



Российская академия народного хозяйства
и государственной службы
при Президенте Российской Федерации

БЮДЖЕТНАЯ ПОЛИТИКА СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА:
между кризисом и модернизацией

Экономическая политика: между
кризисом и модернизацией

Коллектив авторов

**Бюджетная политика субъектов
Российской Федерации**

«РАНХиГС»

2010

УДК 336.143
ББК 65.261.3-18

Коллектив авторов

Бюджетная политика субъектов Российской Федерации /
Коллектив авторов — «РАНХиГС», 2010 — (Экономическая
политика: между кризисом и модернизацией)

В книге рассмотрены основные аспекты бюджетной политики (налоговая политика, динамика и структура расходов бюджетов, формирование межбюджетных отношений, изменение дефицита и долговой нагрузки) субъектов РФ в 2009 г., выявлены общие тенденции и особенности, характерные для отдельных групп регионов. По результатам исследования подготовлены рекомендации по использованию инструментов бюджетной политики в условиях кризиса. Для специалистов, работающих в сфере государственных финансов (государственных и муниципальных служащих, представителей экспертного сообщества) и преподавателей вузов.

УДК 336.143
ББК 65.261.3-18

© Коллектив авторов, 2010
© РАНХиГС, 2010

Содержание

Введение	6
1. Оценка уровня социально-экономического развития субъектов РФ	7
2. Анализ базовых показателей консолидированных бюджетов субъектов РФ в 2009 году	30
2.1. Динамика доходов консолидированных бюджетов	30
2.2. Анализ доходов консолидированных бюджетов в разрезе групп регионов	34
2.3. Доходы бюджетов в разрезе отдельных субъектов РФ	39
3. Анализ действий федеральных органов государственной власти, влияющих на бюджетную политику регионов, в 2009 году	50
3.1. Анализ антикризисной политики федерального центра	51
Конец ознакомительного фрагмента.	54

Бюджетная политика субъектов Российской Федерации

Ответственный редактор Н.В. Голованова

Проект выполнен в рамках тематики экспертного совета при Правительственной комиссии по повышению устойчивости развития российской экономики

Ответственный редактор *Н.В. Голованова*

Авторы:

Р.С. Афанасьев (раздел 6), *Ю.В. Герасимова* (раздел 7), *Н.В. Голованова* (разделы 3–6, 8), *А.Н. Дерюгин* (раздел 3), *А. В. Мацкевич* (разделы 5, 7), *М.В. Мильчаков* (разделы 1–2), *Г. Г. Покатович* (раздел 5)

Введение

В 2009 г. регионы столкнулись с последствиями финансового кризиса, что поставило под угрозу стабильность их бюджетов. Резкое сокращение доходов вынудило субъекты РФ изменять бюджетную политику в соответствии с внешними факторами. Стали актуальны такие меры, как оптимизация расходов бюджетов и активная долговая политика. Подчиняясь необходимости в первую очередь финансировать текущие расходы, регионы вынуждены были сокращать капитальные расходы, ограничивать расходы на государственное управление, пересматривать подходы к системе социальной защиты населения. В условиях неопределенности многие регионы отказались от трехлетнего планирования, вернувшись к составлению бюджета на один год.

Поскольку субъекты РФ сильно различаются по уровню развития и структуре доходной базы, степени изношенности бюджетной сферы и степени дотационности, влияние кризиса на бюджетную систему оказалось неодинаково для различных регионов. Однако на основе уровня развития и структуры экономики можно выделить группы регионов, влияние кризиса в которых приводит к схожим последствиям.

Хотя набор инструментов региональной бюджетной политики в России ограничен по сравнению с возможностями, имеющимися в распоряжении субъектов федерации государств Северной Америки и Европы, федеративное устройство государства дает уникальную возможность опробовать варианты бюджетной политики на территории разных регионов и выбрать наиболее действенные, которые могут затем использоваться органами власти других регионов и поддерживаться федеральными органами власти.

Федеральный центр может поддерживать использование региональных инструментов бюджетной политики как косвенным образом, подавая пример собственными действиями, так и напрямую, стимулируя действия регионов при помощи целевых трансфертов. Поэтому для сохранения сбалансированности консолидированной бюджетной системы Российской Федерации в условиях кризиса так важна координация политики федеральных, региональных и местных органов власти, направленная на оздоровление экономики, повышение эффективности бюджетных расходов и ориентации действий органов власти на потребности населения России.

