

Экономический кризис, региональные финансы и реакция российского федерального центра

Аналитическая записка № 407
ПОНАРС Евразия
Декабрь 2015 года

Гульназ Шарафутдинова¹
Королевский колледж Лондона

В России накапливаются экономические проблемы, связанные с ухудшающимся положением российской экономики, санкциями и девальвацией рубля. Растущая задолженность региональных бюджетов является одним из показателей того, что экономическое благополучие России улетучивается. Многие региональные правительства уже подняли цены на коммунальные услуги и инициировали сокращение расходов, урезав бюджетные статьи на образование, здравоохранение и транспорт. Реакция общества на эти изменения пока заглушалась в среде, которой присущи публичная демонстрация патриотизма и риторика национальной консолидации. Однако, в ситуации углубляющегося экономического кризиса устойчивость этой кажущейся стабильности сомнительна. Региональные администрации тщательно отслеживают общественные настроения и, похоже, готовятся к возможным общественным протестам.

Тревожные сигналы

Начало 2015 года ознаменовалось проблемами в различных регионах России. Год начался с отмены связывающих региональные центры с близлежащими районами пригородных электричек, что вызвало хаос в таких городах как Курск, Брянск, Смоленск, Калуга, Орел, Тверь и Тула. Местные жители использовали эти электрички для поездок на работу, в больницы, магазины и для посещения родственников. Транспортное сообщение было восстановлено после жесткой отповеди президента Владимира Путина, но это случилось уже после того, как происходящее стало символом разраставшихся финансовых проблем, с которыми столкнулись многие регионы. В то время как Путин продвигает установку, согласно которой «худшее позади» и «мы достигли дна», экономические проблемы нарастают, что особенно касается регионов.

По данным российского Министерства финансов, к июлю 2015 года общая задолженность регионов составляла порядка 36 миллиардов долларов. Лишь три субъекта федерации не имели долгов: Сахалин, Ненецкий автономный округ и город Севастополь

¹ [Гульназ Шарафутдинова](#) - старший преподаватель Института России Королевского Колледжа Лондона.

(расположенный в недавно аннексированном Крыму). В номинальном выражении наиболее крупными должниками, как правило, являются сильные регионы: так, Краснодарский край, Татарстан и Московская область соответственно должны 135 млрд, 105 млрд и 103 млрд рублей. Более серьезным поводом для беспокойства является растущее число тех регионов, чей уровень долговых обязательств превышает размер их бюджета. Круг такого рода регионов включает, например, Чукотку (долг которой составляет 125% ее бюджета), Мордовию, Смоленскую и Костромскую области. В Карелии, Удмуртии, Белгородской и Вологодской областях и в некоторых других регионах долг составляет 80-96% бюджета. 75 регионов РФ завершили 2014 год с бюджетным дефицитом, что дает отчетливое представление о несбалансированности финансов субъектов РФ.

Следует отметить, что эти финансовые проблемы не являются чем-то абсолютно новым. В налоговом отношении российские регионы не автономны, а их собственная налоговая база довольно ограничена. Со времен проведенной Кремлем централизации фискальной политики начала 2000-х гг. многим регионам приходится полагаться на федеральные трансферты для балансирования своих бюджетов, а в некоторых случаях поддерживать социальное обеспечение на уровне, определенном указаниями федерального центра. В последние несколько лет финансовое положение регионов, однако, довольно быстро ухудшалось. Российские эксперты по регионам (такие как Наталья Зубаревич) отметили, что долги регионов в последнее время являются следствием выполнения взятых на себя российским правительством социальных обязательств, в частности, увеличивших зарплаты бюджетников майских указов 2012 года. Усугубляя проблемы, региональные власти зачастую прибегают к займам для выполнения своих обязательств; во многих случаях эти займы представляют собой краткосрочные кредиты коммерческих банков. Доля коммерческого долга, выплата которого обходится гораздо дороже, нежели возвращение федеральных займов, [как следствие, увеличилась](#). Это вынуждает некоторые регионы тратить на обслуживание своего долга 4-6% своих бюджетов.

