

## **ВЛИЯНИЕ РЕГУЛИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ФИНАНСОВ НА ЭКОНОМИКУ И БЮДЖЕТНУЮ СФЕРУ РЕГИОНОВ**

**В.А. Широбокова**

*Счетная палата Российской Федерации*

### **Аннотация**

Дан анализ бюджетной сферы регионов на примере субъектов Федерации, входящих в состав Сибирского федерального округа. Показано, как влияют механизмы регулирования государственных финансов на экономику и бюджетную сферу регионов. Выявлено негативное влияние межбюджетного регулирования на положение отдельных регионов. На основе анализа сделаны выводы о том, что существующая региональная политика в области государственных финансов далеко не всегда эффективна. Для решения многих проблем в этой области можно предложить иные подходы к построению межбюджетных отношений. В частности, предлагается заменить налог на добавленную стоимость налогом с продаж, что подкреплено расчетами на основе фактических данных. Такой подход существенно укрепит доходный потенциал регионов и будет стимулировать их к его наращиванию. Это представляется гораздо более эффективным, нежели имеющая место перманентная незначительная корректировка действующих механизмов межбюджетного регулирования.

**Ключевые слова:** регионы, Сибирский федеральный округ, регулирование, межбюджетные отношения, финансовая самостоятельность, бюджетная обеспеченность, дифференциация, вертикальная сбалансированность, горизонтальное выравнивание, налог с продаж

## **Abstract**

The paper presents a case study on budget analysis for regions included in the Siberian Federal District, and how public finances regulation influences their regional economies and budgets. We can state that intergovernmental regulation negatively impacts on the situation in several regions, and effectiveness of the current policies in relation to regional public finances is open to serious question. To solve many such problems, we would like to propose some other approaches to building intergovernmental fiscal regulation. For example, according to our calculations made on actual data, a value-added tax replaced by a sales tax would be more effective since such approach, instead of the ongoing practice to correct mechanisms of intergovernmental fiscal regulation, would allow higher regional revenues and more incentives to have revenues high.

**Keywords:** regions, Siberian Federal District, regulation, intergovernmental fiscal relations, financial independence, fiscal capacity, differentiation, vertical balance, horizontal equalization, sales tax

Регулирование государственных финансов в нашей стране осуществляется с помощью различных механизмов, но все они так или иначе замыкаются на систему межбюджетных отношений, включающую в себя распределение расходных полномочий и доходных источников по уровням бюджетной системы, а также обеспечение вертикальной сбалансированности бюджетов и горизонтального выравнивания бюджетной обеспеченности регионов и муниципальных образований посредством межбюджетных трансфертов. Представляется, что целью системы межбюджетных отношений должно являться стимулирование повышения уровня социально-экономического развития страны и ее регионов, выравнивание на этой основе их бюджетной обеспеченности и обеспечение минимально гарантированного качества бюджетных услуг гражданам страны независимо от места их проживания.

В экономической литературе у неангажированных авторов имеется единодушие в понимании того, что действующая в нашей стране система межбюджетных отношений весьма далека от совершенства и своих задач не решает. Ее основные проблемы достаточно широко освещены в различных источниках. Цель же настоящей статьи – на основе анализа фактических данных по оригинальной методике пока-

зять степень несовершенства используемых в современной России механизмов межбюджетных отношений и то, как они влияют на экономику и бюджетную сферу регионов.

Представленный ниже анализ проведен на базе критериев и показателей, многие из которых разработаны автором. Отличительной особенностью анализа является то, что наряду с традиционными показателями консолидированных бюджетов субъектов Федерации рассматриваются региональные показатели всей бюджетной системы. Это позволяет более объективно характеризовать субфедеральную финансовую сферу, поскольку на такие показатели не влияет действующая система межбюджетных отношений. Другой особенностью анализа является исследование связи бюджетных показателей с показателями уровня социально-экономического развития. В качестве исходной информации использованы отчетность Федерального казначейства об исполнении федерального бюджета и консолидированных бюджетов субъектов Федерации, а также официальная информация Росстата.

При проведении анализа для минимизации влияния дифференциации регионов по всем бюджетным показателям целесообразно приводить показатели к сопоставимому виду с помощью индекса бюджетных расходов (ИБР). При всех его недостатках другого показателя, с помощью которого можно привести к сопоставимому виду бюджетные показатели регионов, к сожалению, пока не имеется. ИБР дает возможность сопоставлять бюджетные показатели регионов, функционирующих в различных условиях.

