

## Глобальный финансовый кризис и потенциал межбюджетных трансфертов в качестве механизма сбалансированности территориальных бюджетов в Российской Федерации

© 2010 М.В. Серегин

Академия труда и социальных отношений

E-mail: OET2004@yandex.ru

В статье идет речь о механизме межбюджетных трансфертов, который являлся основным в балансировании территориальных бюджетов в докризисный период в условиях профицита федерального бюджета РФ. Однако в условиях кризиса этот механизм стал неэффективным в достижении вертикального бюджетного выравнивания в связи с падением ВВП, наращиванием профицита федерального бюджета и снижением налоговых и неналоговых доходов.

*Ключевые слова:* глобальный экономический кризис, сбалансированность бюджетной системы, профицит бюджета, межбюджетные отношения, межбюджетные трансферты, государственные органы власти, органы местного самоуправления, централизация бюджетных ресурсов, вертикальное выравнивание.

Россия столкнулась с вызовами, порожденными глобальным экономическим кризисом, в своеобразных условиях. В конце 1980-х гг. – большей части 1990-х гг. страна переживала тяжелые последствия постсоветских реформ. Лишь к концу 1990-х гг. были созданы основные рыночные институты, экономические агенты адаптировались к новым условиям, и после кризиса 1998 г. начался экономический рост. Он в целом продолжался целое десятилетие. За этот промежуток времени была обеспечена сбалансированность бюджетной системы, причем федеральный бюджет планировался и исполнялся с профицитом. На этом фоне сформировались настроения агрессивного оптимизма, о котором свидетельствуют официальные документы начала – середины 2000-х гг.<sup>1</sup>

Вместе с тем в данный период в системе межбюджетных отношений сложилось противоречие между высокой степенью централизации бюджетных ресурсов (как по доходам, так и по расходам) на федеральном уровне, с одной стороны, и существенной формальной децентрализацией в процессе принятия решений органами государства и местного самоуправления – с другой. Это отрицательно сказалось на системе стимулов субфедеральных органов власти к проведению эффективной политики создания благоприятных экономических условий<sup>2</sup>. Устранение данных негативных факторов, являясь одним из важных условий успешной стратегии структурных реформ в бюджетной сфере, определяет высокую теоретическую значимость решения проблем эффективного распределения ресурсов между органами

власти различных уровней, отвечающего критериям экономической эффективности и социальной справедливости в федеративном государстве.

Формирование механизма эффективного финансового обеспечения расходных обязательств субфедеральных органов власти предполагает необходимость решения важнейшей теоретической проблемы оптимизации принципов централизма и децентрализма в распределении бюджетных полномочий между органами власти субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. Отсутствие такой универсальной, одобренной всем научным сообществом теории оптимального бюджетного устройства федеративного государства существенно тормозит процессы стабилизации доходной базы субфедеральных органов власти в Российской Федерации, а также эффективного выполнения государством и местным самоуправлением своих функций, конкретизированных в их расходных полномочиях. В конечном итоге это усугубляет фискальные проблемы государства и дестабилизирует развитие национальной хозяйственной системы в посткризисный период.

Основные тенденции в отношениях между различными уровнями власти находят отражение в структуре доходов и расходов консолидированного бюджета РФ. Представим данные, отражающие долю налоговых доходов и расходов субъектов Федерации в соответствующих показателях консолидированного бюджета России (табл. 1).

Динамика статистических показателей за период 1998–2005 гг. показывает существенное сни-

**Таблица 1. Доля некоторых показателей бюджетов субъектов Федерации в консолидированном бюджете России в 1992-2009 гг., %**

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
<b>Налоговые доходы</b>	44,2	53,1	53,4	47,6	49,5	53,1	56,6	49,2	43,5	37,4	35,1	39,6	36,1	30,9	31,8	33,9	33,2	36,6
<b>Налоговые доходы без ресурсных платежей и таможенных пошлин</b>	47,7	61,7	61,4	56,0	55,8	59,5	59,9	53,0	49,0	42,6	40,1	41,9	47,5	49,1	52,0	50,5	53,7	54,8
<b>Расходы</b>	34,0	40,3	37,7	43,4	45,4	48,1	54,1	51,9	54,4	54,2	49,3	50,0	50,8	49,5	43,4	48,3	49,2	43,4

*Источник.* Федеральное казначейство, расчеты автора по базе данных ИЭПП.

