ЭКОНОМИКА

УДК 336.1

DOI: 10.21779/2500-1930-2018-33-2-6-11

П.А. Ибрагимова

Взаимоотношения между Федеральным центром и регионами: новый виток

Дагестанский государственный университет; Россия, 367001, г. Махачкала, ул. М. Гаджиева, 43а; paizat_i@mail.ru

Законом о бюджете на 2017–2019 годы был установлен своего рода переходный период во взаимоотношениях между Федеральным центром и регионами по сбалансированности региональных бюджетов. Изменения затронули как сами инструменты государственной поддержки, так и характер финансирования. По утвержденному бюджету резко сокращен объем бюджетных кредитов, выделяемых регионам, но при этом увеличен срок предоставления бюджетного кредита с трех до пяти лет. Также изменен порядок предоставления средств из федерального бюджета.

Наряду с сокращением бюджетных кредитов увеличен объем дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности нуждающихся регионов, что стало возможным благодаря “централизации” одного процента из ставки налога на прибыль. При этом законодатель впервые обусловил предоставление дотаций необходимостью заключения соглашений между Центром и регионами. Региональные власти взяли на себя обязательства по повышению доходной части своих бюджетов, сбалансированности, оптимизации расходов, развитию малого и среднего бизнеса и т. п.

Замена бюджетных кредитов дотациями явилась своего рода продолжением политики российского правительства по снижению доли коммерческой задолженности в общей структуре регионального государственного долга. Регионов-нарушителей “долговых” норм становится все больше. Легкость предоставления бюджетных кредитов нижестоящим публично-правовым образованиям не стимулирует их к проведению ответственной бюджетной политики.

Таким образом, введя новые правила, правительство посчитало целесообразным увеличение финансовой помощи в виде дотаций для частичного покрытия дефицита бюджетов в целях погашения долговых обязательств по бюджетным кредитам, государственным ценным бумагам субъектов и дорогим кредитам, полученным от кредитных организаций, иностранных банков и международных финансовых организаций. Однако новая схема финансовой поддержки регионов, базирующаяся преимущественно на процессах территориального перераспределения ресурсов, не стимулирует субъекты к наращиванию собственного налогового потенциала, к самостоятельному развитию, к созданию в них точек экономического роста. Необходимо, чтобы регионы переключились с пассивной стратегии на стратегию развития.

Ключевые слова: бюджетные кредиты, долги регионов, дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности регионов.

В механизме бюджетной поддержки регионов в 2017 году произошли кардинальные изменения. Реформа затронула как набор инструментов государственной поддержки, так и саму логику помощи Федерального центра, делающего упор на целевой характер финансирования.

По утвержденному бюджету России на ближайшие три года объем бюджетных кредитов регионам планируется резко сократить с 340 млрд рублей в 2016 г. до 200 млрд в 2017 и 2018 годах, а в 2019 г. и вовсе до 50 млрд рублей. То есть всего за три года бюджетные кредиты регионам сократят почти в семь раз [8].

При этом предполагается использование бюджетных кредитов регионами на следующие цели:

- по ставке 0,1 % годовых – на частичное покрытие дефицита бюджета субъекта РФ (на срок до 5 лет) и на покрытие временного кассового разрыва (на срок, не выходящий за пределы финансового года);

- по ставке 0 % годовых – на мероприятия, связанные с ликвидацией последствий произошедших на их территории стихийных бедствий и техногенных аварий (на срок до 3 лет).

Срок предоставления бюджетного кредита увеличен с трех до пяти лет, но субъекту Федерации для его получения необходимо соблюдать ряд условий:

- в 2017–2022 годах дефицит регионального бюджета не должен превышать уровень более 10 % суммы собственных доходов бюджета (без учета безвозмездных поступлений за соответствующий финансовый год);

- поэтапно сокращать объем коммерческой задолженности к сумме доходов регионального бюджета;

- неувеличение и снижение общего объема государственного долга к сумме доходов регионального бюджета [1].