1. Оценка уровня социально-экономического развития субъектов РФ

Типологизация субъектов Российской Федерации по уровню экономического развития и отраслевой структуре

Хотя кризис по-разному сказался на бюджетной системе субъектов Федерации, для целей анализа бюджетной политики можно выделить группы регионов, влияние кризиса на экономику которых привело к схожим последствиям.

В основу типологии субъектов для целей последующего анализа легли такие критерии, как уровень социально-экономического развития территории и отраслевая структура региональной экономики. Безусловно, предложенная группировка субъектов РФ носит условный характер, поскольку ряд регионов можно отнести одновременно к нескольким группам. Однако методика группировки субъектов была построена таким образом, чтобы выделить наиболее существенные признаки той или иной территории в контексте кризисных явлений.

Было выделено девять типов регионов (табл. 1.1).

Таблица 1.1

Типология регионов для анализа воздействия экономического кризиса на социально-экономическое положение субъектов Российской Федерации

Группа регионов	Количество регионов
Наиболее развитые регионы	
1) агломерации городов федерального значения	4
2) с развитым нефтегазовым сектором	7
3) с диверсифицированной промышленностью	10
4) с развитой металлургией	8
Среднеразвитые регионы	
5) регионы со средним уровнем развития	16
6) с развитым машиностроением	13
7) крупные аграрно-индустриальные	7

Слаборазвитые и слабо освоенные регионы	
8) со слабой собственной экономической базой	10
9) ресурсные слабо освоенные регионы Сибири и Дальнего Востока	8

Девять типов регионов были объединены в три группы. Традиционно наиболее многочисленной оказалась группа среднеразвитых регионов (36 субъектов), 29 регионов характеризуются максимальным уровнем социально-экономического развития, 18 субъектов отнесены к группе слаборазвитых и слабо освоенных территорий.

К группе *наиболее развитых регионов* были отнесены четыре вида субъектов РФ. Регионы данной группы характеризуются повышенным уровнем ВРП на душу населения, более высоким уровнем жизни населения и повышенными бюджетными расходами. Эти регионы

объединяет меньшая зависимость консолидированного регионального бюджета от трансфертов из федерального центра.

Агломерации городов федерального значения характеризуются максимальной концентрацией экономической активности, емким региональным рынком, высокой платежеспособностью населения. Бюджетно-финансовое состояние Москвы и Санкт-Петербурга в существенной степени зависит от финансового положения крупных холдинговых структур, зарегистрированных на территории этих регионов. Московская и Ленинградская области специализируются на обслуживании федеральных столиц (пищевая промышленность, строительная индустрия, транспорт и логистика), что делает их зависимыми от ситуации в городах федерального значения. Повышенные риски имеет Ленинградская область с более высокой долей промышленного сектора и транспорта, более низким уровнем жизни, а также с наличием монопрофильных городов, в которых проживает 21 % населения. У Московской области дополнительным обременением является повышенный уровень долговой нагрузки, образовавшейся в связи с заимствованиями инвестиционного характера.

Таблица 1.

Агломерации городов федерального значения

№		Численность населения, тыс. чел., 2007 г.	Доля налога на прибыль в структуре консолидированного бюджета региона без субвенций из федерального бюджета, 2007 г., %	Доля промышленности в структуре ВРП, 2007 г., %	Оборот розничной торговли в расчете на душу населения, 2007 г., руб.	Денежные доходы в расчете на душу населения, август 2009 г., руб.
1	Москва	10 457	67,1	17,6	195 121	38 271
2	Московская область	6 659	24,4	29,0	99 224	19 638
3	Санкт-Петербург	4 570	31,4	24,5	98 023	20 520
4	Ленинградская область	1 636	28,7	35,7	61 275	12 917
В среднем по субъектам РФ			32,9	33,2	76 460	16 305

