

ДЕСЯТЬ ШАГОВ К СБАЛАНСИРОВАННОСТИ БЮДЖЕТОВ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Евгений Александрович ДОМБРОВСКИЙ

кандидат экономических наук, государственный советник Российской Федерации 3 класса,
Министерство финансов Российской Федерации, Москва, Российская Федерация
e-dombrovsky@yandex.ru

История статьи:

Принята 29.04.2015

Одобрена 16.06.2015

УДК 336.1

Ключевые слова: региональный бюджет, государственный долг, сбалансированность бюджетов, оптимизация расходов, повышение доходов

Аннотация

Предмет. Ухудшение макроэкономической конъюнктуры в текущих условиях способствует возникновению новых вызовов для российской бюджетной системы. Эффективная бюджетная политика на всех уровнях публичной власти в условиях роста социальных обязательств и сокращения доходной базы остается важным инструментом стабилизации негативных тенденций и обеспечения экономического роста в будущем. Реализация данных задач невозможна в условиях увеличивающегося бюджетного дефицита. Весьма актуальна проблема бюджетного дефицита и наращивания государственного долга для субъектов Российской Федерации, доходную базу которых формируют поступления, зависящие от развития предпринимательства на территории региона, и на объемах которых это в первую очередь может сказаться. Также преимущественно за счет средств региональных бюджетов осуществляется финансирование таких направлений, как здравоохранение, образование, социальная поддержка населения.

Цели и задачи. Целью работы является подготовка предложений с последующей апробацией на конкретных расчетах, направленных на оптимизацию расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации и увеличение бюджетных поступлений. К основным задачам относятся: выявление основных рисков при исполнении бюджетов субъектов Российской Федерации; выработка мер, направленных на оптимизацию расходов региональных и местных бюджетов; подготовка предложений по росту доходов региональных бюджетов в текущих макроэкономических условиях.

Методология. В работе с помощью статистических методов проанализированы состав и структура расходов бюджетов субъектов Российской Федерации, а также источники роста доходной части на региональном уровне.

Результаты. Предложения, представленные в исследовании, могут быть использованы органами публичной власти и органами местного самоуправления при формировании основных направлений бюджетной политики и подготовке проектов бюджетов.

Выводы. Меры, направленные на сокращение бюджетного дефицита и обеспечение сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации, могут быть реализованы на федеральном и региональном уровнях.

© Издательский дом ФИНАНСЫ и КРЕДИТ, 2015

В настоящее время российская экономика столкнулась с вызовами, обусловленными изменениями макроэкономической конъюнктуры. На фоне структурных особенностей текущей экономической модели внешние условия привели к существенным финансовым колебаниям.

Темп роста ВВП в 2014 г. замедлился и по итогам года составил менее 1% (0,6%). В 2015 г. прогнозируется снижение данного показателя на 3 п.п. Резкое снижение цен на нефть и другие природные ресурсы в совокупности с ростом стоимости бивалютной

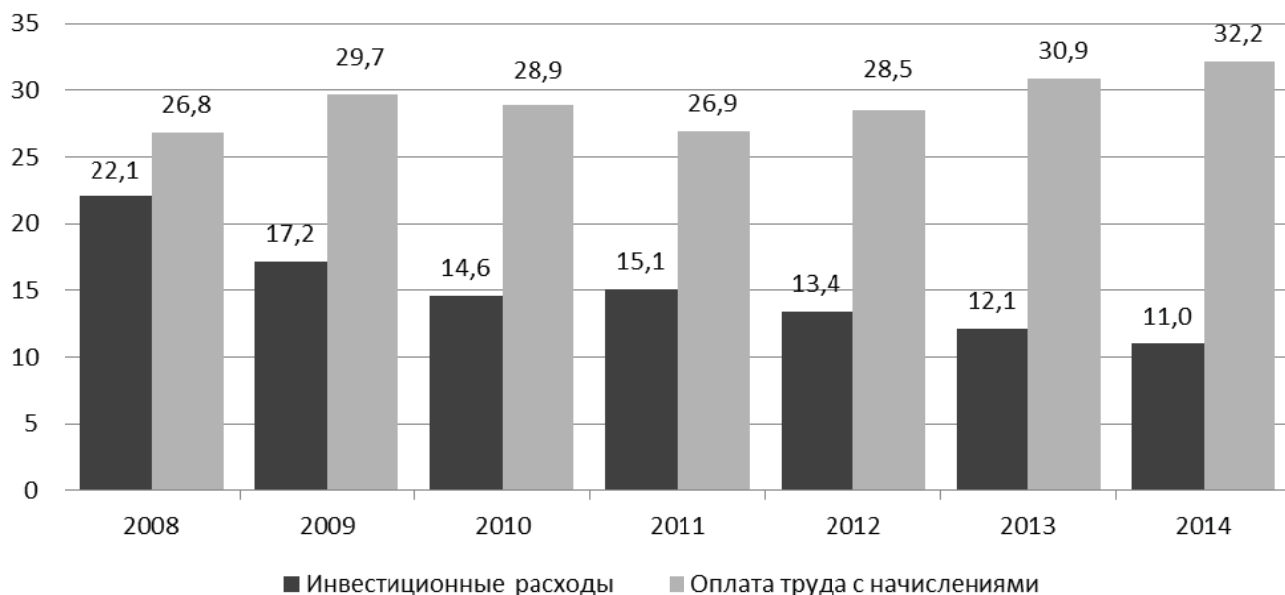
корзины запустило новый инфляционный виток: 11,4% в 2014 г. и 12,2% в 2015 г.¹

Ключевым результатом стало резкое сокращение притока иностранного капитала, галопирующий рост цен на основные группы товаров и снижение реальных располагаемых денежных доходов населения.

¹ Проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов» URL: <http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28SpravkaNew%29?OpenAgent&RN=744090-6&02>.

Рисунок 1

Структура расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в 2008–2014 гг., %



В заметно изменившихся условиях социально-экономического развития Российской Федерации важная роль будет сохраняться за бюджетной политикой на всех уровнях бюджетной системы. Федеральный бюджет будет нести на себе все риски изменившейся мировой конъюнктуры. При этом региональные и местные бюджеты в текущих условиях будут ощущать на себе в полной мере снижение инвестиций и увеличение социальных обязательств.

На уровне субъектов Российской Федерации в настоящее время сконцентрированы доходные источники, объем поступлений которых в большей степени зависит от действий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по развитию предпринимательства, а также связан с налогообложением бизнеса (налог на прибыль организаций, налог на доходы физических лиц, имущественные налоги, а также налоги, взимаемые с плательщиков, применяющих специальные налоговые режимы)².