Поскольку бюджет исполняется в последовательности: формирование доходов, их распределение, перераспределение и использование, – постольку и анализ бюджетной сферы регионов проведен в такой же последовательности. По данной методике анализ можно провести по любой совокупности регионов. В данном случае в качестве объекта анализа взяты субъекты Федерации, входящие в Сибирский федеральный округ, так как в его составе представлены регионы, относящиеся по уровню своего социально-экономического развития к самым различным группам. Это позволяет отследить влияние регу-

лирования государственных финансов на бюджетную сферу и уровень развития разных групп регионов.

Сибирский федеральный округ состоит из 12 субъектов Федерации, сильно дифференцированных как по уровню социально-экономического развития, так и, соответственно, по бюджетным показателям. Например, самый высокий среднедушевой объем ВРП в сопоставимом виде в Красноярском крае соответствует среднему показателю по РФ, а в Республике Тыве и Республике Алтай он составляет соответственно 20 и 19% от среднего по стране значения. По этому показателю данные регионы входят в тройку самых слаборазвитых регионов страны.

При доле в численности населения, равной 13,5%, на округ приходится 10,9% совокупного ВРП и только 5,9% собранных в 2011 г. на его территории доходов бюджетной системы. Частично это объясняется порядком учета доходов от внешнеэкономической деятельности, которые полностью проходят через Управление федерального казначейства по г. Москве и, соответственно, там же учитываются в отчетности об исполнении федерального бюджета. Реально же они создаются в том или ином объеме на всей территории страны. Но такой порядок их учета снижает реальный вклад других регионов в доходы бюджетной системы. На основе имеющейся бюджетной отчетности выделить долю той или иной территории в доходах от внешнеэкономической деятельности затруднительно. Но если элиминировать данный вид доходов, то доля СФО в доходах бюджетной системы составит уже 7,9%.

Территориальное распределение доходных источников является отправным моментом во всей конструкции межбюджетных отношений. Вызвано это тем, что при действующем налоговом законодательстве усугубляется объективно имеющее место крайне неравномерное территориальное распределение доходов с концентрацией основных доходных источников в ограниченном числе субъектов Федерации. Отсюда, в отличие от теории, где распределение доходных источников вторично по отношению к распределению расходных полномочий, на практике в нашей стране эта связь весьма условна. В результате возникают проблемы в обеспечении как вертикальной, так и гори-

зонтальной сбалансированности региональных бюджетов. Иллюстрацией этому может служить анализ доходных источников регионов СФО. Для повышения объективности он проведен по показателям доходов всей бюджетной системы.

Если рассматривать вклад СФО по отдельным видам доходов, то наиболее заметен он по акцизам, которых в 2011 г. в округе собрано 11,4% от общего их объема. Основными регионами поступления акцизов являются Омская область, Красноярский край, Иркутская и Новосибирская области. В части налога на доходы физических лиц на округ приходится 10,7% всего объема НДФЛ, а по налогу на прибыль – 9,6%. Весьма заметно также участие округа в формировании налога на добычу полезных ископаемых – 5,1%, из которых половину сформировала Томская область.

Если рассматривать структуру собранных доходов, то в целом по округу более половины (55%) приходится всего на три вида доходов: налог на прибыль, НДФЛ и налог на добавленную стоимость. По значению налога на прибыль в структуре собираемых доходов на одном из лидирующих мест в стране находится Красноярский край, что характерно для наиболее промышленно развитых регионов. Высокая же доля НДФЛ, напротив, характерна для наиболее депрессивных регионов, где слабы другие доходные источники. По доле НДФЛ в собранных доходах на втором месте в стране находится Республика Тыва, где на данный вид доходов все последние годы приходится 38–39% всех собранных доходов. По НДС основными формирующими его регионами являются Иркутская, Омская и Томская области.

*Доходный потенциал* СФО, который можно измерить отношением собранных доходов в бюджеты всех уровней к объему ВРП, в 2010 г. в среднем по округу составлял 0,22 при 0,37 в среднем по РФ. Ни в одном регионе округа значение данного показателя не превышает среднее по стране. Наиболее высок его уровень в Томской области (0,31) и Республике Алтай (0,30). Минимальные по округу значения собираемых доходов и ВРП зафиксированы в Республике Бурятия и Алтайском крае – по 0,18. В наиболее развитых регионах округа – Красноярском крае и Кемеровской области данный показатель составляет 0,20 и 0,21 соответственно.

В 2011 г. в расчете на душу населения в сопоставимом виде в бюджеты всех уровней собрано 50 тыс. руб., что в 2,5 раза меньше, чем в среднем по стране. При этом на территории округа находится Республика Тыва, где в 2011 г. было самое низкое в стране значение данного показателя – всего 9,1 тыс. руб., или 7% от среднего по России. Максимальная в округе величина собранных доходов бюджетной системы в расчете на душу населения в сопоставимом виде отмечена в Томской области, но и там данный показатель составляет всего 66% от среднего по стране значения (рис. 1).