Состояние экономии! регионов с развитым нефтегазовым сектором коррелирует с конъюнктурой мировых цен на энергоносители и динамикой внешнего спроса. Несмотря на существенный спад цен на углеводороды (-75 %) после максимума в июле 2008 г., имело место достаточно быстрое восстановление цен на нефть. По состоянию на октябрь – ноябрь 2009 г. уровень цен на нефть марки «Юралс» составлял около 55 % от июльского максимума 2008 г. и был сопоставим с уровнем июля – сентября 2007 г. Монопрофильность экономики при высокой волатильности цен сохраняет уязвимость этих регионов на длительную перспективу. Кроме того, эти субъекты характеризуются повышенной долей населения, проживающего в моногородах. Данная группа регионов за счет прибыльности нефтегазового бизнеса и его мультипликативного эффекта будет сохранять высокий на общенациональном фоне уровень жизни, но, возможно, уже на более низком стационарном уровне (табл. 1.3).

Таблица 1.3

Субъекты РФ с повышенной долей нефтегазовой промышленности в структуре ВРП

№	Субъект РФ	Доля добычи полезных ископаемых в структуре ВРП, 2007 г., %	ВРП в расчете на душу населения, 2007 г., руб.
1	Тюменская область	55,2	335 069
2	Ханты-Мансийский АО	69,1	1 148 930
3	Ямало-Ненецкий АО	55,6	1 151 843
4	Ненецкий АО	59,3	2 342 796
5	Томская область	24,6	208 946
6	Республика Коми	25,3	249 571
7	Сахалинская область	53,7	550 228
В среднем по субъектам РФ		10,5	198 816

Регионы с промышленностью, диверсифицированной за счет многофункциональности хозяйственного комплекса и разнообразия выпускаемой продукции, обладают большей экономической устойчивостью (табл. 1.4). Такие регионы характеризуются следующими факторами конкурентоспособности: наличие базовых активов крупного бизнеса в ряде секторов, наличие города-миллионера (Самара, Нижний Новгород, Пермь, Уфа, Казань, Омск, Новосибирск), наличие собственной ресурсной базы (Пермский край – нефть и калийные соли, Белгородская область – железные руды, Оренбургская область и Республика Татарстан – нефтегазовое сырье). Для некоторых регионов важную роль играют особые взаимоотношения с федеральным центром (Республики Татарстан и Башкортостан). В ряде случаев региональные риски существенно повышаются по причине наличия узкоотраслевой специализации (например, производство минеральных удобрений в Пермском крае, которое зависит от внешнего спроса).

Таблица 1.4

Субъекты РФ с диверсифицированной промышленностью

№	Субъект РФ	ВРП в расчете на душу населения, 2007 г., руб.	Численность населения, 2007 г., тыс. чел.
1	Республика Башкортостан	148 403	4 052
2	Республика Татарстан	204 890	3 762
3	Нижегородская область	140 602	3 371
4	Самарская область	189 052	3 176
5	Пермский край	176 184	2 725
6	Новосибирская область	144 869	2 638
7	Иркутская область	160 523	2 511
8	Оренбургская область	176 733	2 122
9	Омская область	149 273	2 022
10	Белгородская область	159 385	1 516
В среднем по субъектам РФ		198 816	

Экономика регионов с развитой металлургической отраслью (табл. 1.5) характеризуется ориентацией на экспорт, т. е. повышенной зависимостью от внешних рынков и внешнеэкономической конъюнктуры. Базовые активы металлургических предприятий в разной степени успели пройти реконструкцию, повысив тем самым свою конкурентоспособность.

В результате благоприятной экономической ситуации, приведшей к росту доходов по налогу на прибыль, и при отсутствии законодательной возможности создания резервных фондов регионы данной группы в годы, предшествовавшие кризису, значительно увеличили объем расходов бюджета. Восстановление экономики этих регионов будет зависеть от темпов подъема мировой экономики и восстановления внешних рынков.

Таблица 1.5

Регионы с повышенной долей черной металлургии в структуре ВРП

№	Субъект РФ	Доля металлургического производства и производства готовых металлических изделий в структуре обрабатывающих производств, 2007 г., %	Доля металлургического производства и производства готовых металлических изделий в структуре ВРП, 2007 г., %
1	Красноярский край	73,9	37,2
2	Липецкая область	63,6	32,8
3	Вологодская область	69,8	32,0
4	Челябинская область	63	25,5
5	Мурманская область	77,4	21,4
6	Свердловская область	62,8	20,6
7	Республика Хакасия	70,6	14,6
8	Кемеровская область	59,9	12,3
В среднем по субъектам РФ		21,1	4,1

Республика Хакасия и Кемеровская область характеризуются более низкой долей металлургии в структуре ВРП, однако в этих регионах существенную роль играют отрасли, обеспечивающие функционирование металлургического сектора: в Хакасии 11,6 % приходится на распределение электроэнергии, газа и воды (гидрогенерация), а в Кемеровской области 23,4 % ВРП составляет добыча полезных ископаемых (уголь).

