики страны в целом.

В то же время у индустриально развитых регионов, занимающих серединную позицию, появление серьезных бюджетных проблем вызвано наличием слишком высокой зависимости поступлений в доходную часть от одного сектора экономики.

Более того, по мнению некоторых экспертов, в последние годы происходит дальнейшее углубление сложившихся региональных диспропорций экономического развития. Еще одной важной проблемой является сохранение угрозы региональных кризисов и межрегиональных конфликтов в условиях, когда ре-

гионы-доноры уже не в состоянии обеспечивать на прежнем уровне поступления в доходную часть федерального бюджета.

Таблица 1

Три группы субъектов Федерации и их характеристика

	Субъекты Федерации	Характеристика
Группа I	Регионы, обладающие наилучшими возможностями для решения бюджетных проблем, например Москва и Санкт-Петербург с областями, Краснодарский край	В первых двух регионах в силу перечисленных факторов появились и самые большие в стране дефициты бюджетов в рублевом выражении, в то же время их бюджеты самые большие и достаточно устойчивые за счет того, что им легче всего и дешевле привлечь заемные деньги и объемы займов будут не так велики по отношению к размерам региональной экономики. У Краснодарского края после проведения Олимпиады-2014 в Сочи существует потенциал для развития
Группа II	Умеренно индустриально развитые регионы, занимающие срединное положение, например Свердловская, Самарская, Челябинская, Липецкая области и др.	Данные регионы оказались в наиболее сложном положении: у них нет собственного большого запаса прочности и они попали в зону риска в связи с дистанцированием федерального центра от решения их бюджетных проблем. Причиной этих проблем стала чрезмерная зависимость от финансовых итогов работы одного сектора промышленности, что в условиях снижения сборов по налогу на прибыль поставило эти регионы под удар. Фактически для этой группы субъектов остается один способ закрыть бреши в финансах – займы. В целом для этого ныне не вполне благоприятная ситуация, тем более в условиях снижения их кредитных рейтингов международными агентствами
Группа III	Наиболее отсталые в экономическом отношении регионы, например Северный Кавказ, Тува, Магаданская область, Чукотка, Алтай, Камызяк, Камчатский край и др.	Нахождение данных регионов в этой группе традиционно, оно не изменилось за последний год. Очевидно, что без помощи из федерального центра эти территории могут дойти до банкротства. Поэтому большая часть межбюджетных трансфертов приходится именно на эти территории. Они остаются стабильно «бедными», однако без риска банкротства

Традиционно в числе причин серьезного экономического неравенства регионов называют следующие:

- высокий уровень монополизации рынка в депрессивных регионах;
- неравномерное распределение инвестиций по регионам для реализации долгосрочных проектов;
- нецелевое или неэффективное использование бюджетных средств на мероприятия по развитию промышленной инфраструктуры проблемных регионов;
- недостаточная финансовая поддержка со стороны федерального центра;
- неосвоенность природных ресурсов в отсталых регионах;
- коррупционная составляющая.

Результатом проявления этих факторов стало усиление дифференциации территорий по уровню социально-экономического развития, неравномерности распределения факторов производства и доходов населения. Глобальные дисбалансы еще больше увеличивают бюджетные угрозы для российских регионов, поскольку ужесточение санкций в отношении отдельных субъектов экономических отношений и целых отраслей экономики, финансовой инфраструктуры способно в значительной степени негативно повлиять на объемы ВРП и снизить доходы региональных бюджетов.

Перспективы регионального развития в условиях неблагоприятного прогноза экономического развития. В экспертной среде существуют вполне обоснованные опасения, что свести концы с концами не сможет почти ни один российский регион. Это связано с тем, что, с одной стороны, у всех без исключения субъектов Федерации резко выросли расходы, связанные с выполнением социальных обязательств. Не секрет, что повышение заработных плат работников бюджетной сферы происходило полностью за счет региональных бюджетов. При этом практически одновременно сократилась финансовая поддержка из федерального центра, что стало следующим и не менее важным фактором снижения бюджетных доходов.

По итогам января-сентября 2015 г. общий размер трансфертов уменьшился на 8,2% по сравнению с аналогичным периодом прошлого года. Этот фактор больше всего затронул экономически слабые территории – республики Северного Кавказа, а также бедные регионы Поволжья, например Мордовию. С недобором доходов столкнулись многие территории.