После *распределения доходов по уровням бюджетной системы* в соответствии с действующим законодательством в распоряжении только двух регионов – Омской и Томской областей в 2011 г. осталось менее половины собранных доходов. Наименьший удельный вес собственных доходов\* зафиксирован в Томской области – 31% от собранных доходов. В остальных регионах доля собственных средств составила свыше 60%. Наиболее высок удельный вес доходов консолидированных бюджетов в Республике Бурятия – 77% всех собранных доходов. Такие различия обусловлены особенностями структуры доходной базы регионов: чем выше в ней доля налогов и сборов, поступающих в федеральный бюджет, тем, соответственно, ниже доля собственных доходов, и наоборот.

В структуре собственных доходов консолидированных бюджетов большинства регионов преобладает НДСЛ (более трети собственных доходов). На данный налог в Тыве, например, приходится более половины собственных доходов (выше только в Чеченской Республике). Исключение составляют Красноярский край, Иркутская и Кемеровская области, где основным источником собственных доходов является налог на прибыль.

Важным представляется объективный анализ *финансовой самостоятельности* регионов. Достаточно простым показателем для объективной, т.е. не зависящей от межбюджетных отношений, оценки

---

\* Здесь и далее под собственными доходами понимаются, в отличие от Бюджетного кодекса РФ, доходы, остающиеся в распоряжении консолидированного бюджета субъекта Федерации после распределения доходов по уровням бюджетной системы.

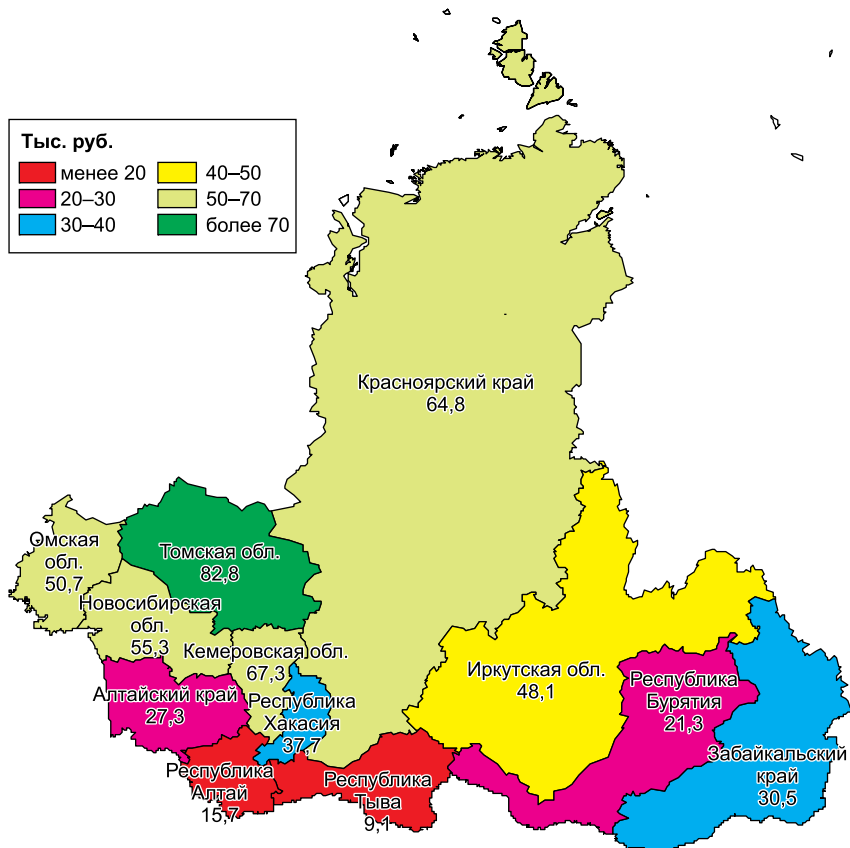


Рис. 1. Доходы бюджетной системы, собранные на территории СФО  
в 2011 г., на душу населения

финансовой самостоятельности региона может служить соотношение доходов, собранных на его территории, и расходов там же всей бюджетной системы. Для более точного определения этого показателя из доходов бюджетной системы целесообразно исключить доходы от внешнеэкономической деятельности и безвозмездные поступления из федерального бюджета. Из расходов бюджетной системы целесообразно исключить расходы федерального бюджета на общегосудар-

ственные нужды, национальную оборону, национальную безопасность и правоохранительную деятельность, обслуживание государственно-го долга, а также межбюджетные трансферты.