С одной стороны, данный факт стимулирует органы государственной власти в регионах развивать экономический потенциал, так как дополнительные доходы будут оседать на местах, но, с другой стороны,

в условиях замедления предпринимательской активности и ухода малого бизнеса с рынка региональные и местные бюджеты почувствуют это первыми. Добавьте еще к этому налоговое стимулирование, призванное поддержать реальный сектор экономики. В краткосрочной перспективе это обязательно приводит к снижению бюджетных поступлений.

В то же самое время усугубление негативных тенденций будет сопровождаться реальным ухудшением социального положения незащищенных слоев населения и необходимостью оказания бюджетной поддержки. Исключая популизм в этой сфере, необходимо взвешенно подходить к принятию новых расходных обязательств. Ухудшение структуры расходов бюджетов субъектов Российской Федерации наглядно проиллюстрировано на рис. 1. Сокращение расходов инвестиционного характера и повышение доли социально обусловленных расходов снижают маневренность бюджета, в том числе по поддержке малого и среднего предпринимательства, развитию инфраструктуры, поддержке инвестиционных проектов на территории региона.

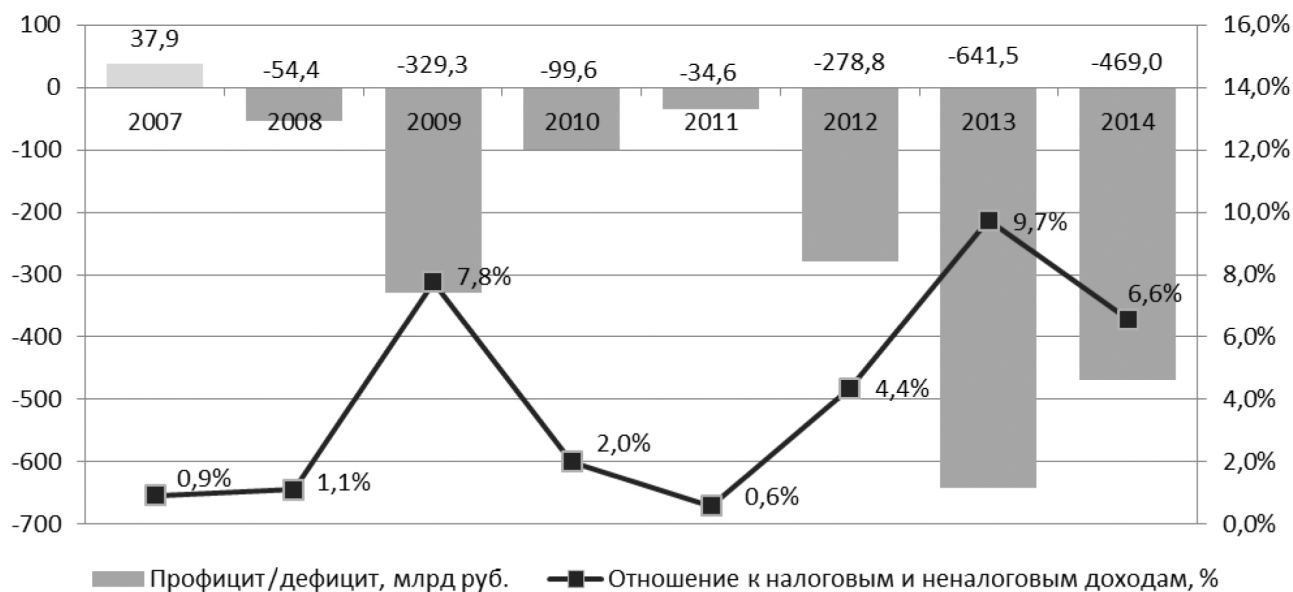
Рост социальных обязательств накладывает значительный отпечаток на сбалансированность бюджетов, обеспечивая тенденцию «хронического» бюджетного дефицита³ (рис. 2).

² Постановление Правительства Российской Федерации от 15.04.2014 № 310 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами, повышения устойчивости бюджетов субъектов Российской Федерации».

³ URL: <http://www.roskazna.ru/byudzheto-v-subektov-rf-i-mestnykh-byudzheto-v>.

Рисунок 2

Дефицит консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в 2007–2014 гг.



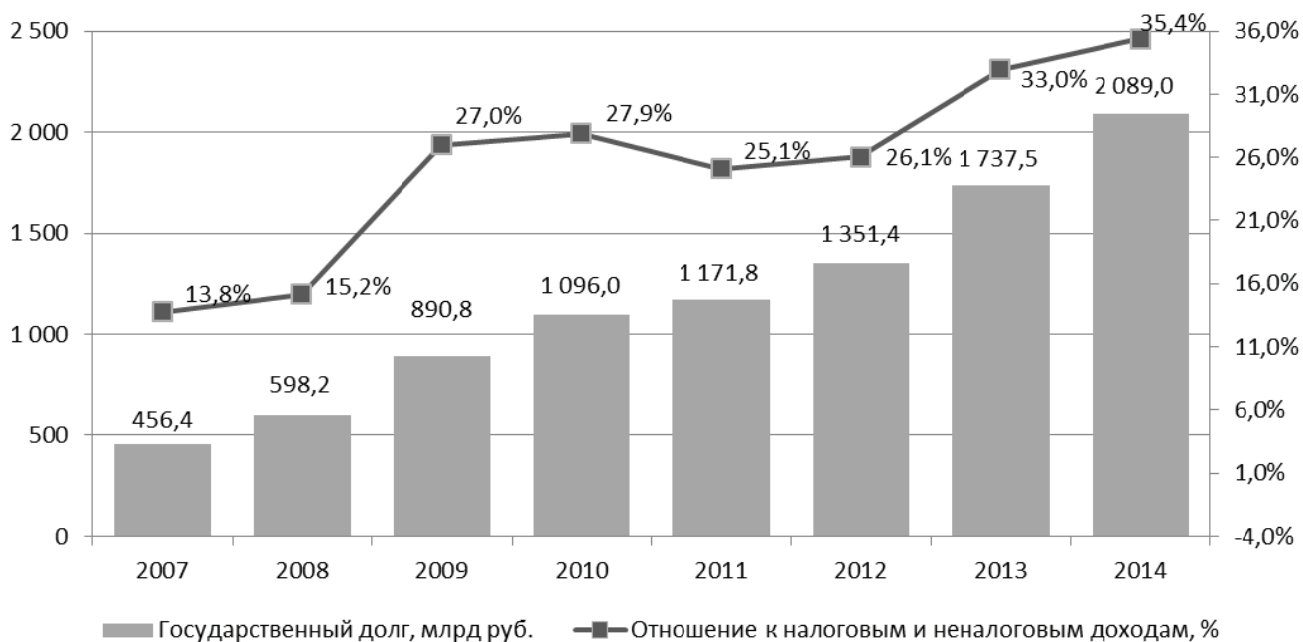
С 2008 г. консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации исполнялись с дефицитом. Усугубление ситуации характерно не только для кризисного 2009 г., но и для последних трех лет, за которые регионы ощутили увеличение расходных обязательств в социальной сфере. Отсутствие структурных реформ, пересмотра основных направлений бюджетной политики привело к наращиванию бюджетных расходов. В итоге в 2013 г. только в 6 регионах из 83 доходы превысили