Более того, для некоторых из наиболее развитых регионов уже в следующем году вполне реальной может оказаться угроза банкротства. В качестве примера можно привести Свердловскую область, где реальный дефицит бюджета может составить от 43 до 70 млрд. руб. Впрочем, эксперты утверждают, что это далеко не единственный субъект Федерации, находящийся на грани банкротства. Речь идет о том, что ради получения федеральных трансфертов регион должен показать, что дефицит его бюджета не превышает нормативных значений. Поэтому он «дорисовывает» объемы прогнозных доходов и не указывает источники их поступления. Так, ради получения средств из федерального бюджета в размере 16 млрд. руб. в 2014 г. Свердловская область должна была показать, что дефицит ее бюджета не превышает 15% доходов.

Отмеченные факторы стали причинами серьезного финансового дисбаланса практически во всех регионах, поскольку их расходы существенно увеличились, а доходы суммарно подросли чуть-чуть, и отнюдь не везде.

Сложность ситуации усугубляется тем, что идет экономический спад. Возрастает дефицитность федерального бюджета.

Направления федеральной поддержки регионов. В сложившейся ситуации (спад, санкции) федеральному центру остается побуждать регионы применять долговые механизмы балансировки своих бюджетов, например выпускать облигации, брать кредиты. Следует сказать, что подобные инструменты повышают ответственность за результаты бюджетной политики при их использовании. Однако весьма тревожно, что эти новые долги (с учетом неясности экономической ситуации) лягут дополнительной нагрузкой на регионы, которые уже накопили большое количество долговых обязательств. В этой связи возникает опасение, что без федеральной поддержки регионам не удастся выбраться из долговой проблемы. Тем более что пока не вполне ясно, как они будут новые обязательства в дальнейшем обслуживать и смогут ли их бюджеты выдержать новую нагрузку.

Следует отметить, что федеральный центр хорошо понимает, что регионы в ближайшем будущем столкнутся с проблемами при финансировании увеличившихся бюджетных обязательств. Поэтому в связи со значительным объемом передаваемых регионам расходных обязательств предполагается принять комплекс мер, которые позволят повысить сбалансированность региональных бюджетов, в том числе путем перераспределения доходных источников между бюджетами субъектов Российской Федерации и местными бюджетами. Так, на 10% увеличены нормативы отчислений от налога на доходы физических лиц, зачисляемые в доходы региональных бюджетов.

Предполагается уточнить формы направляемых в регионы межбюджетных трансфертов, включая введение дотаций на обеспечение сбалансированности бюджета, «горизонтальных межбюджетных трансфертов», ограничения сферы межбюджетных трансфертов, ужесточение требований к распределению субсидий исключительно законами (решениями) о бюджете. Предлагаемый подход

к установлению ограничений предусматривает также изменение долей межбюджетных трансфертов.

В то же время сохраняется высокий уровень рисков, обусловленных увеличением объемов и ухудшением условий обслуживания и погашения долговых обязательств регионов и муниципальных образований при одновременном сокращении налоговых доходов консолидированных бюджетов.

Общий объем субнационального долга превысил 2 трлн. руб., т.е. увеличился кратно за последнее десятилетие. Однако остается нерешенной концепция выработки и применения мер практического принуждения в отношении участников бюджетного процесса, допускающих нарушения ограничений для долговой политики.

В составе мер, направленных на поддержание сбалансированности региональных бюджетов в очередном финансовом году, предполагается внести ряд изменений в Бюджетный кодекс РФ, ужесточающих условия для привлечения займов, возможность обслуживания и погашения которых не обусловлена ожидаемыми доходами. Также предполагается постепенное сокращение стоимости обслуживания займов, в том числе за счет их частичного замещения бюджетными кредитами из федерального бюджета с одновременным снижением платы за пользование бюджетными кредитами. При этом в качестве условий предоставления кредитов будут использоваться дополнительные требования к ограничению наращивания прочих заимствований (за исключением займов на реструктуризацию накопленной задолженности). Другими мерами, направленными на повышение сбалансированности региональных бюджетов, станут оптимизация структуры и объемов расходных обязательств, проведение эффективной политики администрирования доходов.

Бюджетные риски регионов. Как известно, бюджетный процесс, являясь деятельностью по формированию, рассмотрению, утверждению и исполнению федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации, муниципальных бюджетов, неизбежно связан с риском. Если говорить о бюджетных рисках в целом, то можно сказать, что они заключаются в вероятности невыполнения мероприятий бюджетного планирования и бюджетной политики в связи с нарушениями в движении бюджетных ресурсов или их пропорциях.