Анализ названных показателей по регионам СФО выявил, что в пяти регионах величина доходов, собранных в бюджеты всех уровней, в 2011 г. превышала произведенные расходы бюджетной системы, т.е. данные регионы при другой системе межбюджетных отношений могли бы быть полностью независимыми. Это Красноярский край, Иркутская, Кемеровская, Омская и Томская области. Наибольшим указанное соотношение было в Томской области, где объем собранных доходов превысил объем расходов бюджетной системы в 1,8 раза. В то же время в Тыве собранные доходы способны покрыть лишь 22% произведенных на ее территории расходов. Это означает, что при любой системе межбюджетных отношений данная республика, а также Республика Алтай, Республика Бурятия, Республика Хакасия, Алтайский и Забайкальский края будут дотационными. Из всех регионов последней группы финансово наиболее обеспечена Хакасия, где уровень собранных доходов покрывает около 85% расходов бюджетной системы.

Особое положение по рассматриваемому показателю занимает Новосибирская область, которая до 2009 г. также могла быть отнесена к финансово самостоятельным регионам, а в 2011 г. покрывала собранными на ее территории доходами 95% расходов бюджетной системы на своей территории. В перспективе у данного субъекта Федерации есть возможность вернуться к докризисной ситуации.

Все регионы СФО получают межбюджетные трансферты, в том числе дотации на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности. Исключение до 2012 г. составляла Кемеровская область. При этом *сальдо межбюджетных отношений*, рассчитанное как разность между объемом средств, поступающих с территорий округа в федеральный бюджет, и объемом межбюджетных трансфертов из федерального бюджета, по итогам 2011 г. в восьми регионах СФО было положительным, т.е. они перечисляли в федеральный бюджет средств больше, чем получали из него в виде межбюджетных трансфертов. Это дополнительно подтверждает приведенный выше тезис об объек-



тивной финансовой самостоятельности многих регионов СФО. Исключение составляют Республика Алтай, Республика Бурятия, Республика Тыва и Алтайский край. При этом превышение межбюджетных трансфертов над доходами федерального бюджета, поступившими с территории, например, Тывы, составляет более 8 раз.

После распределения доходов по уровням бюджетной системы *обеспеченность расходов доходами* (до получения межбюджетных трансфертов) в целом по округу в 2011 г. составила 75%, что несколько ниже, чем в среднем по стране.

Во всех субъектах Федерации округа объем собственных доходов меньше объема расходов их консолидированного бюджета (рис. 2). Однако это является уже следствием распределения доходов по уровням бюджетной системы. Наибольшая зависимость от финансовой помощи из федерального бюджета имеет место в Республике Алтай и Республике Тыве. Там собственные доходы покрыли в 2011 г. всего 26 и 24% расходов консолидированного бюджета соответственно. Данные регионы относятся к высокودотационным. К числу наиболее

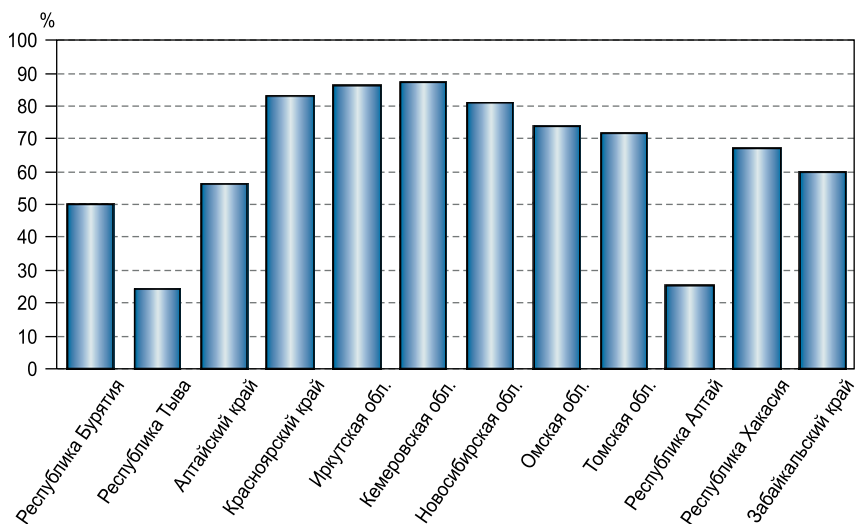


Рис. 2. Обеспеченность расходов консолидированных бюджетов собственными доходами в регионах СФО в 2011 г.

финансово обеспеченных относятся Кемеровская, Иркутская, Новосибирская области и Красноярский край.

По объемам *доходов консолидированных бюджетов субъектов РФ* в сопоставимом виде в расчете на душу населения ни один регион СФО не имеет показатель выше среднего по стране. Относительно высокий уровень этого показателя в 2011 г. наблюдался в Кемеровской области и Красноярском крае – 97 и 89% от среднего по стране соответственно. Все остальные регионы по данному показателю значительно отстают от РФ. Наиболее заметно это отставание – почти в 2 раза – в Республике Тыве.