Группу *среднеразвитых регионов* характеризуют отсутствие крупных экспортно-ориентированных производств, относительно невысокие доходы населения и собственные доходы бюджетов в расчете на душу населения при более высокой доле межбюджетных трансфертов в структуре доходов. Большинство регионов данной группы объединяют развитый сектор обрабатывающих производств, уровень численности населения и хозяйственной активности. Повышенный уровень ВРП в ряде случаев объясняется наличием сырьевых производств. Особняком стоит Приморский край с экономикой, обслуживающей экспортно-импортные операции, в том числе ввоз и дистрибуцию автотранспортных средств. Инвестиционная активность в Приморье будет поддерживаться за счет реализации проектов в рамках подготовки к саммиту АТЭС 2012 г.

Экономическое положение этой группы регионов в дальнейшем будет определяться как отраслевыми рисками, так и степенью поддержки бюджетов со стороны федерального центра (табл. 1.6).

Таблица 1.6

Регионы со средним уровнем развития

№	Субъект РФ	ВРП в расчете на душу населения, 2007 г., руб.	Численность населения, 2007 г., тыс. чел.
1	Приморский край	131 579	2 000,8
2	Тульская область	112 409	1 573,4
3	Удмуртская Республика	134 062	1 535,3
4	Кировская область	84 670	1 420,1
5	Архангельская область	152 740	1 234
6	Курская область	113 241	1 166,6
7	Тамбовская область	96 796	1 111,6
8	Ивановская область	69 929	1 083,7
9	Астраханская область	105 326	997,5
10	Смоленская область	100 307	988,4
11	Орловская область	96 802	824,3
12	Псковская область	88 967	709,3
13	Республика Марий Эл	79 993	704,9
14	Костромская область	98 022	699,6
15	Республика Карелия	151 211	691,9
16	Новгородская область	133 676	655
В среднем по субъектам РФ		198 816	

Экономика регионов с повышенной долей машиностроения в структуре ВРП (табл. 1.7) характеризуется зависимостью от внутреннего потребительского и инвестиционного спроса. Значительная часть предприятий машиностроительного профиля изначально относилась к военно-промышленному комплексу, спрос на продукцию которого существенно сократился в 90-е гг. Возможности экспортной переориентации были ограничены, а конверсия и выстраивание новых технологических цепочек требовали времени. Это крайне негативно отразилось на экономическом положении многих регионов данной группы. В начале 2000-х гг. начался компенсационный подъем, повысился инвестиционный спрос со стороны сырьевого сектора, часть регионов демонстрировала существенный рост ВРП. Однако значительная доля предприятий машиностроения сохраняла низкую конкурентоспособность, так как характеризовалась низким уровнем модернизации и технологической отсталостью. В регионах с высокой долей машиностроения в структуре экономики кризис получит затяжной характер, траектория ВРП ряда регионов будет иметь L-образный тренд. Бюджетные риски этой группы регионов ниже, чем в развитых регионах, поскольку доля налога на прибыль в структуре консолидированных региональных бюджетов относительно невелика, но дополнительные риски связаны с повышенной трудоемкостью машиностроения.