В чем заключаются основные бюджетные риски регионов? Если оставить в стороне теоретизирование о том, каково более точное определение бюджетного риска, по каким основаниям они могут классифицироваться, то в «сухом остатке» можно видеть, что при наступлении рисков ситуации в бюджетном процессе для субъекта Федерации возникают следующие виды потерь: экономические, репутационные и временные, причины и последствия которых приведены в табл. 2.

По мнению авторов, среди бюджетных рисков наиболее серьезными являются увеличение дефицита бюджета и рост долговых обязательств. Рассмотрим эти виды рисков, а также причины, их вызывающие, более подробно. Эксперты предупреждали, что в ближайшее время бюджеты всех уровней могут столкнуться с недопоступлением запланированных доходов и одновременным значительным увеличением бюджетных расходов, в том числе на исполнение указов Президента РФ от 7 мая 2012 г., «стоимость» которых весьма высока (табл. 3) и структура которых приведена на графике 1.

Чиновники и эксперты практически единодушны в оценке, что без высоких темпов роста ВВП реализация указов может еще сильнее разбалансировать региональные бюджеты, особенно при снижении доходной базы. По имеющимся данным, консолидированные доходы всех регионов составили 12,2% ВВП, в то время как в прежние годы этот показатель превышал 13-14%.

Надо сказать, что главным образом упала собираемость налога на прибыль, в связи с чем многие региональные бюджеты оказались в достаточно сложной ситуации. Собственные доходы регионов сокращаются не только из-за замедления экономики, часть регионов дополнительно пострадала от нового порядка начисления налога на прибыль консолидированными группами.

Таблица 2

Риски и виды потерь		
Виды потерь	Причины возникновения	Бюджетные последствия / риски
экономические (финансовые)	рост расходных обязательств; снижение бюджетных доходов	увеличение дефицита бюджета; рост долговых обязательств; невозможность финансирования в полном объеме всех расходных обязательств и функций государственной власти
	неэффективная региональная бюджетно-налоговая политика	утрата кредита доверия со стороны общественности и бизнеса; непривлекательность региона для инвесторов;
репутационные	недоверие исходных данных; некомпетентность исполнителей; некачественное планирование бюджетных показателей	отток капитала на другие территории
временные		несоблюдение участниками регламента бюджетного процесса; несвоевременное предоставление и / или отклонение проекта бюджета; несвоевременное исполнение бюджета

Таблица 3

«Стоимость» майских (2012 г.) указов Президента РФ

	2014 г. *	2015 г. **	2016 г. **	2017 г. **
Бюджетные ассигнования, млрд. руб.	579	774	891,5	995,8
Прогноз основных параметров консолидированных бюджетов регионов в 2015-2017 гг., трлн. руб.				
доходы	8,44	8,93	9,44	10,14
% ВВП	11,8	11,7	11,5	11,3
в том числе налоговые и неналоговые	7,03	7,52	6,12	8,76
% ВВП	9,8	9,9	9,9	9,8
межбюджетные трансферты	1,42	1,41	1,33	1,38
% ВВП	2,0	1,8	1,6	1,5
расходы	9,3	9,87	10,39	11,04
% ВВП	13,0	13,0	12,6	12,3
дефицит	0,86	0,94	0,95	0,91
% ВВП	1,2	1,2	1,1	1,0

Источник: Минфин России.

* Закон о федеральном бюджете на 2014 г. и плановый период на 2015-2016 гг.

** Закон о федеральном бюджете на 2015 г. и плановый период на 2016-2017 гг.

Все это закономерно приводит к бюджетным разрывам в регионах. Следует обратить внимание на то, что уже в 2013 г. разрыв между темпами роста доходов и расходов оказался самым значительным за последние десять лет. Этот разрыв автоматически приводит к росту дефицита.