Если ранее при распределении кредитов регионам Министерство финансов руководствовалось показателем бюджетной обеспеченности (отношение налоговых доходов региона в расчете на одного его жителя к аналогичному показателю в среднем по всем субъектам). Теперь же ведомство исходит из так называемого минимального бюджета. Это коэффициент, который исчисляется как соотношение нормативных расходов, рассчитанных по итогам инвентаризации расходных полномочий, и объема доходов регионального бюджета [9].

Сокращение бюджетных кредитов компенсируется дополнительными безвозмездными перечислениями. Объем дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности планировалось увеличить в 2016 году на 100 млрд руб., до 614,6 млрд в 2017 году, в 2018 и 2019 годах сохранить на таком же уровне.

Увеличение дотаций стало возможным благодаря “централизации” одного процента из ставки налога на прибыль. С 1 января 2017 года распределение налога изменилось: если до сих пор 18 % из двадцати шло в казну региона и только 2 % – в федеральный бюджет, то сейчас 17 и 3 % соответственно. Именно за счет этих средств (по данным поступлений 2016 года, получается около 117 млрд руб.) был увеличен объем “выравнивающей” финансовой помощи федерального бюджета регионам.

Полученные средства предлагается разделить на три части: 84 млрд руб. будут потрачены на дополнительные дотации самым “бедным” регионам, 20 млрд руб. – на гранты самым динамично развивающимся территориям за высокие темпы роста налогового потенциала. Третья часть суммы останется в федеральном бюджете как компенсация выпадающих расходов.

В то же время объем дотаций, которые может получить конкретный регион, ограничен: прирост дотаций не может быть выше 20 % от объема доходов консолидированного бюджета региона за 2015 год. К тому же законодатель впервые обусловил предоставление дотаций на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности регионов (нецелевые средства на покрытие расходов регионов) необходимостью заключения соглашений между Центром и регионами. Срок для их подписания был дан до 1 марта. Региональные власти взяли на себя обязательства по повышению доходной части своих бюджетов, сбалансированности, оптимизации расходов, развитию малого и среднего

бизнеса и т. п. Условия, включенные в типовые соглашения между Центром и регионами, перечислены в постановлении № 1506 Правительства РФ от 27 декабря 2016 г.

В соглашениях фигурируют и параметры долга. В зоне риска 14 регионов, у которых госдолг превысил 100 % объема их налоговых и неналоговых доходов, а именно Ингушетия, Карелия, Марий Эл, Мордовия, Северная Осетия–Алания, Хакасия, Забайкальский край, Астраханская, Костромская, Псковская, Саратовская, Смоленская области, Еврейская автономная область, Чукотский автономный округ. За невыполнение программ оздоровления будут инициироваться наказания, вплоть до отставки губернаторов.

Крупнейшими получателями дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности в 2017 году стали Дагестан (52,4 млрд руб.), Якутия (36,6 млрд руб.) и Камчатка (37,16 млрд руб.).

В ближайшие три года Минфин планирует применять методику распределения дотаций, которая будет «в большей степени ориентирована на доведение расчетной бюджетной обеспеченности до минимального уровня за счет концентрации объема дотаций в наименее обеспеченных субъектах», следует из проекта Основных направлений бюджетной политики на 2017–2019 годы.

Сумма дотаций на выравнивание не полностью компенсирует те средства, которые можно было бы получить в рамках бюджетного кредитования. Поэтому федеральными властями предложены дополнительные источники доходов для регионов (в частности, зачисление части средств от увеличения акцизов на топливо в региональные дорожные фонды).

Кроме того, Минфином предусмотрено 65 субсидий в рамках 25 госпрограмм в 2017 г., 59 – в 2018 г. и 55 – в 2019 году. Вопрос целевых субсидий также ужесточается: – теперь регионы будут нести ответственность за недостижение показателей, возвращая в федеральный бюджет средства, использованные с низкой эффективностью. Также изменен порядок предоставления субсидии: не Федеральный центр будет выделять средства региону и ждать исполнения обещанного, а регион будет оплачивать расходы на ту или иную программу. Федерация присоединится к этому процессу в порядке софинансирования в той пропорции, которая установлена законом, постановлением и соглашением.

В то же время эксперты придерживаются мнения, что механизм дотаций в отличие от субсидий дает регионам больше возможностей самостоятельно определять объем и направление расходов, а также осуществлять распределение средств.