расходы. Эскалация данной ситуации приводит к наращиванию государственного долга, который хоть и находится для большинства регионов на «экономически безопасном уровне», но имеет явную тенденцию к росту не только в абсолютном выражении, но и по отношению к налоговым и неналоговым доходам (рис. 3).

Простая экстраполяция обозначенных тенденций в случае отсутствия преобразований в данной

Рисунок 3

Государственный долг субъектов Российской Федерации в 2007–2014 гг.



сфере со стороны органов публичной власти может уже в скором времени обернуться дефолтом на региональном уровне или сворачиванием инвестиционных программ, а также программ поддержки национальной экономики в угоду исполнению социальных обязательств. Все это ставит перед органами государственной власти всех уровней задачи по пересмотру бюджетной политики и принятию мер, направленных на оздоровление региональных финансов, способствующих сбалансированности субфедеральных бюджетов.

Целесообразно условно выделить 10 первоочередных задач в данной сфере. В части оптимизации расходов предлагаются следующие меры.

1. В отдельных регионах продолжается негативная практика нарушений бюджетного законодательства, в первую очередь, предельного размера дефицита бюджета. В 7 регионах по итогам 2014 г. бюджет исполнен с дефицитом, превышающим предельно допустимые Бюджетным кодексом РФ значения⁴.

Несоблюдение предельного размера дефицита или государственного долга – это не только индикатор низкого качества управления финансами, но и опасный шаг в сторону хронической долговой ямы. Оптимизация «лишних» расходов, покрытие которых осуществлялось за счет привлечения сверх установленных источников финансирования дефицита бюджетов, является безусловным направлением сокращения бюджетных расходов.

Только на региональном уровне в 2014 г. это позволило бы уменьшить дефицит на 3,5 млрд руб.

2. Ежегодная балансировка бюджетов регионов происходит в первую очередь за счет привлечения коммерческих кредитов. Это не только раскручивает долговую нагрузку, но и существенно увеличивает ежегодный объем расходов на их обслуживание, что приводит к дефицитному бюджету. В 2014 г. общий объем соответствующих расходов на уровне регионов и муниципальных образований составил 121,7 млрд руб.

Проблема высоких расходов на обслуживание долговых обязательств характерна не только для экономически сильных регионов, но также и для тех, бюджеты которых формируются в значительной степени за счет межбюджетных трансфертов из федерального бюджета. Важно отметить, что плата за пользование бюджетными кредитами

⁴ Материалы пресс-релиза Министерства финансов Российской Федерации. URL: <http://www.minfin.ru/ru/press-center>.

из федерального бюджета с 2014 г. находится на беспрецедентно низком уровне – 0,1% годовых. Такая политика федерального правительства проводится наравне с ужесточением условий предоставления данных кредитов, в том числе по снижению размеров дефицита и государственного долга⁵.

Эти меры заслуживают поддержки. Тем не менее предлагается рассмотреть дополнительные шаги в том же направлении:

а) запрет привлечения коммерческих кредитов для покрытия дефицита бюджета для регионов, в которых доля дотаций превышает 10% собственных доходов (36 регионов в 2015 г.);

б) частичное замещение расходов на обслуживание коммерческих кредитов за счет бюджетных кредитов (за исключением регионов с высоким уровнем бюджетной обеспеченности).

Регионы являются крупным игроком на рынке коммерческих заимствований. При этом привлекаемые бюджетные средства направляются не на развитие производства, увеличение оборотных активов или инвестиции, а в большей степени на финансирование текущих расходов, которые не приведут к возникновению добавленной стоимости. То есть не только не создаются предпосылки по наращиванию валового продукта, но и изымаются средства из экономики, которые могли бы быть предоставлены коммерческим компаниям или домохозяйствам.

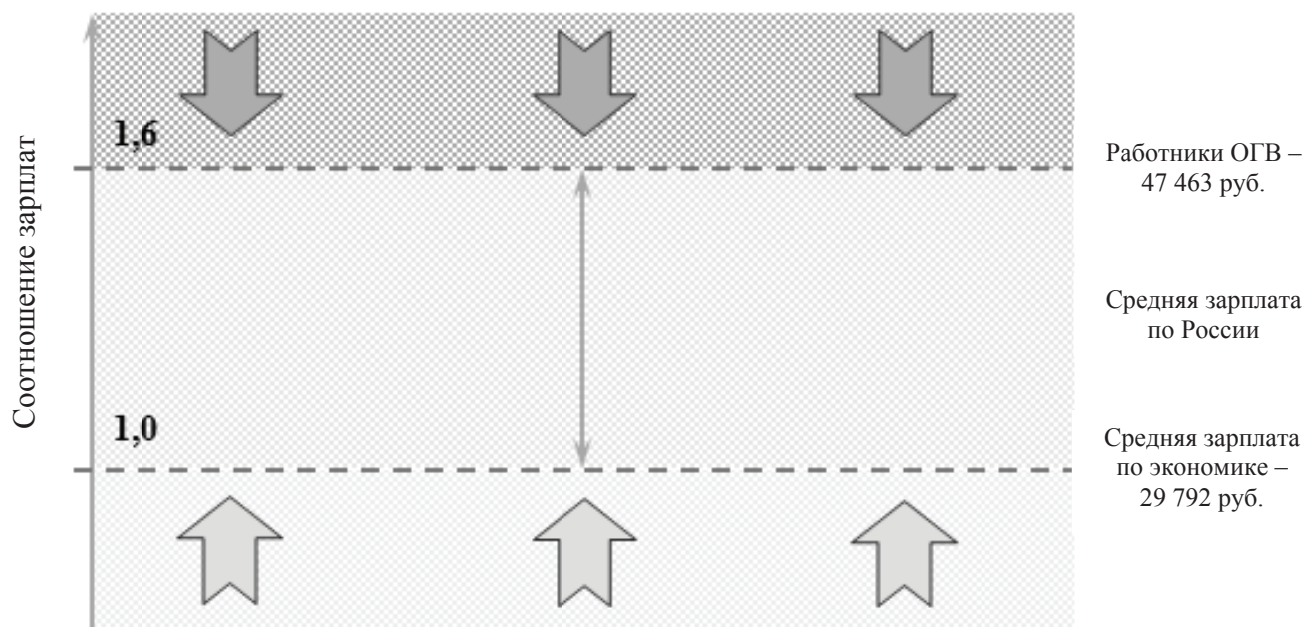
Ограничение коммерческих заимствований будет способствовать проведению более взвешенной бюджетной политики на уровне регионов и муниципальных образований. Предлагаемые меры в условиях 2014 г. позволили бы оптимизировать расходную составляющую бюджетов на 55,8 млрд руб.