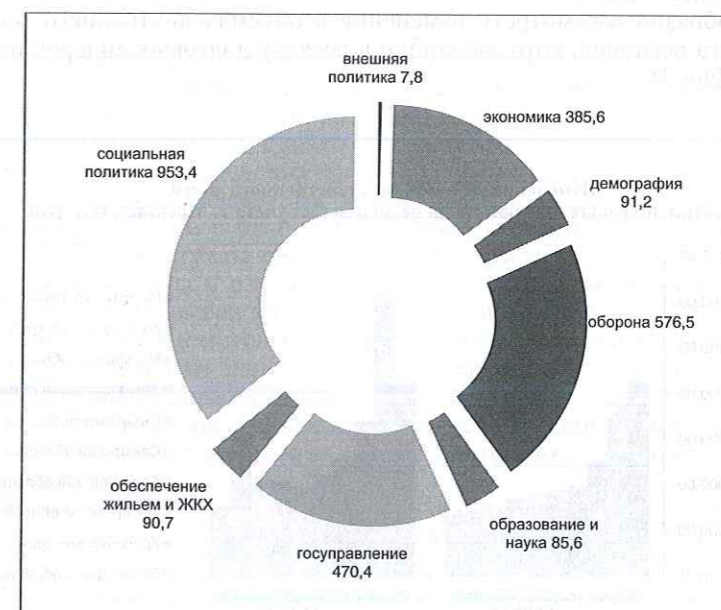
Если в 2012 г. общий дефицит достиг уровня 2009 г., то в 2013 г. отмечалось более чем двукратное превышение этих показателей. Так, согласно данным, по итогам 2013 г. количество регионов, консолидированные бюджеты которых исполнены с дефицитом по сравнению с 2012 г. (81%, или 67 субъектов Федерации) увеличилось на 12% и составило 77; при этом дефицит консолидированных бюджетов возрос в 2,3 раза, а объем государственного и муниципального долга увеличился на 27%.

Что касается финансирования растущего дефицита, в ряде регионов в качестве соответствующего источника были использованы остатки средств бюджета. Это в какой-то мере позволило сдержать темпы роста государственного

долга. Однако резервы региональных бюджетов истощаются, и если дефицит сохранится на том же уровне, то перспектива найти новые резервы для покрытия бюджетного дефицита выглядит весьма призрачной.

График 1

Структура расходов на реализацию «майских указов» (2012 г.) Президента РФ

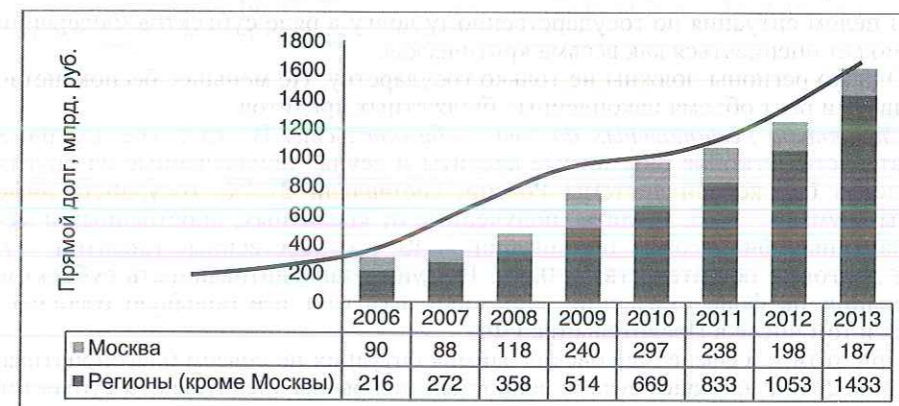


Источник: Минфин России.

Объемы государственного долга субъектов Российской Федерации. Долговые проблемы регионов по-прежнему вызывают серьезное беспокойство из-за роста (график 2).

График 2

Динамика долговой нагрузки субъектов Российской Федерации

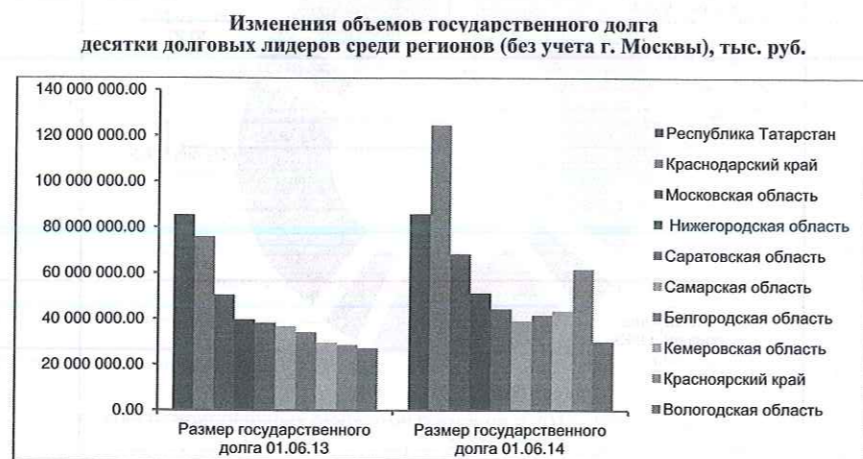


Источник: Казначейство РФ.