Таблица 1.7

Регионы с повышенной долей машиностроения в структуре ВРП

№	Субъект РФ	Доля машиностроения в структуре обрабатывающих производств, 2007 г., %	Доля машиностроения в структуре ВРП, 2007 г., %
1	Ульяновская область	56,3	12,2
2	Владимирская область	35,9	11,9
3	Ярославская область	41,8	11,7
4	Чувашская Республика	45,7	11,5
5	Калининградская область	60,1	10,2
6	Тверская область	48,4	10,0
7	Республика Мордовия	35,9	9,3
8	Калужская область	31,6	9,3
9	Рязанская область	34,1	8,8
10	Брянская область	35,0	7,3
11	Курганская область	42,4	6,9
12	Пензенская область	37,3	6,9
13	Хабаровский край	35,8	5,1
В среднем по субъектам РФ		20,8	4,0

Общей особенностью крупных аграрно-индустриальных регионов (табл. 1.8) является специализация на сельском хозяйстве и пищевой промышленности. Эти отрасли экономики оказались затронуты кризисом в наименьшей степени: в январе – сентябре 2009 г. по сравнению с аналогичным периодом прошлого года спад в сельском хозяйстве составил лишь 0,8 % (-10,4 % по итогам первого полугодия по экономике в целом), в пищевой промышленности в январе – сентябре снижение составило 2 % (по обрабатывающим производствам в целом —19,1 %). В этих регионах кризис ощущался в более мягких формах. Основные риски связаны с возможными сбоями системы платежей в товаропроводящих цепочках. Кроме того, ситуация может ухудшиться при усугублении проблем в машиностроительном секторе (в Алтайском крае, Воронежской области).

Таблица 1.8

Крупные аграрно-индустриальные регионы

№	Субъект РФ	Доля сельского хозяйства в ВРП, 2007 г., %	Доля занятых в сельском хозяйстве, 2007 г., %	Численность населения, 2007 г., тыс. чел.
1	Краснодарский край	14,3	17,6	5111
2	Ростовская область	11	14,6	4265
3	Ставропольский край	16,8	18	2703
4	Волгоградская область	10,9	16,3	2614
5	Саратовская область	15,8	14,2	2590
6	Алтайский край	16,1	20,1	2516
7	Воронежская область	13,1	16,4	2288
В среднем по субъектам РФ		4,9	10,4	

К группе *слаборазвитых и слабо освоенных регионов* были отнесены два типа субъектов РФ: регионы со слабой собственной экономической базой (республики Северного Кавказа и юга Сибири) и ресурсные слабо освоенные регионы Сибири и Дальнего Востока.

Отличительной особенностью этих территорий является высокая доля федеральных трансфертов, которая в первом случае обусловлена слабостью региональной экономики и особой политикой федерального центра на Северном Кавказе, во втором – высокой стоимостью бюджетных услуг в условиях слабой освоенности территории и высоких транспортных издержек. Данные субъекты РФ пострадают от кризиса в меньшей степени, если федеральный бюджет будет в состоянии поддерживать уровень оказываемой финансовой помощи¹. Менее стабильными могут оказаться регионы, где осуществляется добыча сырья, спрос на которое обеспечивают предприятия металлургии (например, уголь в Забайкальском крае). Наличие добычи специфических ресурсов – золота (Магаданская, Амурская области) и алмазов (Якутия) – может обеспечить стабилизирующий эффект.

Регионы со слабой собственной экономической базой (табл. 1.9) характеризуются наличием бюджетной экономики, в которой повышенную роль играют федеральные трансферты, а также обширным теневым сектором. В Республиках Алтай и Тыва сохраняется традиционный уклад, экономическая деятельность имеет локализованный характер (рудники, карьеры, турбазы) на фоне полунатурального сельского хозяйства. Регионы данной группы обладают национальной спецификой.

Таблица 1.9

Регионы со слабой собственной экономической базой

№	Субъект РФ	Доля обрабатывающих производств в структуре ВРП, 2007 г., %	Государственное управление в структуре ВРП, 2007 г., %	ВРП в расчете на душу населения, 2007 г., руб.	Средняя доля федеральных трансфертов в структуре консолидированных региональных бюджетов, 2006–2008 гг., %
1	Республика Северная Осетия – Алания	15,5	12,4	76 455	64,9
2	Республика Алтай	3,8	17,9	74 266	71,6
3	Республика Адыгея	12,4	11,6	66 090	61,8
4	Карачаево-Черкесская Республика	13,5	9,8	65 970	68,2
5	Республика Тыва	3,9	20,2	63 686	77,4
6	Республика Дагестан	4,3	6	62 367	76,0
7	Республика Калмыкия	1,8	16,5	58 146	58,8
8	Республика Кабардино-Балкария	12,3	9	56 529	58,4
9	Чеченская Республика	1,9	26	39 103	90,7
10	Республика Ингушетия	1,8	31,6	29 903	90,2
В среднем по субъектам РФ		19,3	4,3	198 816	16,2