3. Важным источником сокращения расходов на всех уровнях государственной власти должна быть оптимизация расходов на государственное управление. Данное сокращение не должно быть механическим и тем более не должно затрагивать только органы исполнительной власти. Кроме

⁵ Постановления Правительства РФ от 27.12.2014 № 1567 «Об утверждении правил предоставления (использования, возврата) из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации бюджетных кредитов на 2015 год»; от 30.03.2015 № 292 «О дополнительных условиях и порядке проведения в 2015 году реструктуризации обязательств (задолженности) субъектов Российской Федерации перед Российской Федерацией по бюджетным кредитам».

Рисунок 4

Соотношение среднемесячной заработной платы в органах государственной власти и экономике в 2013 г.



того, соответствующие преобразования не могут затрагивать лишь один уровень публичной власти. Сокращение, в том числе неэффективных и излишних, особенно дублирующих контрольных функций, должно начинаться с федерального уровня и заканчиваться органами местного самоуправления. Здесь особое внимание хочется обратить на те случаи, когда функции органов государственной власти передаются в подведомственные учреждения или аутсорсинговые компании, заработная плата в которых может быть выше, чем в самих государственных органах. Это также не должно упускаться из виду при выработке мер по балансировке бюджетов.

Если сравнить среднемесячную заработную плату работников органов государственной власти субъектов Российской Федерации и среднюю по экономике региона в 2013 г., то можно увидеть, что последняя почти в 1,6 раза ниже. В отдельных регионах это соотношение составляет 2 и более раз. При этом нет ни одного региона, где средняя зарплата в экономике была бы выше средней зарплаты в органах власти. Это формирует предпосылки того, что раздутая система органов государственной власти создает наиболее привлекательные рабочие места, отвлекая население из бизнеса и других сфер⁶.

⁶ Расчеты автора по материалам официального сайта Федеральной службы государственной статистики. URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/wages/labour_costs.

Безусловно, низкая заработная плата государственных служащих повышает коррупционные риски, создает предпосылки кадрового оттока. Поэтому для оценки возможных объемов средств, которые могут подлежать оптимизации, будет использована среднероссийская граница, представленная на рис. 4.

Важно понимать, что средняя зарплата в регионе – достаточно абстрактная вещь и ее можно сравнить со «средней температурой по больнице». Кроме того, большинство органов государственной власти сосредоточены в административном центре региона, в котором может складываться совсем иная средняя заработная плата. В аграрных регионах она может быть гораздо выше, а в нефтегазовых – наоборот. Поэтому при оценке расчетная средняя заработная плата в регионе берется как среднее между зарплатой в экономике региона и его административного центра. Аналогичный подход используется Правительством РФ при установлении нормативов формирования расходов на содержание органов государственной власти субъектов Российской Федерации⁷.

В условиях 2014 г. описанная оптимизация позволила бы уменьшить расходы регионов на 8,2 млрд руб. Аналогичные меры на федеральном и местном уровнях позволили бы высвободить еще больший объем расходов, улучшив структуру бюджета.

⁷ Постановление Правительства РФ от 02.10.2014 № 1006 «Об утверждении нормативов формирования расходов на содержание органов государственной власти субъектов Российской Федерации и о признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации».

4. Одна из целей формирования органов государственной власти – обеспечение социальной защиты незащищенных слоев населения: пенсионеров, инвалидов, детей-сирот и др. За последние 25 лет перечень социальных льгот и мер поддержки был значительно расширен. Наравне с федеральными льготами существует широкий перечень льгот, установленных на субфедеральном уровне.

Несмотря на то, что даже имеющиеся льготы порой весьма незначительны и не позволяют обеспечить достойное существование, в данном блоке расходов также имеются резервы оптимизации. Порой меры поддержки носят популистский характер. В целом по России объем расходов на социальную поддержку не должен сильно отличаться от среднероссийских параметров с учетом дифференциации оказания бюджетных услуг в регионах России.

Сравнительный анализ по регионам в 2014 г. показывает, что расходы на одного жителя сильно разнятся. И лидерами по данному показателю являются не только обеспеченные регионы (Москва и Санкт-Петербург, Ненецкий автономный округ), но и высокостандартные регионы. Оптимизация льгот, превышающих среднероссийский уровень, привела бы к снижению бюджетного дефицита дополнительно в 30 субъектах Федерации на общий объем 204,3 млрд руб.

5. Оптимизация социальных расходов не должна ограничиваться только отменой или частичным пересмотром. Фактически в текущих экономических условиях это остается единственным крупным источником приоритизации расходов. Уже сейчас регионы должны перейти на предоставление льгот исходя из принципов адресности и нуждаемости.

Для этого на федеральном уровне нужно снять ряд ограничений по установлению такой возможности. В частности, необходимо отменить ограничение, установленное ст. 153 Федерального закона от 22.08.2004 № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»». Для наиболее обеспеченных категорий граждан (порядка 1/3 численности населения) льготы могут быть оптимизированы.

Расчет возможных к оптимизации расходов был произведен исходя из их приостановления для населения с денежными доходами, превышающими в 5 раз прожиточный минимум в каждом отдельно взятом регионе. Можно с уверенностью сказать, что эта группа людей живет лучше, чем их сограждане, и поддержка за счет бюджетных средств для них не только не так ощутима, но и зачастую незаметна⁸.

В 2014 г. данные меры позволили бы высвободить 165,2 млрд руб. Эти столь необходимые средства должны быть перенаправлены на снижение дефицита или инвестиционные расходы.