жение доли налоговых доходов субъектов РФ в консолидированном бюджете - с 56,6 до 30,9%. Данная тенденция обуславливается в большей степени экономической конъюнктурой (рост цен на энергоносители привел к увеличению поступлений таможенных пошлин и ресурсных платежей в федеральный бюджет), нежели перераспределением доходных источников между уровнями бюджетной системы. Доказательством этого является тот факт, что доля субнациональных бюджетов в налоговых доходах консолидированного бюджета без учета ресурсных платежей и таможенных пошлин за аналогичный период снизилась не столь значительно - с 53% в 1999 г. до 49,1% в 2005 г. В 2006-2007 гг. из-за более быстрого роста поступлений по налогам, закрепленным за региональными бюджетами, по сравнению с налоговыми поступлениями в федеральный бюджет наблюдался рост доли субнациональных бюджетов в налоговых доходах. В 2008 г. эта доля несколько снизилась, но все же осталась на уровне, заметно превышающем уровень 2005 г. Доля региональных бюджетов в налоговых доходах консолидированного бюджета без ресурсных платежей и таможенных пошлин в 2008 г. заметно выросла по сравнению с уровнем 2007 г. В 2009 г. экономический кризис внес определенные коррективы в рассматриваемые соотношения. Существенно выросла - с 33,2 до 36,6% - доля налоговых доходов субъектов РФ в соответствующих доходах консолидированного бюджета России, прежде всего из-за резкого падения доходов федерального бюджета от НДС и таможенных пошлин. Доля региональных бюджетов без учета ресурсных платежей и таможенных пошлин также несколько увеличилась: на 1,1 процентного пункта - с 53,7 до 54,8%. Во многом это обусловлено устойчивостью поступлений от НДС в региональные бюджеты во время кризиса (1666,2 млрд. в 2008 г. и 1665,8 млрд. руб. в 2009 г.).

Начиная с ноября 2008 г. экономический кризис стал серьезно сказываться на доходах региональных бюджетов. Первоначально сокращение доходов в наибольшей степени затронуло экономически развитые субъекты РФ (Тюменская область, Оренбургская область, Ханты-Мансийский АО, Челябинская область и др.), доходы которых во многом зависят от финансового состояния крупных налогоплательщиков, занятых в металлургической, нефтяной, химической и других видах деятельности в промышленности. В ноябре - декабре 2008 г. налоговые доходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации сократились в номинальном выражении в 34 регионах по сравнению с аналогичным периодом 2007 г. При этом значительное снижение (больше 10%) наблюдалось в 15 регионах (см. табл. 2).

В I квартале 2009 г. экономический кризис отразился на доходах бюджетов большинства регионов России: налоговые доходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации сократились в номинальном выражении в 54 регионах по сравнению с аналогичным периодом 2008 г. При этом существенное снижение (больше 10%) наблюдалось уже в 31 регионе. Вместе с тем необходимо отметить, что ситуация с исполнением доходной части бюджетов субъектов РФ была особенно напряженной в январе - феврале и заметно улучшилась в марте.

В апреле - мае 2009 г. ситуация с исполнением доходной части бюджета оставалась относительно стабильной (по сравнению с I кварталом), однако по отношению к уровню аналогичного периода 2008 г. наблюдалось падение налоговых доходов в большинстве регионов России. По итогам девяти месяцев масштаб падения доходов несколько уменьшился, однако сократилось также и число субъектов, в которых наблюдался рост налоговых доходов в 2009 г. по сравнению с аналогичным периодом 2008 г. (таких

**Таблица 2. Группировка регионов России в зависимости от изменения налоговых доходов консолидированного бюджета субъекта**

Число регионов, в которых изменение налоговых доходов в номинальном выражении составило	Ноябрь-декабрь 2008 г. к аналогичному периоду 2007 г.	Январь-февраль 2009 г. к аналогичному периоду 2008 г.	Январь-март 2009 г. к аналогичному периоду 2008 г.	Январь-май 2009 г. к аналогичному периоду 2008 г.	Январь-сентябрь 2009 г. к аналогичному периоду 2008 г.	Январь-декабрь 2009 г. к аналогичному периоду 2008 г.
Падение свыше 25%	3	15	7	11	10	6
Падение от 10 до 25%	12	24	24	24	19	19
Падение менее 10%	19	29	23	21	31	27
Рост	48	14	29	27	23	31

Источник. Федеральное казначейство, расчеты автора по базе данных ИЭПП.