Ресурсные слабо освоенные регионы Сибири и Дальнего Востока имеют сырьевой потенциал (руды, нефть, уголь, рыба), использование которого ограничено в связи с транс-

¹ В связи с планируемым сокращением межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов РФ в 2010 г. положение данной категории регионов может ухудшиться. Сокращение объема безвозмездных перечислений потребует сокращения бюджетных расходов, что может негативно сказаться на функционировании сетей, оказывающих социальные услуги. Это может привести к значительному росту безработицы за счет сокращения бюджетной занятости.

портной удаленностью, слабым развитием инфраструктуры, снижением численности населения, экстремальными климатическими условиями. Экономика этих субъектов РФ отличается пониженной долей обрабатывающих отраслей в структуре ВРП и стратегической ролью транспорта (табл. 1.10). Регионы, поставляющие сырье предприятиям черной металлургии, имеют более высокие отраслевые риски, регионы, на территории которых ведется добыча драгоценных металлов, – более низкие. Изменение курса валют (рубль – юань) будет влиять на объем приграничной торговли с Китаем. Позитивное воздействие на экономику может оказать реализация федеральных проектов на территории регионов.

Таблица 1.10

Ресурсные слабо освоенные регионы Сибири и Дальнего Востока

№	Субъект РФ	Доля транспорта и связи в структуре ВРП, 2007 г., %	Доля обрабатывающих производств в структуре ВРП, 2007 г., %	Средняя доля федеральных трансфертов, 2006–2008 гг., %
1	Республика Бурятия	29,3	10,1	51,9
2	Камчатский край	6,0	7,6	60,2
3	Еврейская АО	25,1	6,9	52,2
4	Амурская область	24,8	4,1	40,6
5	Магаданская область	6,8	3,2	50,6
6	Забайкальский край	23,5	2,8	36,5
7	Республика Саха (Якутия)	7,4	1,9	36,2
8	Чукотский АО	8,0	1,2	67,5
В среднем по субъектам РФ		10,0	19,3	16,2

Влияние экономического кризиса на социально-экономическое положение субъектов Российской Федерации

Состояние экономики большинства субъектов РФ можно оценить на основе индекса промышленного производства и отдельных его компонент (рис. 1.1). Ретроспективный анализ изменения данных индексов свидетельствует о том, что наиболее сложная ситуация в экономике наблюдалась в январе – мае 2009 г. Во второй половине 2009 г. в целом отмечалось улучшение, однако устойчивого положительного тренда не сложилось: наблюдались колебательные изменения индексов в зоне меньших величин спада. Таким образом, делать вывод о том, что экономика находится на этапе выхода из кризиса, не приходится.

Кризис по-разному воздействует на различные отрасли. В наибольшей степени пострадало машиностроение (рис. 1.2), объемы производства в котором сократились на 30–40 %. Экономический кризис еще раз привлек внимание к низкой конкурентоспособности отечественного машиностроения. Если не будут приняты адекватные меры по санации неэффективных производств, оптимизации численности персонала, обновлению технологий, то велик риск того, что регионы с высокой долей машиностроения в структуре экономики будут ожидать длительный спад, который может перейти в затяжную депрессию. Наиболее устойчивыми оказались отрасли производства товаров потребительского спроса (продуктов питания, одежды и нефтепродуктов).