Замена бюджетных кредитов дотациями является своего рода продолжением политики российского правительства по снижению доли коммерческой задолженности в общей структуре регионального государственного долга. В последние годы федеральные власти сначала замещали коммерческий долг регионов бюджетными кредитами, а теперь замещают и бюджетное кредитование. В 2014 году в федеральном бюджете изначально планировалось предоставить регионам 80 млрд руб. в виде кредитов, а выдано почти 250 млрд, в 2015 году сумма выданных бюджетных кредитов увеличилась до 342 млрд руб., почти столько же (340 млрд руб.) выдано в 2016 году [4]. В итоге, если на начало 2015 года рыночный долг регионов (банковские кредиты и облигации) составлял 64 % против 31 % по бюджетным кредитам, то за два года, по данным Счетной палаты, доля коммерческого долга сократилась более чем вдвое – до 29 %, тогда как доля бюджетных кредитов, наоборот, выросла в полтора раза – до 49 %. Таким образом, выдача бюджетных кредитов позволила регионам существенно снизить уровень долго-

вой зависимости перед коммерческими банками, но при этом у регионов появилась новая задолженность – перед федеральным бюджетом.

Общий (совокупный) госдолг регионов по итогам 2016 года составил 2,35 трлн руб. Количество регионов, в которых долг превышает 100 % собственных доходов, к концу 2016 года возросло. Если в 2013 году объем накопленного госдолга превышал все текущие доходы за год в 7 регионах России, то к началу 2016 г. таких регионов было уже 14, т. е. каждый шестой. Приблизительно у трети субъектов РФ госдолг к собственным доходам превышал 80 %. Это дало толчок для поиска путей решения создавшейся проблемы: разработки новой схемы финансирования регионов из федерального бюджета.

Проблема состоит еще и в том, что с 2017 года согласно Бюджетному кодексу прекращает действовать льготный режим оценки регионального долга. В него будут включаться уже и бюджетные кредиты. Если общее долговое бремя оценивать и по коммерческому, и по бюджетному долгу в сумме, то количество регионов, нарушивших требования Бюджетного кодекса в этой части, в 2017 году резко увеличилось. Понимая неизбежность этой проблемы, Минфин решило заместить бюджетные кредиты, которые учитываются как долг, прямыми дотациями, чтобы количество регионов-нарушителей “долговых” норм не росло бы так стремительно. Однако таких регионов становится все больше, и фактически никаких серьезных санкций за нарушение ограничений Бюджетного кодекса к ним не применяется, скорее, наоборот: Минфин продолжает выдавать им льготные бюджетные кредиты, ежегодно корректируя механизм уплаты налогов, поступающих в регионы, меняя порядок предоставления финансовой помощи. Подобные действия дезориентируют субъекты РФ, дестимулируют эффективное управление финансами и долгом, повышая заинтересованность регионов в дотационности и иждивенчестве [3].

Таким образом, введя новые правила, правительство посчитало целесообразным увеличение финансовой помощи в виде дотаций для частичного покрытия дефицита бюджетов в целях погашения долговых обязательств по бюджетным кредитам, государственным ценным бумагам субъектов и дорогим кредитам, полученным от кредитных организаций, иностранных банков и международных финансовых организаций. Наверное, регионам будет проще получать дотации, которые не нужно возвращать в федеральный бюджет, но стоит отметить, что в целом это не сильно повлияет на объем их бюджетных дефицитов. Необходимо понимать, что технически простые корректировки бюджета в виде дешёвых бюджетных кредитов или дотаций являются временным “затыканием дыр”; система межбюджетных отношений окончательно перешла в режим “ручного управления” [7]. Реальная причина сокращения доходов регионов – кризис в экономике. И в этой части новая схема финансовой поддержки регионов вряд ли что-то изменит. Разве что чисто по бухгалтерии доходы регионов вырастут: ведь дотации в отличие от бюджетных кредитов будут относиться именно к ним.