регионов оказалось меньше, чем по итогам трех и пяти месяцев 2009 г.). В IV квартале ситуация с поступлениями налоговых доходов в консолидированные бюджеты субъектов несколько улучшилась. По итогам года лишь 6 субъектов показали падение налоговых доходов свыше 25%, а в 31 регионе поступления налогов выросли. Отчасти это обусловлено “эффектом базы”. Так как в конце 2008 г. в ряде регионов уже началось падение доходов, то при сравнении годовых данных ситуация с доходами выглядит существенно лучше, чем, например, за 9 месяцев. Вместе с тем, несмотря на эффект базы, можно говорить о том, что наиболее существенные проблемы с доходной частью региональные бюджеты испытывали в начале года. К концу 2009 г. ситуация немного выправилась, однако в 52 из 83 субъектов РФ произошло падение налоговых доходов по сравнению с уровнем 2008 г.

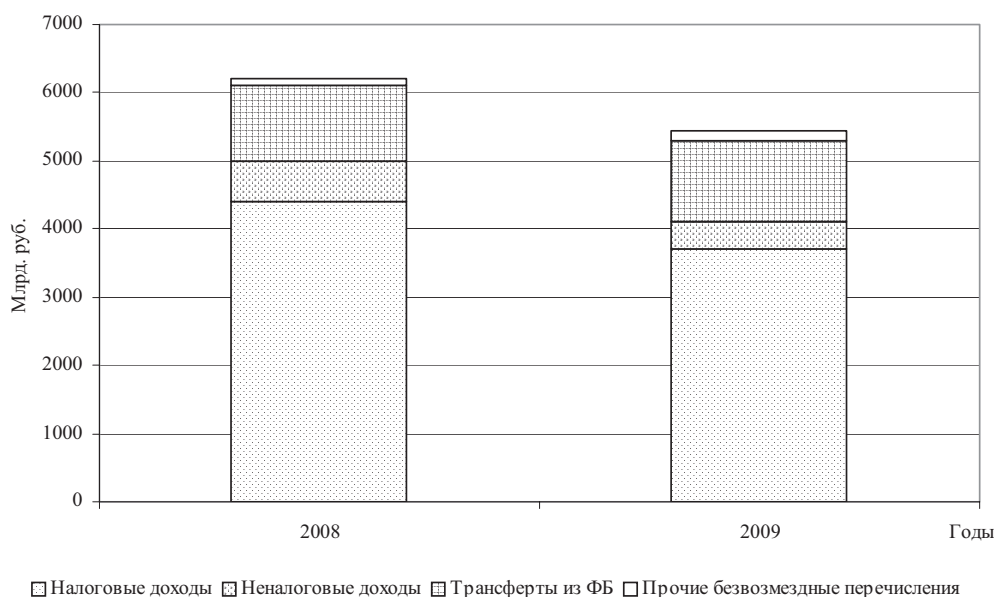
Основной причиной возникновения проблем с исполнением доходной части бюджетов субъектов РФ стало снижение поступлений по налогу на прибыль, которое началось в конце 2008 г. В ноябре-декабре 2008 г. в номинальном выражении поступления по налогу на прибыль организаций в консолидированный бюджет субъектов РФ снизились на 30,5% по сравнению с аналогичным периодом 2007 г. Падение поступлений затронуло большинство субъектов Федерации (65 регионов из 83). В I квартале 2009 г. негативная тенденция по снижению поступлений налога на прибыль продолжилась. В номинальном выражении поступления в консолидированный бюджет субъектов Российской Федерации снизились на 35% по сравнению с I кварталом 2008 г., при этом поступления упали уже в 72 регионах. Необходимо отметить, что в марте ситуация с поступлением по налогу на прибыль

организаций начала улучшаться, однако в январе - феврале 2009 г. она была крайне тяжелой: в трех регионах (Республика Саха, Астраханская область и Ямало-Ненецкий автономный округ) возврат излишне уплаченного налога даже превысил объем поступлений. В апреле - мае 2009 г. поступления по налогу на прибыль были существенно (примерно в 2 раза) ниже уровня 2008 г., т.е. ситуация продолжала ухудшаться. Во втором полугодии ситуация хотя и несколько изменилась в лучшую сторону, однако осталась крайне тяжелой. По итогам года поступления налога на прибыль в консолидированный бюджет субъектов Российской Федерации сократились на 39% по сравнению с 2008 г., при этом падение зафиксировано в 67 регионах.