*Расходы бюджетной системы* в расчете на одного жителя в сопоставимом виде в среднем по СФО в 2011 г. были одними из самых низких в стране: 63 тыс. руб. при 96 тыс. руб. в среднем по РФ. Наиболее низок уровень данного показателя в Тыве – в 2,2 раза меньше среднего. При этом в регионе с близким уровнем бюджетной обеспеченности собственными доходами – Чеченской Республике аналогичный показатель на 20% превышал средний по стране уровень. Чуть более половины от среднего по РФ значения составил рассматриваемый показатель в Бурятии, Алтайском крае и Иркутской области. Самым высоким он был в Новосибирской области – 79% от среднего по РФ. В большинстве остальных регионов расходы бюджетной системы на одного жителя в сопоставимом виде не превысили 60% от среднего по стране значения.

Если говорить о расходах по конкретным направлениям, то в СФО они также существенно ниже средних по стране. Так, например, в 2011 г. расходы бюджетной системы в сопоставимом виде в расчете на душу населения на здравоохранение в Республике Алтай, Бурятии и Тыве были в 2 раза и более ниже среднероссийских. Самым высоким был данный показатель в Новосибирской области – 87% от среднего по РФ уровня.

В 2011 г. в округе *доля консолидированных бюджетов регионов в структуре расходов бюджетной системы* составила 70% при 56% в среднем по РФ. В Кемеровской области она превысила 80%. Доля расходов консолидированного бюджета ниже 60% зафиксирована лишь в Забайкальском крае и Новосибирской области, т.е. федераль-

ный центр слабо участвует в финансировании расходов на территориях большинства регионов округа.

Одним из механизмов государственного регулирования, призванным повлиять на уровень развития регионов, является реализация **федеральных целевых программ**. Анализ опыта применения данного механизма представляется целесообразным в свете предстоящего перехода на программный подход к исполнению бюджетов, элементом которого и являются ФЦП. Федеральные целевые программы реализуются на территории округа, но их влияние на экономику большинства сибирских регионов незначительно. В расходах федерального бюджета на ФЦП на долю СФО приходится всего 9,7%, из которых половина предназначена на реализацию ФЦП на территории Бурятии и Томской области. Только в этих регионах объем средств федерального бюджета, направленных в 2011 г. на реализацию ФЦП, составил 7% по отношению к доходам их консолидированных бюджетов. Это весьма неплохой показатель по сравнению с другими российскими регионами, в том числе и входящими в СФО. В остальных регионах округа данное соотношение не превысило 1,1%.

Почти четверть всех расходов на ФЦП приходится на программу «Развитие транспортной системы России». Основным регионом, реализующим эту программу, является Томская область (85% расходов на данные цели в округе). Два региона СФО – Бурятия и Забайкальский край участвуют в реализации ФЦП «Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Забайкалья на период до 2013 года». В 2011 г. на них пришлось 10% расходов федерального бюджета на данную ФЦП, в которых доля Бурятии составила 96%. При этом темпы роста экономики Бурятии существенно отставали от средних темпов по РФ. Правда, не исключено, что без реализации этой ФЦП они могли бы быть еще ниже, поскольку расходы только федерального бюджета составляли, например, в 2011 г. 7,5% по отношению ко всем расходам консолидированного бюджета республики.

При имеющихся объемах финансирования из центра, при ограниченных собственных возможностях по финансированию региональных программ и по привлечению средств из внебюджетных источников во многих регионах СФО переход на программный метод

финансирования расходов, как на федеральном уровне, так и на региональном, вряд ли существенно повлияет на уровень социально-экономического развития, особенно в депрессивных регионах. Для улучшения ситуации в них необходимо пересмотреть всю региональную экономическую политику и механизмы межбюджетного регулирования.

В текущей же ситуации показатель *расходов консолидированных бюджетов регионов* на душу населения (в сопоставимом виде) в среднем по округу в 2011 г. был ниже среднего по стране на 21%. Близок к среднему уровень данного показателя только в Кемеровской области (0,99 от среднего по РФ) и Красноярском крае (0,91). Во всех остальных регионах он существенно ниже среднего значения. Почти в 2 раза ниже среднего был этот показатель в Республике Тыве (в Чеченской Республике, например, в 1,4 раза выше). На 40% ниже среднего он был в Республике Бурятия. В остальных регионах уровень сопоставимых расходов консолидированных бюджетов в расчете на душу населения был ниже среднего на 20–30%.

В структуре расходов большинства субъектов Федерации СФО более 60% – это расходы на социальную сферу. Исключение составляют Республика Алтай и Томская область. В трех регионах округа – Республике Тыве, Забайкальском крае и Омской области доля этих расходов превысила 70%.