6. Текущая макроэкономическая ситуация требует принятия безотлагательных мер в области финансирования некапитальных расходов: заработная плата, социальные расходы, оплата коммунальных услуг. Незначительная оптимизация всех расходов: пропорциональная или в пределах государственных и муниципальных программ на 2% призвана обеспечить сбалансированность региональных и местных бюджетов.

Важно отметить, что оптимизации не должны подлежать расходы капитального характера. Также указанные в пунктах 1–5 меры уже учтены при оценке общей оптимизации, в связи с чем на данный объем были уменьшены расходы, которые затем пропорционально сокращены на 2%. В итоге получим 155,3 млрд руб. оптимизации бюджетных расходов

Указанная оптимизация может быть не механической и носить адресный характер как в разрезе мероприятий государственных программ, так и по отдельным направлениям бюджетных расходов: оптимизации бюджетной сети, пересмотру субсидий юридическим лицам, сокращению расходов на государственные закупки и др.

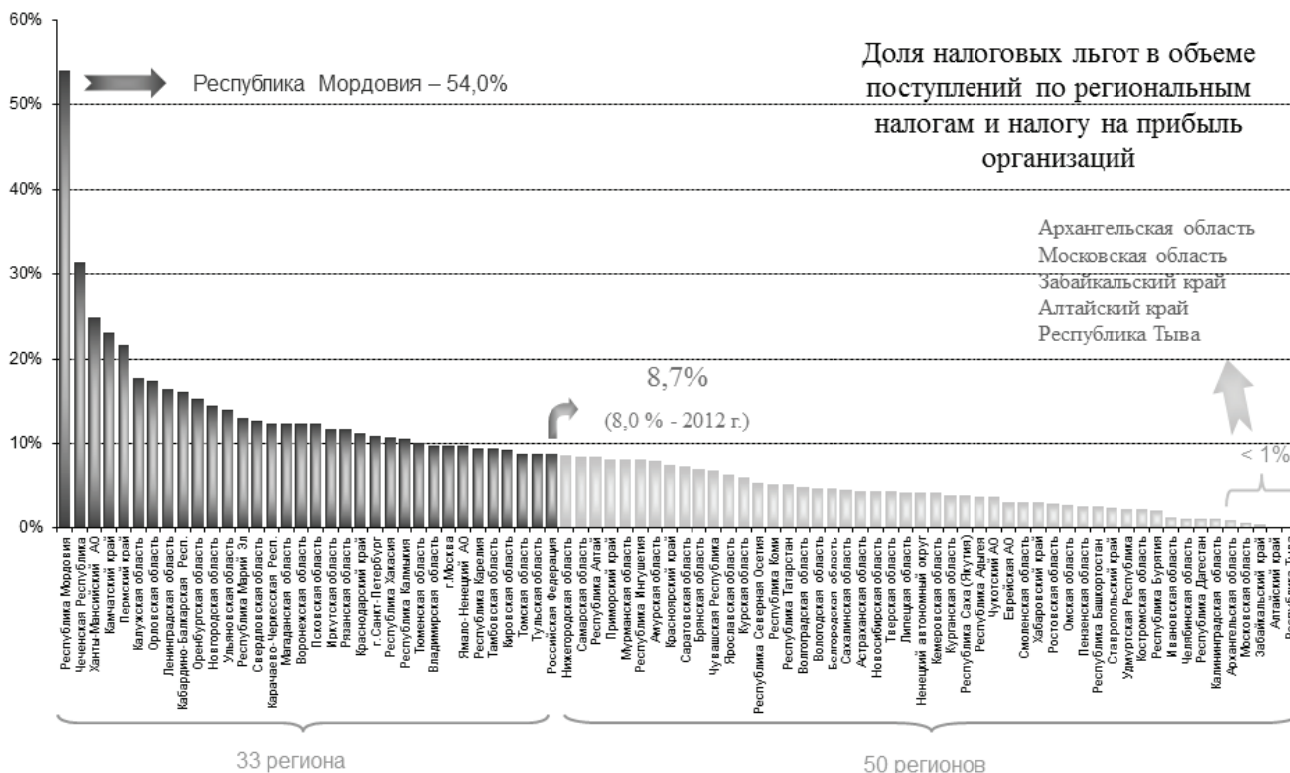
Естественно, одними только мерами по оптимизации расходов невозможно достичь сбалансированного бюджета. Требуется комплекс мер, направленных на рост доходной базы и максимизацию бюджетных отчислений.

7. Одним из основных резервов увеличения доходов бюджетов на всех уровнях бюджетной системы является оптимизация ранее предоставленных льгот и изъятий. С одной стороны, налоговые льготы являются важным элементом стимулирования

⁸ Расчеты автора по материалам официального сайта Федеральной службы государственной статистики. URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/population/level.

Рисунок 5

Соотношение недополученных доходов по региональным налогам и по налогу на прибыль организаций в 2013 г.



Источник: материалы официального сайта Министерства финансов Российской Федерации (URL: http://minfin.ru/ru/performance/regions/monitoring_results/monitoring_finance/), расчеты автора.

инвестиционной деятельности, но, с другой стороны, их применение может привести к серьезным недопоступлениям в бюджет региона.

Особое внимание в сфере оптимизации налоговых льгот уделяется налогу на имущество организаций. Обязательная оценка эффективности указанных льгот на уровне региона должна сопровождаться ежегодным принятием решений об их пролонгации/отмене.

Несмотря на то, что данная оценка проводится практически во всех субъектах Российской Федерации, ее внутреннее содержание может существенно отличаться. На основании примеров лучшей региональной практики в данной сфере предлагается учесть в методиках оценки следующие положения:

- оценка проводится не только в отношении пониженных ставок по региональным налогам, но и по налогу на прибыль организаций и специальным налоговым режимам;
- приоритетными при оценке являются бюджетная и экономическая эффективность;

- при оценке бюджетной эффективности проводится оценка альтернативных вариантов поддержки отдельных организаций и граждан;
- оценка экономической и социальной эффективности производится на основе качественных и количественных показателей;
- порядок оценки социальной эффективности налоговых льгот четко детализирован, так как она является наиболее сложно оцениваемой;
- отдельно предусмотрен порядок оценки финансовой эффективности налоговых льгот как инструмента государственного управления.