Поступления по налогу на доходы физических лиц (НДФЛ) в целом по Российской Федерации оказались значительно стабильнее, чем поступления по налогу на прибыль организаций: в I квартале 2009 г. поступления по НДФЛ выросли в номинальном выражении на 5% по сравнению с I кварталом 2008 г. Однако в некоторых субъектах РФ в I квартале произошло значительное (более чем на 5%) падение поступлений НДФЛ (Челябинская, Ярославская, Кемеровская, Орловская, Свердловская области). Повышение поступлений НДФЛ было отчасти связано с повышением зарплат бюджетников.

Однако в дальнейшем ситуация несколько ухудшилась. Как уже отмечалось, в целом по РФ поступления НДФЛ в 2009 г. остались на уровне 2008 г. Однако в разрезе субъектов картина далеко не столь однозначна. В 36 регионах поступления данного налога снизились, при этом в семи субъектах сокращение произошло более чем на 10%<sup>3</sup>.

В целом доходы консолидированного бюджета субъектов РФ снизились в номинальном



**Рис. Доходы консолидированного бюджета субъектов РФ в 2008-2009 гг. по компонентам**

*Источник.* Федеральное казначейство, расчеты автора по базе данных ИЭПП.

выражении в 2009 г. на 4,4% по сравнению с уровнем 2008 г. При этом разные компоненты доходов показали разнонаправленную динамику, в результате чего структура доходов претерпела заметные изменения (см. рисунок).

Налоговые доходы консолидированного бюджета субъектов РФ сократились в 2009 г. на 13,5% в номинальном выражении, их доля в совокупных доходах региональных бюджетов снизилась с 71 до 64%. Неналоговые доходы также упали - на 15,4%, в результате чего их доля уменьшилась с 9,8 до 8,7%. В то же время трансферты из федерального бюджета увеличились в номинальном выражении на 31,4%, причем их доля в совокупных доходах выросла с 18 до 25%. Таким образом, в условиях кризиса роль федеральной помощи существенно возросла. Трансферты из федерального бюджета стали своего рода “подушкой безопасности”, благодаря которой регионы смогли более мягко пройти пик экономического кризиса.

Расходная часть консолидированного бюджета субъектов РФ также претерпела существенные изменения. Следует отметить, что в 2009 г. была прервана тенденция 2007-2008 гг. к росту доли региональных расходов в консолидированном бюджете Российской Федерации. Доля региональных расходов снизилась с 49,2% в 2008 г. до 43,4% в 2009 г. Данное соотношение сложилось в силу того, что расходы консолидированного бюджета субъектов РФ остались практически на уровне 2008 г. (рост всего лишь на 0,04%), в то время как расходы федерального бюджета (без учета

трансфертов регионам) увеличились в 2009 г. на 26% по сравнению с уровнем 2008 г.

Наибольшее снижение доли в совокупных расходах произошло по разделам “ЖКХ” и “Национальная экономика”. При этом расходы на ЖКХ уменьшились в номинальном выражении на 16,2%, а расходы на национальную экономику - на 8% по отношению к уровню 2008 г. Сокращение расходов в сфере ЖКХ произошло во многом за счет снижения капитальных вложений, которые уменьшились на 23%. В сфере поддержки национальной экономики важно рассмотреть динамику расходов на уровне подразделов. Снижение расходов на национальную экономику произошло главным образом за счет снижения финансирования дорожного хозяйства (на 3,8%), расходы на которое составляли 37% от общих расходов по данному разделу в 2008 г. В то же время заметно выросли расходы по подразделу “Общеэкономические расходы” (в 1,7 раза), прежде всего за счет финансирования мер по снижению напряженности на рынке труда. Также увеличились расходы на поддержку сельского хозяйства (на 8,7%). Важно подчеркнуть, что все три названных направления расходов в сфере национальной экономики софинансируются за счет субсидий из федерального бюджета.

В целом, говоря о динамике и структуре расходов консолидированного бюджета субъектов РФ в 2009 г., необходимо отметить следующее. Наибольшему сокращению подверглись капитальные расходы, в то же время существенно увеличились расходы на обслуживание государственного и муниципального долга, а также расходы

по тем направлениям, которые софинансируются (финансируются) из федерального бюджета.