Увеличение дефицита региональных бюджетов привело к тому, что еще в 2013 г. объем государственного долга 37 субъектов Федерации (44,6% общего количества) превысил 60% объема собственных доходов (в 2012 г. – в 18 регионах). При этом в 7 субъектах объем государственного долга превысил объем собственных доходов (в 2012 г. таких субъектов было только два). Если дефицит начнет увеличиваться, регионы быстро подойдут к критическому уровню государственного долга.

Целесообразно рассмотреть изменения в объемах внутреннего государственного долга регионов, которые вошли в десятку долговых лидеров по итогам 2014 г. (график 3).

График 3



Источник: Минфин России.

Как видно из графика, практически все регионы (за исключением Республики Татарстан) за год значительно нарастили объем государственного долга. Особенно в этом отношении следует выделить Краснодарский край (прирост – 1,6 раза) и Красноярский край (прирост – 2,1 раза). Надо отметить, что бюджетные кредиты Краснодарского края и Республики Татарстан, выданные в связи с проведением Олимпиады-2014 и Универсиады, пролонгированы на 20 лет.

В целом ситуация по государственному долгу в ряде субъектов Федерации уже может оцениваться как весьма критическая.

Однако регионы должны не только государству. Не меньшее беспокойство вызывает и рост объема накопленных бюджетных кредитов.

Структура региональных долговых обязательств. В структуре долговых обязательств регионов бюджетные кредиты и ссуды, привлеченные из других бюджетов бюджетной системы России, составляли 27,3%, государственные ценные бумаги – 25,6, кредиты, полученные от кредитных, иностранных и международных финансовых организаций – 40, государственные гарантии – 7, иные долговые обязательства – 0,1%. Растущая закредитованность субъектов Федерации на фоне стагнации экономики вызывает все большую озабоченность, в том числе в Правительстве РФ.

При этом и в сфере банковских займов ситуация не совсем благоприятная. Так, I кв. 2015 г. оказался весьма непростым для рынка кредитования субъектов Федерации, поскольку наметились изменения в наблюдавшейся в последние несколько лет тенденции роста этого сегмента. Сказывается усложнение геополитической ситуации, повлиявшей на стабильность финансового рынка. В чис-

ле других факторов: начало реализации федеральной контрактной системы и заморозка пенсионных накоплений, что заметно сократило объем финансовых ресурсов, которые традиционно инвестируются в долговые обязательства. Совокупное действие этих факторов приводит к росту стоимости заимствований для заемщиков (стоимость заимствования для «длинных» государственных бумаг уже превысила 9%), поскольку риски инвестирования в рублевые инструменты оцениваются как высокие.

Это происходит на фоне понижения прогноза по рейтингам ряда субъектов Российской Федерации – Москвы, Санкт-Петербурга, Республики Татарстан, Тюменской области и Ханты-Мансийского округа. Вопрос доверия к крупнейшим рейтинговым агентствам (таким, например, как Fitch и Standard & Poor's) может оставаться открытым, однако эти прогнозы оказывают негативное влияние на возможности привлечения регионами заемных средств (и их стоимость), что также увеличивает бюджетные риски.

Этот вывод верен и в отношении кредитных рисков регионов, тем более что давление на их бюджеты также продолжает расти.

Некоторые выводы и рекомендации. Следует констатировать, что в условиях усиления неравномерности социально-экономического развития регионов традиционные формы и методы поддержки малоэффективны. Необходим качественно новый механизм экономического развития регионов, при этом основными направлениями должны стать:

продуманная государственная федеральная и региональная политика, направленная на поиск новых (нестандартных) источников экономического роста на своих территориях;

создание благоприятной конкурентной обстановки в регионе путем формирования новых индустриальных кластеров в рамках политики импортозамещения;

развитие профилирующих отраслей в соответствии с природно-климатическими, ресурсными условиями российских регионов;

экономически обоснованное применение инструментов государственной поддержки развития малого и среднего бизнеса в приоритетных отраслях, в том числе пищевой промышленности, которая в условиях продовольственного эмбарго может получить новый импульс к развитию;

установление взаимовыгодных экономических связей с потенциальными участниками торгового оборота в других (в том числе новых) регионах страны и зарубежными партнерами.

Кроме того, в региональные стратегии развития необходимо включить мероприятия по мониторингу их социально-экономического развития, определить целевые ориентиры государственной поддержки предприятий приоритетных отраслей промышленного производства, наметить объем финансовых средств, а также других источников развития.