Так, отмена льгот по налогу на имущество организаций, превышающих среднероссийский показатель соотношения налоговых льгот к соответствующим доходам, пополнила бы региональные бюджеты в текущих условиях на 45,2 млрд руб.⁹

⁹ Расчеты автора по материалам официального сайта Федеральной налоговой службы. URL: http://www.nalog.ru/m77/related_activities/statistics_and_analytics/forms.

8. Предоставление межбюджетных трансфертов из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации осуществляется в форме дотаций, субсидий, субвенций и иных межбюджетных трансфертов. В 2014 г. общее количество видов межбюджетных трансфертов по всем направлениям существенно перевалило за 100. Отдельно хочется остановиться на субсидиях и квазисубсидиях – иных межбюджетных трансфертах.

Данные трансферты предполагают целевой характер расходования средств и необходимость предусмотреть средства в региональном бюджете, на которые осуществляется финансовая поддержка (по всем субсидиям и по большинству иных межбюджетных трансфертов). Поэтому даже несмотря на то, что указанные перечисления предполагают софинансирование расходных полномочий субъектов Российской Федерации, они могут восприниматься как не свободные к распоряжению средства, требующие собственных вложений.

Особенно данный вопрос актуален в связи с большим количеством узкоцелевых направлений софинансирования, на которые выделяются незначительные средства (порой измеряются сотнями или десятками тыс. руб. по отдельным регионам). Решением данного вопроса могли бы стать широкоцелевые субсидии, которые бы могли расходоваться регионами внутри субсидии по собственному усмотрению в рамках широкого перечня направлений. Вместе с тем данный процесс характеризуется в настоящее время обратными тенденциями¹⁰.

Одним из шагов в сторону бюджетной консолидации, оптимизации расходов федерального бюджета и повышения самостоятельности регионов и муниципальных образований в финансировании собственных полномочий могла бы быть отмена мелких субсидий и иных межбюджетных трансфертов (до 1 млрд руб., за исключением случаев, когда получателем является один субъект Российской Федерации или межбюджетные трансферты носят грантовый характер) и предоставление данных средств в виде нецелевой финансовой помощи. Это позволило бы не только высвободить в 2014 г. дополнительно 13,3 млрд руб., но и способствовать структурным преобразованиям в сфере межбюджетных отношений¹¹.

¹⁰ Дамбровский Е.А. Доходы региональных бюджетов: резервы роста: монография. М.: Алькор Паблшер, 2014.

¹¹ Федеральный закон от 01.12.2014 № 384-ФЗ «О федеральном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов».

9. Ключевой формой межбюджетных трансфертов из федерального бюджета являются дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации. Они призваны обеспечить финансирование первоочередных расходов регионов.

Дотации предоставляются исходя из уровня расчетной бюджетной обеспеченности регионов, определяемого соотношением между расчетными налоговыми доходами на одного жителя, которые могут быть получены консолидированным бюджетом субъекта Российской Федерации исходя из уровня развития и структуры экономики и (или) налоговой базы (налогового потенциала), и аналогичным показателем в среднем по консолидированным бюджетам субъектов Российской Федерации с учетом структуры населения, социально-экономических, географических, климатических и иных объективных факторов и условий, влияющих на стоимость предоставления одного и того же объема государственных и муниципальных услуг в расчете на одного жителя¹².

Несмотря на то, что в 2014 г. общий объем расходов федерального бюджета по данной целевой статье составил внушительную сумму – 439,8 млрд руб., основные тенденции последних лет говорят не в пользу дотаций.

На рис. 6 видно, что их удельный вес снижается не только в расходах федерального бюджета, но и доходах тех регионов, которые являются получателями данной финансовой помощи. За 7 лет на 11 шт. сократилось количество регионов, в доходах которых указанные трансферты превышают 5%. Сохранение данной тенденции может привести к тому, что эффективность механизма выравнивания будет сведена к минимуму, а все средства будут перенаправляться в самые высокодотационные регионы. Это вызвано тем, что налоговые и неналоговые доходы региональных бюджетов растут быстрее уровня инфляции, на который периодически индексируется объем дотаций, а все больший объем средств, особенно в последние годы, распределяется на первом этапе выравнивания в пользу наименее обеспеченных регионов. Другие регионы при этом недополучают столь необходимую поддержку из федерального бюджета.

Дотации осуществляют выравнивание регионов по уровню доходов с учетом дифференциации

¹² Постановление Правительства РФ от 22.11.2004 № 670 «О распределении дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации».

Рисунок 6

Динамика предоставления дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации в 2007–2014 гг.



Источник: расчеты автора по материалам официального сайта Министерства финансов РФ. URL: <http://minfin.ru/ru/performance/regions/index.php>.

стоимости предоставления бюджетных услуг, поэтому их индексация на очередной финансовый год должна происходить с учетом роста собственных доходов регионов, но не ниже чем объем на текущий год. В случае если взять 2009 г. за базу (в этом году последний раз производилась индексация сверх уровня инфляции) и проиндексировать по данной схеме объем дотаций, то в 2014 г. он должен был составить 632,4 млрд руб., или на 192,6 млрд руб. больше, чем исполнено по факту. Это значительно повысило бы минимальный уровень расчетной бюджетной обеспеченности в регионах и снизило бы бюджетный дефицит не в ущерб инвестиционным расходам.

10. В статье уже поднималась проблема структурных перекосов в бюджетной системе: рост текущих расходов, в первую очередь на оплату труда, за счет оптимизации капитальных вложений. В таблице показаны изменения в структуре российской экономики.

Структурные дисбалансы российской экономики, %

Показатель	2008 г.	2012 г.	2014 г.
Доля конечного потребления в ВВП	66,7	69,1	74,0
В том числе:			
– конечное потребление домохозяйств	48,9	50,3	54,1
– конечное потребление государства	17,8	18,8	19,9
Доля заработных плат	47,4	50,2	52,3
Доля валового накопления	25,5	24,9	20,9
Реальный рост ВВП	5,2	3,4	0,6

В текущих социально-экономических условиях, когда большой объем бюджетных средств уходит на финансирование оплаты труда работников бюджетной сферы, а также их доведение до средней по экономике, наиболее приемлемым будет рассмотрение вопроса об индексации ставки налога на доходы физических лиц с 13 до 15% (как на федеральном уровне, так и с предоставлением соответствующего права регионам).