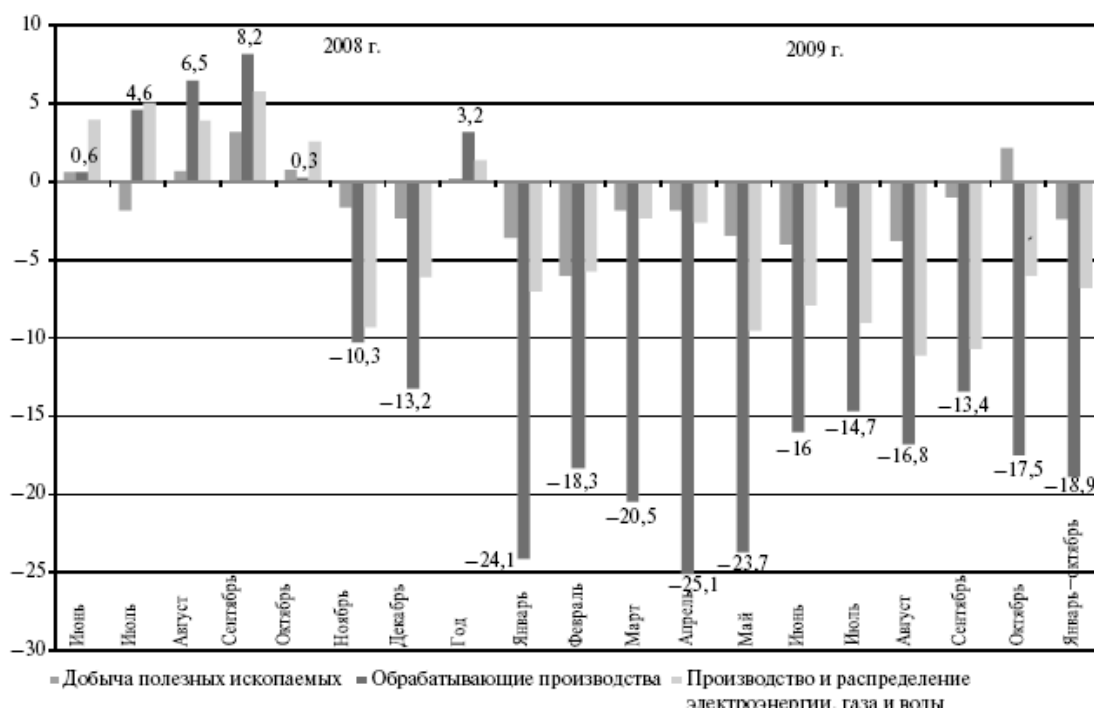


Рис. 1.1. Динамика отдельных видов экономической деятельности по разделу «Промышленность», месяц к месяцу соответствующего года, %

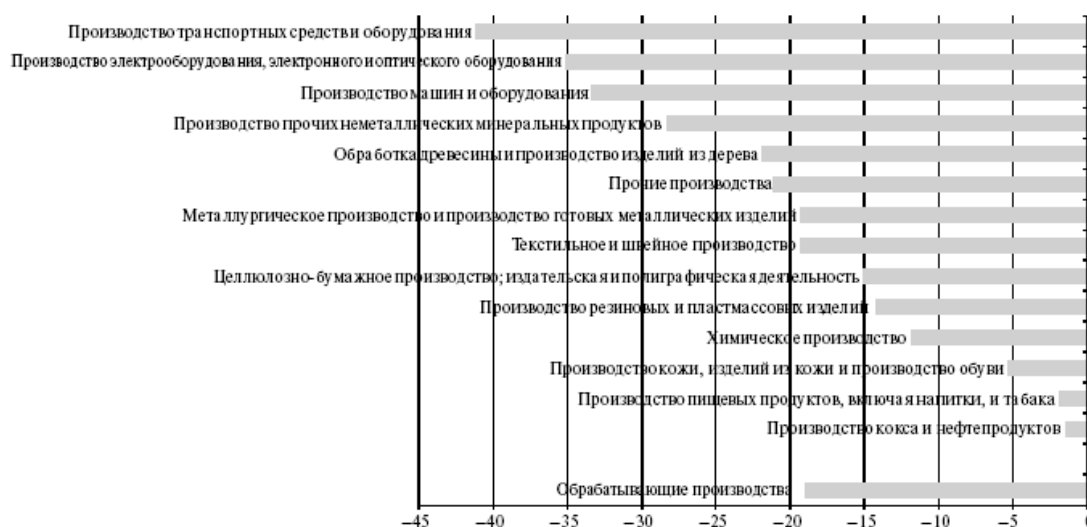


Рис. 1.2. Уровень промышленного производства по основным видам обрабатывающих производств, январь – октябрь 2009 г. к январю – октябрю 2008 г., %

Для аграрных территорий мощным стабилизирующим фактором стало сельское хозяйство, которое сохранило объем производства на уровне 2008 г., а также абсорбировало часть высвободившихся работников в весенне-летний сезон.