Расходы на реальный сектор экономики заметны лишь в структуре расходов Республики Алтай – 32%. Это третье в стране после Тюменской области и Республики Татарстан значение данного показателя.

Соотношение расходов на социальную сферу и расходов на национальную экономику косвенно отражает степень того, насколько регион может через свои финансы влиять на собственное развитие. Естественно, что при слабом финансовом обеспечении подавляющую часть расходов будут составлять расходы на выполнение социальных обязательств и обеспечение социальных гарантий. На другие расходы у финансово слабообеспеченных регионов просто не остается средств. И то, что Алтайский край направил в 2011 г. почти треть расходов своего консолидированного бюджета на развитие экономики, является приятным исключением из общего правила. Насколько повлияла та-

кая бюджетная политика на дальнейшее развитие региона, можно будет отследить при аналогичном анализе по прошествии определенного времени.

Следствием *недостаточной вертикальной сбалансированности бюджетов* регионов СФО является то, что по итогам 2011 г. семь из 12 регионов округа исполнили свой консолидированный бюджет *с дефицитом*. Наиболее значительный дефицит консолидированного бюджета имел место в Республике Алтай – 22% от размера собственных доходов консолидированного бюджета, что является нарушением статьи 92.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации. В Республике Хакасии также нарушена данная статья, поскольку дефицит незначительно превысил 15% по отношению к собственным доходам консолидированного бюджета.

Субъекты Федерации, входящие в состав СФО, имеют *долговые обязательства*. Наиболее значительная долговая нагрузка – у Республики Алтай и Омской области, где размер долга составил 60 и 38% по отношению к собственным доходам соответственно. В остальных регионах округа долговая нагрузка существенно ниже.

Для оценки того, насколько качественно действующая система межбюджетных отношений справляется со своими функциями, в частности с выравниванием уровня дифференциации бюджетной обеспеченности регионов, может быть использовано их ранжирование по рассмотренным выше показателям. При этом интерес представляют не сами ранги, а их изменение в процессе межбюджетного регулирования, т.е. то, насколько эти ранги меняются после получения регионами межбюджетных трансфертов. Очевидно, что нормальная система межбюджетного регулирования не должна допускать резких и малообоснованных изменений рангов территорий.

*Сравнение регионов СФО по отдельным показателям* на основе рангов, построенных по основным макроэкономическим и бюджетным показателям в сопоставимом виде в расчете на душу населения, дает следующее (см. таблицу). В округе три субъекта Федерации – Республика Алтай, Республика Бурятия и Республика Тыва относятся к числу наиболее депрессивных российских регионов, поскольку находятся на одних из последних мест в стране по объему сопоставимо-

**Ранги регионов СФО по основным макроэкономическим и бюджетным показателям**

Регион	ВРП (2010 г.)	Доходы бюджетной системы	Собственные доходы	Собств. доходы с дотациями на выравнивание бюджет. обеспеченности	Доходы консолидир. бюджета	Расходы бюджетной системы
Республика Алтай	81	78	78	74	55	66
Республика Бурятия	76	73	73	77	78	73
Республика Тыва	83	83	83	80	83	81
Республика Хакасия	49	47	46	47	68	57
Алтайский край	59	65	64	60	61	72
Забайкальский край	68	62	55	53	45	23
Красноярский край	14	22	14	16	23	35
Иркутская обл.	39	31	33	37	54	71
Кемеровская обл.	17	19	9	9	14	29
Новосибирская обл.	34	26	21	18	26	16
Омская обл.	25	27	37	38	53	67
Томская обл.	30	14	49	59	59	62

го среднедушевого показателя ВРП. Естественно, можно ожидать, что именно по отношению к этим регионам политика межбюджетного регулирования будет направлена на выравнивание уровня их развития и финансовой обеспеченности с уровнем других регионов страны.

Тем не менее в процессе межбюджетного регулирования бюджетные показатели улучшились, и существенно, только у Республики Алтай. Положение Бурятии относительно других субъектов Федерации по показателю доходов своего консолидированного бюджета даже ухудшилось по сравнению с показателем собственных доходов региона, а положение Тывы осталось без изменений. То есть если Бурятия занимала по показателю как собранных, так и собственных дохо-

дов 73-е место, то после выделения ей дотаций на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности ее позиции относительно других регионов, получивших более заметные для своих бюджетов трансферты, ухудшились и регион стал занимать уже 77-е место. А если рассматривать позиции Бурятии после завершения процесса межбюджетного регулирования, то регион отодвинулся по шкале рангов еще на одну позицию. Таким образом, налицо негативное влияние межбюджетного регулирования на положение данного региона относительно других субъектов РФ. Совершенно очевидно, что при таком подходе у депрессивных регионов нет никаких шансов изменить уровень своего развития и, следовательно, финансовой обеспеченности.