Сделать это можно будет по следующим причинам:

- ставка налога на доходы физических лиц в России на порядок ниже, чем во многих развитых странах, и увеличение ставки на 1 или 2 п.п. сохранит ставку на относительно невысоком уровне;
- реальная ставка налога на доходы физических лиц (с учетом действующих вычетов) составляет порядка 12%, что ниже реальной ставки в период действия прогрессивной шкалы, после которой был осуществлен переход к 13%-ной ставке налога;
- налог на доходы физических лиц распределяется достаточно пропорционально по субъектам Российской Федерации, а также зачисляется не только в региональные, но и в местные бюджеты, что хорошо скажется на финансовой устойчивости бюджетов бюджетной системы;
- в развитых странах преимущество отдается прямому налогообложению, что может быть одним из аргументов в пользу повышения ставок

указанного налога взамен акцизов или иных платежей;

- обоснование повышения налога предстоящим повышением зарплаты врачей, учителей и других работников бюджетной сферы.

Кроме того, важно отметить, что данная непопулярная мера должна сопровождаться замораживанием роста ставок косвенных налогов, с учетом которых общий объем изъятий из доходов населения значительно увеличивается, но еще и приводит к росту цен.

Рост ставок налогов, в первую очередь по налогу на доходы физических лиц, может стать основным фактором роста доходов региональных бюджетов в долгосрочной перспективе. Это позволит обеспечить зависимость доходной части региональных бюджетов от стабильного источника дохода, а также повысит заинтересованность органов власти в создании новых рабочих мест, привлечении трудовых ресурсов, легализации серых схем при выплате зарплаты.

Так, повышение ставки налога на доходы физических лиц в 2014 г. позволило бы дополнительно увеличить доходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации на 412,2 млрд руб. При этом данный шаг является самым последним в представленном списке и может быть сделан только если исчерпаны все иные возможности сбалансированности бюджетов.

Список литературы

1. *Домбровский Е.А.* Доходный потенциал региона и направления его максимизации // Вестник Финансового университета. 2013. № 2. С. 129–139.
2. *Домбровский Е.А.* Доходы региональных бюджетов: резервы роста: монография. М.: Алькор Паблшер, 2014. 186 с.
3. *Климанов В.В., Михайлова А.А.* Возможности и ограничения децентрализации налоговых полномочий // Финансы. 2012. № 2. С. 10–14.
4. *Максимова Н.С.* Корректировки бюджета – реалистичные и стратегически выверенные // Бюджет. 2012. № 6. URL: <http://bujet.ru/article/189519.php>.
5. *Назаров В.С.* Межбюджетные отношения и субнациональные финансы // Российская экономика в 2012 году. Тенденции и перспективы. Вып. 34. М.: ИЭПП, 2013. С. 79–102.
6. *Орешкин М.С.* Мы привыкаем жить в новых экономических условиях // Финансы. 2015. № 4. С. 2–6.
7. *Пансков В.Г.* Принцип справедливости в налогообложении: вопросы теории и практики // Финансы. 2015. № 2. С. 26–30.
8. *Пинская М.Р.* К вопросу об отнесении налогов к соответствующим уровням бюджетной системы // Вестник Финансового университета. 2009. № 3. С. 57–62.
9. *Пинская М.Р.* Цели и принципы налогообложения // Вестник Финансового университета. 1999. № 1. С. 59–70.
10. *Пинская М.Р.* Инструменты гармонизации налоговых отношений в федеративном государстве // Федерализм. 2010. № 2. С. 101–112.

Реализация всех вышеописанных мер позволила бы в условиях 2014 г. исполнить консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации с профицитом в 783 млрд руб., т.е. положительный баланс оценивается в 1 252 млрд руб.

Дефицитных регионов осталось бы всего 10 с суммарным дефицитом всего 16,4 млрд руб. Причинами данной ситуации могут быть:

- регионами в отчетном году в большом объеме осуществлялись расходы за счет средств переходящих остатков на счетах;
- осуществлялось привлечение заимствований под инфраструктурные вложения;
- в оставшихся регионах требуется более глубокий и детальный анализ расходной части бюджета на предмет ее оптимизации.

Высвобождающиеся бюджетные средства могут не просто осесть на счетах в качестве «подушки безопасности» в случае наступления рисков, но и быть направлены на инфраструктурные расходы, развитие образования или другие приоритетные направления. В целом данные предложения возможно реализовать, ведь подобные меры позволят улучшить структуру расходов и способствовать проведению сбалансированной бюджетной политики на региональном и местном уровнях.

11. *Пинская М.Р.* Институциональный анализ справедливого характера налоговых отношений // Российский экономический интернет-журнал. 2010. № 1. С. 276–287. URL: <http://www.e-rej.ru/Articles/2010/Pinskaya.pdf>.
12. *Голикова Т.А.* Местные бюджеты: три шага к сбалансированности // Проблемы современной экономики. 2008. № 1. С. 39–42.
13. *Колесникова В.В., Горяшина Д.Е., Жабыко Л.Л.* Государственный бюджет, проблема его сбалансированности // Экономика и современный менеджмент: теория и практика. 2014. № 37. С. 167–172.
14. *Качурина М., Мерзлова М.* Формирование доходов региональных бюджетов: проблемы сбалансированности // Вестник Института экономики РАН. 2013. № 3. С. 71–78.
15. *Бевзюк В.В.* Проблемы сбалансированности территориальных бюджетов на современном этапе реализации бюджетной реформы // Финансовые исследования. 2012. № 1. С. 89–96.
16. *Кузнецова Е.В.* Оценка качества сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации // Финансы. 2011. № 2. С. 15–19.
17. *Молчанова М.Ю.* О сбалансированности бюджетов территорий Российской Федерации // Сибирская финансовая школа. 2011. № 4. С. 38–43.
18. *Федоров С.Г.* Сбалансированность доходов бюджетов субъектов РФ: оценка альтернативных способов распределения налогов между федеральным центром и регионами // Российское предпринимательство. 2012. № 15. С. 17–24.
19. *Баталина О.* К проблеме сбалансированности бюджетов муниципальных образований // Самоуправление. 2012. № 4. С. 6–7.