Существенное падение налоговых и неналоговых доходов региональных бюджетов в 2009 г. привело к активизации долговых заимствований со стороны субъектов РФ. В целом, общая сумма средств, планируемая к перечислению в региональные и местные бюджеты в 2010 г., - на уровне 1129 млрд. руб. В номинальном выражении это на 12,9% меньше, чем объем средств, предусмотренный Законом о федеральном бюджете на 2009 г. При этом общие расходы федерального бюджета в номинальном выражении незначительно увеличатся (на 0,42%). В результате доля межбюджетных трансфертов другим уровням бюджетной системы в расходах федерального бюджета снизится по сравнению с 2009 г. - с 13,2 до 11,4%.

Необходимо также отметить, что система межбюджетных трансфертов остается сложной. В развитых странах, имеющих федеративную форму государственного устройства, как правило, существуют 1-3 крупнейших трансферта из федерального бюджета бюджетам территорий и 3-15 более мелких трансфертов. В Российской Федерации, согласно закону "О федеральном бюджете на 2010 г. и на период до 2012 г.", насчитывается свыше 87 различных трансфертов (4 в подразделе дотаций, 43 в подразделе субсидий, в том числе федеральные целевые программы и подпрограммы, 21 в подразделе субвенций и 19 в подразделе иных межбюджетных трансфертов). Возникает вопрос, эффективна ли такая система. По аналогии с налогообложением число трансфертов должно быть приемлемо для эффективного администрирования. По 35 направлениям финансирование составляет менее 1 млрд. руб., это значит, что для отдельного субъекта Российской Федерации финансирование по ряду направлений может составлять десятки или сотни тысяч рублей. Очевидно, что при целевом характере большинства направлений (субсидии и субвенции) издержки по оценке целевого использования данных средств, не говоря уже об оценке эффективности осуществляемых расходов, могут превысить выгоды от получаемых средств. Представляется необходимым провести тщательную ревизию разграничения полномочий между федеральным центром и регионами, с тем чтобы ряд полномочий целиком закрепить за регионами, а часть полномочий вернуть на уровень Федерации.

Дополнительным способом решения проблемы большого числа незначительных по объему целевых межбюджетных трансфертов и повышения качества управления выделяемыми финансовыми ресурсами является их объединение в блочные трансферты (консолидированные субсидии и субвенции). Суть блочных трансфертов заключа-

ется в том, что финансовые ресурсы в рамках одного межбюджетного трансферта можно использовать по нескольким направлениям. При этом уровень власти, из бюджета которого выделяются блочные трансферты, может устанавливать как формулу распределения данных трансфертов, так и условия расходования средств по каждому направлению финансирования<sup>4</sup>. Уровень власти, получающий блочный трансферт, может самостоятельно выбрать пропорции использования выделенных средств по каждому направлению, включенному в блочный трансферт.

В целом можно отметить, что в рамках закона "О федеральном бюджете на 2010 г. и на период до 2012 г." сохраняется ряд существенных проблем, характерных для системы межбюджетных отношений в Российской Федерации:

1) недостаточный объем Фонда финансовой поддержки регионов и неоправданно низкая доля дотаций в общем объеме межбюджетных трансфертов;

2) достаточно большое количество субвенций (в том числе небольших по объему), ставящее под сомнение эффективность существующей системы разграничения расходных полномочий между уровнями власти;

3) чрезмерное количество субсидий при недостаточно прозрачной и эффективной системе их распределения.

<sup>1</sup> "За десятилетие мы должны как минимум удвоить валовой внутренний продукт страны. Удвоение ВВП - это системная и конечно же масштабная задача. Она потребует глубокого анализа и уточнения существующих подходов к экономической политике. ...Убежден, в России уже есть все условия для постановки и реализации подобных задач, есть возможности реально заняться масштабным строительством современной и сильной экономики, а в конечном итоге формированием государства, конкурентоспособного во всех смыслах этого слова" (см.: Послание Президента России В.В. Путина Федеральному Собранию РФ 16 мая 2003 года. URL: <http://archive.kremlin.ru/text/appears/2003/05/44623.shtml>; Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации от 31 октября 2007 г. URL: <http://www.economy.gov.ru/wps/wcm/myconnect/economylib/mert/welcomel/legislation/documentsofministry/doc1193835322297>).

<sup>2</sup> См.: *Корытцев М.А.* Институциональная структура и механизмы функционирования квазирынков в общественном секторе / под ред. О.С. Белокрыловой. Ростов н/Д, 2009.

<sup>3</sup> Республика Дагестан, Челябинская область, Ярославская область, Свердловская область, Чувашская Республика, Пермский край и Кемеровская область.

<sup>4</sup> См.: *Повышение эффективности бюджетных расходов* / под общ. ред. А.А. Климова. М., 2009.