Кроме Республики Алтай положительно межбюджетные отношения сказались на финансовых показателях лишь Забайкальского края. А вот ухудшены вследствие данного процесса, причем весьма существенно, показатели Хакасии, Иркутской, Омской и Томской областей. Эти регионы входят в число 10 субъектов РФ, в которых имело место наиболее значительное ухудшение в процессе межбюджетного регулирования уровня финансовой обеспеченности относительно других регионов. Так, в Омской области снижение ранга по уровню доходов своего консолидированного бюджета относительно ранга по уровню собственных доходов составило 16 пунктов. А такой относительно развитый и собирающий на своей территории значительный объем доходов в бюджеты всех уровней регион, как Томская область, в результате межбюджетного регулирования по уровню своего финансового обеспечения оказался в группе регионов с низким уровнем развития.

Приведенные данные свидетельствуют о несовершенстве механизмов межбюджетного регулирования как минимум в части горизонтального выравнивания бюджетной обеспеченности. Так, дотации на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности по самой своей сути не должны приводить к резкому изменению положения региона после их выделения относительно положения до их выделения. Факты же свидетельствуют о том, что такое явление имеет место, и не только по Томской области. Представляется, что подобная политика в сфере межбюджетного регулирования плохо объяснима как с точки зрения

экономической целесообразности, так и с точки зрения социальной справедливости.

Анализ *взаимосвязи уровня социально-экономического развития и бюджетной сферы* проведен на основе сопоставления бюджетных показателей с показателем валового регионального продукта. Величина валовой добавленной стоимости является интегральным показателем, отражающим уровень развития как страны в целом, так и отдельного региона. Поэтому представляется вполне оправданным использовать, хотя и с определенными оговорками, *сопоставление показателя ВРП с бюджетными показателями*. Такое сопоставление отражает уровень перераспределения через систему государственных финансов создаваемой валовой добавленной стоимости.

При сопоставлении ВРП с бюджетными показателями следует учитывать целый ряд факторов. Это в первую очередь особенности отраслевой структуры ВРП. Основной вклад в формирование ВРП вносят в большинстве регионов базовые отрасли экономики, на развитие которых бюджетная система может повлиять через государственные инвестиции (из бюджетов всех уровней) или государственный заказ (налоговое стимулирование в данном случае не рассматривается). Поскольку государственные инвестиции в последние годы имеют четкую тенденцию к сокращению, их влияние на ВРП ослабевает. Влияние же государственного заказа, оплачиваемого из бюджетной системы, во многих регионах достаточно высоко.

Соотношение расходов бюджетной системы и ВРП целесообразно рассматривать как определенный индикатор уровня развития и зависимости региона от бюджетной системы. Чем выше это соотношение, тем большая часть ВРП вовлечена в перераспределение через бюджетную систему и тем более ВРП зависим от сферы государственных финансов. И соответственно, величина расходов, осуществляемых на территории такого региона, может существенно влиять на динамику ВРП.

*Сравнение регионов СФО по одинаковым параметрам* – темпам роста ВРП за 2006–2010 гг. и среднему за этот же период соотношению расходов бюджетной системы (РБС) в реальном выражении и ВРП приведено на рис. 3.



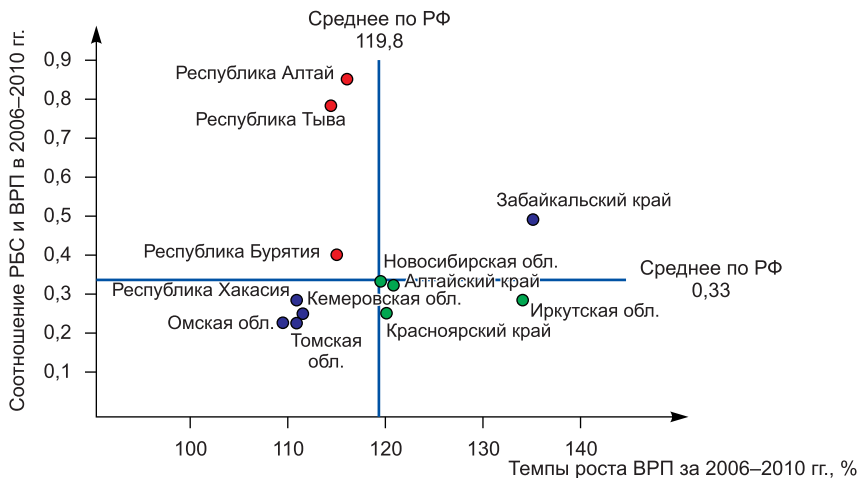


Рис. 3. Темпы роста ВРП и среднее за период соотношение расходов бюджетной системы и ВРП за 2006–2010 гг.