Помимо этого, замедление российской экономики означает сокращение доходов регионов. Налог на прибыль предприятий и подоходный налог составляют порядка 70% региональных доходов, но оба этих источника сократились в связи с сокращением инвестиций, промышленного производства и уровня зарплат (реальные зарплаты за 2015 год, как ожидается, снизятся примерно на 10%). Также сократился объем федеральных трансфертов (особенно если сравнивать его с пиковым показателем потока 2009 года), что негативно отразилось на еще одном крупном источнике дохода, на который обычно опирались регионы в 2000-х гг. Десятипроцентный секвестр бюджета в 2015 году повлиял, помимо прочего, на суммы запланированных на данный год межправительственных трансфертов. Программа развития Дальнего Востока потеряла около половины своего финансирования; а программа развития Калининградской области была урезана более чем на четверть. Таким образом, региональные правительства в последние годы работают в условиях падения доходов при сохранении относительно стабильных затрат; то есть в ситуации, которая делает необходимым активное участие федерального центра в поддержании баланса региональных финансов.

Выбор между дефолтами регионов и гибкой бюджетной политикой снова актуален?

На протяжении 2000-х гг. поток нефтегазовых денег способствовал развитию конкуренции между регионами за перераспределение федеральных ресурсов. Региональные власти прибегали к организации дорогих мега-проектов (международных спортивных соревнований, торжеств в честь исторических событий, важных правительственных встреч с участием зарубежных официальных лиц) для лоббирования получения федеральных грантов и субсидий. По мере того как цены на энергоносители снижались, а финансовая ситуация в РФ менялась, региональным властям пришлось менять свою стратегию с экспансии на выживание. В тех нередких случаях, когда регионы уже взяли на себя ответственность за организацию определенных мероприятий, они вынуждены опираться на правительственные и коммерческие займы для финансирования соответствующих проектов. Возросшие социальные расходы в начале третьего президентского срока Путина увеличили бремя финансовых затрат регионов: это случилось в период, когда федеральный центр начал сокращать финансовую поддержку, а экономика стала двигаться по пути стагнации.

Логичный итог такой ситуации состоит в том, что регионы с высокой задолженностью, в конечном счете, не смогут платить по долговым обязательствам вовремя; что, как следствие, потребует вмешательства федерального центра. Новгородская область была первым (и пока единственным) регионом, который перенес технический дефолт в феврале 2015 года после того, как эта область не смогла выполнить своих долговых обязательств перед банком ВТБ. Несколько других регионов не смогли обслуживать долги и едва избежали этой участи благодаря продлению сроков выплат по кредитам с установлением процентов на уровне ниже рыночных.

Большинство аналитиков разделяют точку зрения о том, что региональных дефолтов удастся избежать, поскольку Кремль окажет помощь оказавшимся в критической ситуации регионам. Однако, столь мягкие бюджетные ограничения создают проблему. Рост обязательств и снижение доходов не сулят ничего хорошего ни регионам, ни центру; особенно учитывая, что некоторые регионы продолжают тратить слишком много и брать в долг (порой очень много), что ведет к неустойчивости финансовой политики и подрыву макроэкономической стабильности России. Даже в тех случаях, когда федеральное правительство предпринимает «дисциплинарные меры», такие как решительное подталкивание региональных правительств к балансированию бюджетов и сокращению расходов, в регионах понимают, что в конечном итоге центр выручит их из беды.

Экономические и социальные последствия

Многие региональные правительства инициировали сокращение расходов. Как отмечают эксперты, первыми под сокращение попали те программы, которые ориентированы на поддержку экономики и инфраструктуры (в частности, строительство и ремонт дорог). Эта первоначальная стадия, однако, уже миновала, и теперь региональные власти перешли к сокращениям в социальном секторе (школ, больниц, занятости бюджетников). В здравоохранении в 2015 году [планируется](#) «оптимизировать» 472 медицинских учреждения по всей России; это означает, что больницы и клиники будут реорганизованы, часть медицинских учреждений закрыты, численность персонала сокращена, а некоторым врачам и медсестрам придется взять на себя дополнительные обязанности. Подобные перемены обычно касались небольших государственных клиник и фельдшерских пунктов

в селах, но теперь затронута даже Москва. Так называемый процесс оптимизации медицинских учреждений в столице включал в себя ликвидацию множества больниц. Он все еще продолжается, что ведет к уличным протестам медицинских работников, таким как акции, прошедшие в конце ноября. Образование и коммунальные услуги – еще две сферы, расходы на которые сокращает правительство.

Тем временем, счета за коммунальные услуги вновь выросли (в среднем на 10%) в июле 2015 года. Даже до этого витка роста цен общий долг по оплате за коммунальные услуги возрос более чем до 1 триллиона рублей (порядка 20 млрд. долларов) в масштабе страны. Многие просрочивают платежи, а долг за газ домохозяйств и коммерческих предприятий достиг 220 миллиардов рублей в 2014 году и, похоже, еще более вырос в 2015 году.