Литература

1. *Власова И.* До 5 лет увеличится срок предоставления бюджетных кредитов регионам в 2017 году. – Режим доступа: URL: <http://newsroom24.ru/news/zhizn/146144/> – 29.12.2016.
2. *Дерюгин А.Н., Арлашкин И.Ю., Прока К.А., Ганган А.С.* Рекомендации по совершенствованию системы распределения выравнивающих трансфертов в Российской Федерации // *Российское предпринимательство*. – 2016. – Т. 17, № 1. – С. 37–46.

3. *Ибрагимова П.А.* Долги регионов: причины их образования и последствия // Вестник Дагестанского государственного университета. – 2016. – Вып. 2. – С. 61–66.
4. *Милюкова Я.* Меньше кредитов, больше дотаций // Ежедневная деловая газета РБК daily. – 2016. – № 203 (2459).
5. *Поварова А.И.* Региональный бюджет–2016: приоритеты не меняются // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. – 2016. – № 2 (44). – С. 133–152.
6. Пространственная дифференциация и приоритеты социально-экономического развития регионов России: монография / кол. авт. под ред. проф. Плисецкого Е.Л. – М.: Русайнс, 2016. – 234 с.
7. *Сенинский С.* Долги с часовым механизмом. – Режим доступа: URL: <http://www.svoboda.org/a/28188937.html> – 21 декабря 2016.
8. *Сенинский С.* Казна ручного управления. – Режим доступа: URL: <https://www.svoboda.org/a/28097406.html> – 4 ноября 2016.
9. *Фейнберг А.* Минфин усложнил условия для бюджетной помощи регионам // Ежедневная деловая газета РБК daily. – 2017. – № 076 (2573). Режим доступа: URL: <http://www.rbc.ru/newspaper/2017/04/28/5901cedc9a79476aa2ebeb95>
10. *Mustafaeva Kh., Mamaeva U., Bammatkhanova M., Ibragimova P.* Import Substituting Approach to Development of Regional Economy of Russia and Europe // Russia and the European Union Development and Perspectives Development and Perspectives / Springer International Publishing AG. – Switzerland, 2017.
11. *Musaeva A.M., Alborea S.N., Magomedov A.I., Filin M.A., Hancharova A.Sh.* Micro-level financial instruments joint overcoming of crises in the socio-economic sphere in the context of interaction of Russia and Europe // European Research Studies. – 2016.

Поступила в редакцию 20 июня 2017 г.

UDC 336.1

DOI: 10.21779/2500-1930-2018-33-2-6-11

Relationships between the federal center and the regions: a new round

P.A. Ibragimova

Dagestan State University; Russia, 367001, Makhachkala, M. Gadzhiev st., 43a; paizat_i@mail.ru

The budget law for 2017–2019 years established a kind of transition period in the relationship between the federal center and the regions in the balance of regional budgets. Changes have affected both the instruments of government support and the nature of funding. According to the approved budget the amount of budget credits allocated to the regions reduced drastically, but at the same time the loan application term increased from three to five years. Besides, the procedure for providing funds from the federal budget has changed.

Alongside the reduction of budget loans the volume of subsidies for leveling the budget capacity for the capital-hungry regions increased, which was made possible due to the “centralization” of one percent of the income tax rate. At the same time the legislator determined the provision of subsidies with the need for conclusion of agreements between the Centre and the regions. Regional authorities

have pledged to increase budget revenues, to balance and optimize expenditures, to develop small and medium business, etc.

The replacement of budget loans with subsidies was a kind of continuation of the Russian government's policy aimed at the reduction in the share of commercial debt in the overall structure of regional public debt. The number of regions violating "debt" norms is increasing. The ease of granting budget loans to subordinate public entities does not encourage them to implement responsible fiscal policy.

Thus, introducing new rules, the government considered it appropriate to increase the financial assistance in the form of subsidies to cover part of the budget deficit in order to settle debt obligations on budget loans, government securities of constituent entities and expensive loans from credit organizations, foreign banks and international financial organizations. However, a new scheme of financial support of regions, based mainly on the process of territorial redistribution of resources, does not encourage entities to expand their own tax potential, to self-development, to develop economic growth areas. It is necessary for the regions to switch from a passive strategy to a development strategy.

Keywords: budget loans, regions' debts, subsidies for leveling regions' budget capacity.

Received 20 June, 2017