TEN STEPS TOWARDS THE BUDGET BALANCE OF THE SUBJECTS OF THE RUSSIAN FEDERATION**Evgenii A. DOMBROVSKII**Ministry of Finance of Russian Federation, Moscow, Russian Federation
e-dombrovsky@yandex.ru**Article history:**

Received 29 April 2015

Accepted 16 June 2015

Keywords: regional budget, public debt, budget balance, cost optimization, income growth**Abstract****Importance** Effective fiscal policy at all levels of public authority under increasing social obligations and reducing revenue base is an important tool to stabilize negative trends and ensure future economic growth. It is impossible to fulfill these tasks in the increasing budget deficit conditions. Budget deficit and public debt increase are important for the subjects of the Russian Federation, as their revenue base depends on inflows from entrepreneurial development in the region.**Objectives** The study aims to devise proposals with their subsequent approbation in specific calculations oriented to cost minimization of consolidated regional budgets and budget revenue increase.**Methods** Using statistical methods, I analyzed the composition and structure of expenditures of sub-federal budgets of the Russian Federation, and sources of revenue increase at the regional level.**Results** In the course of the study, I identified major risks inherent in the implementation of sub-federal budgets of the Russian Federation, developed measures to optimize the costs of regional and local budgets, devised proposals to increase revenues of regional budgets under current macroeconomic conditions. The proposals, which can be implemented at federal and regional levels, focus on reducing the budget deficit and ensuring the balance of sub-federal budgets.**Conclusions and Relevance** The proposals may be useful for public authorities and local self-governments to prepare fiscal policies and budget estimates.

© Publishing house FINANCE and CREDIT, 2015

References

1. Dombrovskii E.A. Dokhodnyi potentsial regiona i napravleniya ego maksimizatsii [The earning power of the region and areas of its maximization]. *Vestnik Finansovogo universiteta = Bulletin of Financial University*, 2013, no. 2, pp. 129–139.
2. Dombrovskii E.A. *Dokhody regional'nykh byudzhetrov: rezervy rosta: monografiya* [Revenues of regional budgets: growth reserves: a monograph]. Moscow, Al'kor Publisher Publ., 2014, 186 p.
3. Klimanov V.V., Mikhailova A.A. Vozmozhnosti i ogranicheniya detsentralizatsii nalogovykh polnomochii [Possibilities and limitations of taxing powers decentralization]. *Finansy = Finance*, 2012, no. 2, pp. 10–14.
4. Maksimova N.S. Korrektirovki byudzheta – realistichnye i strategicheski vyverennye [Adjustments to budget: realistic and strategically balanced]. *Byudzheta = Budget*, 2012, no. 6. Available at: <http://bujet.ru/article/189519.php>. (In Russ.)
5. Nazarov V.S. *Mezhbyudzhetye otnosheniya i subnatsional'nye finansy. V kn.: Rossiiskaya ekonomika v 2012 godu. Tendentsii i perspektivy. Vyp. 34* [Inter-budget relations and sub-national finance. In: Russian economy in 2012. Trends and perspectives. Vol. 34]. Moscow, Gaidar Institute Publ., 2013, pp. 79–102.
6. Oreshkin M.S. My privykaem zhit' v novykh ekonomicheskikh usloviyakh [We are getting used to live in the new economy]. *Finansy = Finance*, 2015, no. 4, pp. 2–6.
7. Panskov V.G. Printsip spravedlivosti v nalogoblozhenii: voprosy teorii i praktiki [The equity principle in taxation: theory and practice]. *Finansy = Finance*, 2015, no. 2, pp. 26–30.

8. Pinskaya M.R. K voprosu ob otnesении налогов k sootvetstvuyushchim urovniam byudzhethoi sistemy [On allocation of taxes to appropriate levels of the budget system]. *Vestnik Finansovogo universiteta = Bulletin of Financial University*, 2009, no. 3, pp. 57–62.
9. Pinskaya M.R. Tseli i printsipy nalogooblozheniya [Purposes and principles of taxation]. *Vestnik Finansovogo universiteta = Bulletin of Financial University*, 1999, no. 1, pp. 59–70.
10. Pinskaya M.R. Instrumenty garmonizatsii nalogovykh otnoshenii v federativnom gosudarstve [Tools of fiscal relations harmonization in a federal State]. *Federalizm = Federalism*, 2010, no. 2, pp. 101–112.
11. Pinskaya M.R. [Institutional analysis of fair pattern of tax relationships]. *Rossiiskii Ekonomicheskii Internet-zhurnal*, 2010, no. 1, pp. 276–287. (In Russ.) Available at: <http://www.e-rej.ru/Articles/2010/Pinskaya.pdf>.
12. Golikova T.A. Mestnye byudzhety: tri shaga k sbalansirovannosti [Local budgets: three steps toward balance]. *Problemy sovremennoi ekonomiki = Problems of Modern Economics*, 2008, no. 1, pp. 39–42.
13. Kolesnikova V.V., Goryashina D.E., Zhabyko L.L. Gosudarstvennyi byudzheth, problema ego sbalansirovannosti [State budget: the problem of its balance]. *Ekonomika i sovremennyyi menedzhment: teoriya i praktika = Economy and Modern Management: Theory and Practice*, 2014, no. 37, pp. 167–172.
14. Kachurina M., Merzlova M. Formirovanie dokhodov regional'nykh byudzhethov: problemy sbalansirovannosti [Formation of regional budget revenues: balance-related problems]. *Vestnik Instituta ekonomiki RAN = Bulletin of Institute of Economics of RAS*, 2013, no. 3, pp. 71–78.
15. Bevzyuk V.V. Problemy sbalansirovannosti territorial'nykh byudzhethov na sovremennom etape realizatsii byudzhethoi reformy [Balance-related problems of territorial budgets at the present stage of the budget reform implementation]. *Finansovye issledovaniya = Financial Research*, 2012, no. 1, pp. 89–96.
16. Kuznetsova E.V. Otsenka kachestva sbalansirovannosti byudzhethov sub'ektov Rossiiskoi Federatsii [Assessing the budget balance quality of the constituent entities of the Russian Federation]. *Finansy = Finance*, 2011, no. 2, pp. 15–19.
17. Molchanova M.Yu. O sbalansirovannosti byudzhethov territorii Rossiiskoi Federatsii [On budget balance of territories of the Russian Federation]. *Sibirskaya finansovaya shkola = Siberian Financial School*, 2011, no. 4, pp. 38–43.
18. Fedorov S.G. Sbalansirovannost' dokhodov byudzhethov sub'ektov RF: otsenka al'ternativnykh sposobov raspredeleniya налогов mezhdu federal'nym tsentrom i regionami [The balance of budget revenues of the subjects of the Russian Federation: assessing the alternative methods for distribution of taxes between the Federal center and regions]. *Rossiiskoe predprinimatel'stvo = Russian Journal of Entrepreneurship*, 2012, no. 15, pp. 17–24.
19. Batalina O. K probleme sbalansirovannosti byudzhethov munitsipal'nykh obrazovaniy [On the balance-related problem of municipal budgets]. *Samoupravlenie = Local Government*, 2012, no. 4, pp. 6–7.