Ожидается, что имевшее место в 2015 году сокращение расходов продолжится. Министерство финансов призвало вновь вернуться к «оптимизационным» мерам в образовании, культуре и госсекторе, а некоторые региональные правительства начали урезать социальные выплаты. Принятый в марте федеральный закон, отменил инфляционные надбавки к зарплатам и социальным пособиям. Власти некоторых регионов расширяют эти меры и ужесточают процедуры проверки права на получение социальных пособий. На 2016 год инфляционная индексация пенсий ограничена 4% и будет осуществляться только в отношении неработающих пенсионеров.

Реакция общества (или ее отсутствие)

В мае 2015 года Левада-центр провел социологический опрос, посвященный исследованию восприятия населением России приоритетов расходования государственных средств. Опрос выявил, что треть населения не знает о сокращении расходов на здравоохранение. В то же время, 73% заявили, что [предпочитают](#) бесплатные медицинские услуги, а 60% выразили несогласие с перенаправлением части средств со здравоохранения на альтернативные цели, такие как развитие Крыма, Дальнего Востока или исследования в сфере ядерной энергетики. Таким образом, реакция общества на сокращение расходов на здравоохранение, социальное обеспечение и пособия (а точнее отсутствие такой реакции) обусловлена, с одной стороны, нехваткой информации, а, с другой стороны, явной приоритетностью внешнеполитических проблем в общественном восприятии.

Эксперты Левада-центра полагают, что в России дебаты по поводу внешней политики в основном заменили собой интерес к внутривнутриполитическим проблемам. [Июльские опросы 2015 года](#) показали, что самыми запоминающимися событиями 2015 года стали боевые действия на востоке Украины и санкции западных стран. Причина такой внешнеполитической направленности общественных настроений в определенной мере заключается в установленной Кремлем повестке, виртуозно реализуемой государственным телевидением. Возможно, однако, что существует и более сложный набор причин, берущих свое начало в общественной пассивности советского типа и недостаточной вере в потенциал конструктивных перемен по ряду внутренних вопросов. Все это сочетается с ощущением величия и достижений, порожденным социальной мобилизацией вокруг проблем, не имеющих отношения к повседневной жизни. Российское общество имеет склонность воспринимать себя как вносящее вклад в реализацию некоей великой цели, будь то противостояние США, фашизму или «Гейропе».

По сути, геополитические амбиции и их реализация (как реальная, так и символическая) менее затратны с точки зрения требуемых от индивида действий, приносят большее

удовлетворение и сильнее объединяют российское общество; в то время как проблемы с зарплатами, пенсиями и здравоохранением по крайней мере сейчас откладываются в сторону, Возможно, в частном порядке люди озабочены экономическими проблемами; однако, они понимают, что это беспокойство не вписывается в более широкий контекст внутренней политики страны, характеризующийся публичным выражением патриотизма и риторикой национальной консолидации.

Неясно как долго продлится пассивность, поскольку ситуация подмены предпочтений может какое-то время продолжаться, особенно при наличии подталкивающих к поддержке режима дополнительных психологических причин (например, предполагаемых внешних угроз). Конечно, лавину экономических проблем не удастся сдерживать вечно; а нарастание бедности, инфляции и безработицы в конечном итоге заставит людей высказаться. Любое незначительное действие властей, такое как резкая отмена пригородного железнодорожного сообщения или введение дорожного налога, потенциально способно повлечь за собой мощную реакцию, подобную недавним протестам дальнбойщиков. Неудивительно, что Путин отреагировал на ситуацию с электричками столь резко, также как и то, что региональные власти готовятся к любым сценариям, тщательно отслеживая подобные настроения и поддерживая в состоянии готовности полицейские подразделения быстрого реагирования для пресечения беспорядков.

**Elliott School of
International Affairs**

THE GEORGE WASHINGTON UNIVERSITY

PONARS ● NEW APPROACHES
E U R A S I A ● TO RESEARCH AND
● SECURITY IN EURASIA

© PONARS Eurasia 2012. Данный текст основан на аналитической записке на английском языке с тем же номером. ПОНАРС Евразия представляет собой международную сеть ученых, разрабатывающих новые подходы к изучению проблем внутренней и внешней политики, безопасности и сотрудничества в России и Евразии. ПОНАРС Евразия базируется в [Институте исследований Европы, России и Евразии \(IERES\)](#) Школы международных отношений им. Эллиотта Университета Джорджа Вашингтона. www.ponarseurasia.org