Анализ показывает, что лучшие позиции имеют Иркутская область, Алтайский и Красноярский края. Там рост ВРП превышает средний по РФ при более низком, чем в среднем по РФ, соотношении расходов бюджетной системы и ВРП. В Забайкальском крае рост ВРП темпами, опережающими средние по стране, наблюдался на фоне существенно более высокого, чем в среднем по РФ, соотношения расходов бюджетной системы и ВРП. Новосибирская область по рассматриваемым параметрам находится на среднем по России уровне. Во всех остальных регионах темпы роста ВРП были ниже, чем в среднем по стране. Однако если в Омской, Томской, Кемеровской областях и Республике Хакасии при этом перераспределяемая через бюджетную систему часть ВРП была ниже среднего по стране значения, то в Республике Бурятии и особенно в Республике Алтай и Республике Тыве зависимость от бюджетной системы была выше среднего.

При этом в рассматриваемый период имело место увеличение части ВРП, перераспределяемой через бюджетную систему, в абсолютном большинстве субъектов Федерации, входящих в СФО. Это сопровождалось ростом в структуре ВРП доли услуг нерыночного

характера. Лидером в стране по данному показателю является Республика Тыва, где доля услуг нерыночного характера приближается к половине ВРП. А соотношение РБС и ВРП выше, чем в Тыве (0,84), только в Республике Ингушетии и Чеченской Республике. При такой высокой зависимости от бюджетной сферы наиболее слаборазвитых регионов СФО необходим пересмотр как механизмов межбюджетного регулирования, так и всей государственной финансовой политики. Без проведения структурных преобразований при поддержке государства в виде инвестиций, направленных на создание условий для развития экономики на основе имеющихся в этих регионах ресурсов, или гарантий под привлечение таких инвестиций данные субъекты РФ так и останутся в числе депрессивных и, следовательно, высокодотационных.

Проведенный на базе объективных показателей анализ подтверждает мнение большинства специалистов о том, что действующая модель межбюджетных отношений не только не обеспечивает вертикальную сбалансированность региональных бюджетов, но и не способствует горизонтальному выравниванию бюджетной обеспеченности, не говоря уже о стимулировании регионального развития.

При заложенной на 2013–2015 гг. Минфином России тенденции существенного сокращения межбюджетных трансфертов для многих регионов Сибирского федерального округа может возникнуть проблема финансового обеспечения выполнения расходных обязательств, т.е. может усугубиться вертикальная несбалансированность консолидированных бюджетов субъектов Федерации.

Кроме того, регионам потребуются значительные средства на исполнение Указов Президента РФ, призванных реализовать предвыборные обещания, а сумма дотаций на эти цели, по мнению большинства экспертов, явно недостаточна.

Возникают серьезные сомнения в эффективности такой региональной политики в области государственных финансов. Тем не менее менять действующую модель основного ее механизма – межбюджетных отношений в перспективе не предполагается. Однако если поставить во главу угла такую задачу, как стимулирование регионов к наращиванию собственного доходного потенциала, то могли бы

быть предложены иные подходы к построению межбюджетных отношений. В качестве наиболее простого варианта возможна замена крайне неравномерно распределенного и плохо администрируемого налога на добавленную стоимость на налог с продаж, что предлагают целый ряд экономистов. При этом весь налог с продаж следует оставлять на территории, где его собирают.

Как показывают расчеты автора по данным за 2011 г., достижение того же уровня доходов бюджетной системы, что был при НДС, при замене его на налог с продаж возможно при введении 20%-й ставки налога с продаж и при уровне его собираемости в 60%. Такое изменение налогового законодательства позволит большинству регионов обойтись без межбюджетных трансфертов для обеспечения вертикальной сбалансированности своих бюджетов. Так, в СФО полностью покрыть расходы своих консолидированных бюджетов собственными доходами смогли бы шесть регионов: Красноярский край, Иркутская, Кемеровская, Новосибирская, Омская и Томская области. Близки к вертикальной сбалансированности Республика Хакасия и Алтайский край. В Забайкальском крае и Республике Бурятия уровень вертикальной сбалансированности мог бы составить 91 и 85% соответственно. Seriously изменить ситуацию при такой модели не удалось бы лишь в Республике Алтай и Республике Тыве, где вертикальная сбалансированность хотя и улучшается, но составляет всего 38 и 36% соответственно.

Такой подход реально существенно укрепит доходный потенциал регионов и будет стимулировать их к его наращиванию. Кроме того, заметно сократится дифференциация в распределении налогового потенциала по территории страны. Это представляется гораздо более эффективным, нежели имеющая место перманентная незначительная корректировка действующих механизмов межбюджетного регулирования, ничего, по сути, не меняющая.

*Рукопись статьи поступила в редколлегию 01.02.2013 г.*