Отраслевое измерение кризиса, в свою очередь, влияет на глубину спада экономики в субъектах РФ.

Группа экономически сильных регионов во второй половине 2009 г. демонстрировала восстановление объемов промышленного производства (рис. 1.3). Это было связано с восстановлением уровня цен на сырьевые группы товаров, частичным восстановлением внеш-

него спроса, целевой федеральной помощью (Самарская область). Быстрые темпы восстановления демонстрировали регионы металлургии и нефтегазового сектора. Таким образом, по группе экономически развитых регионов, имеющих базовые активы крупного бизнеса, экспортно-ориентированные производства, наблюдалась V-образная динамика преодоления пройденного этапа кризиса. Однако следует иметь в виду, что при ухудшении ситуации на международных рынках может произойти быстрый откат назад.

Сложная ситуация сложилась в группе среднеразвитых регионов (рис. 1.4). Наиболее затяжной и глубокий спад наблюдался в регионах, специализирующихся в машиностроении. Максимальное падение промышленного производства наблюдается в Калужской области, Чувашской Республике, Ульяновской области. В подгруппе регионов со средним уровнем развития отмечается дифференциация: выявились устойчивые аутсайдеры (Орловская область) и субъекты, которые восстанавливаются за счет специфических активов (например, Курская область – добыча железной руды, наличие АЭС). Среди индустриально-аграрных территорий наиболее глубокий спад произошел в Ростовской области, где высока доля машиностроения в структуре обрабатывающих производств (34,3 %). В регионах, специализирующихся на машиностроении, особенно четко проявляется L-образная динамика преодоления кризиса с повышенным риском затяжного спада.

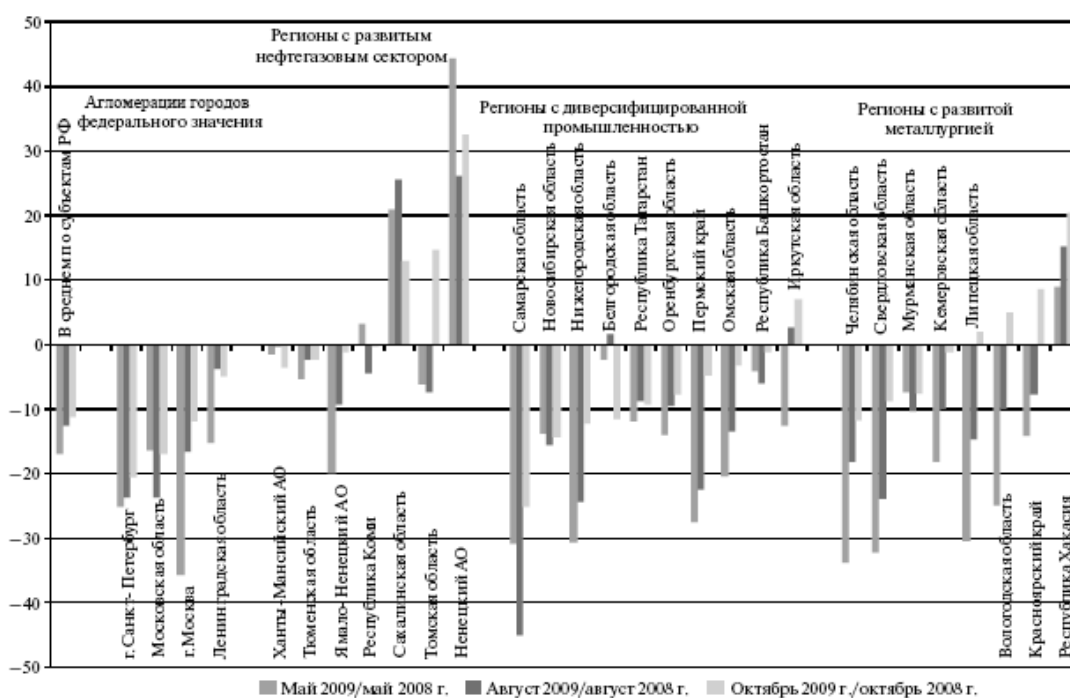


Рис. 1.3. Уровень промышленного производства по группе экономически сильных территорий, месяц к месяцу соответствующего года, %

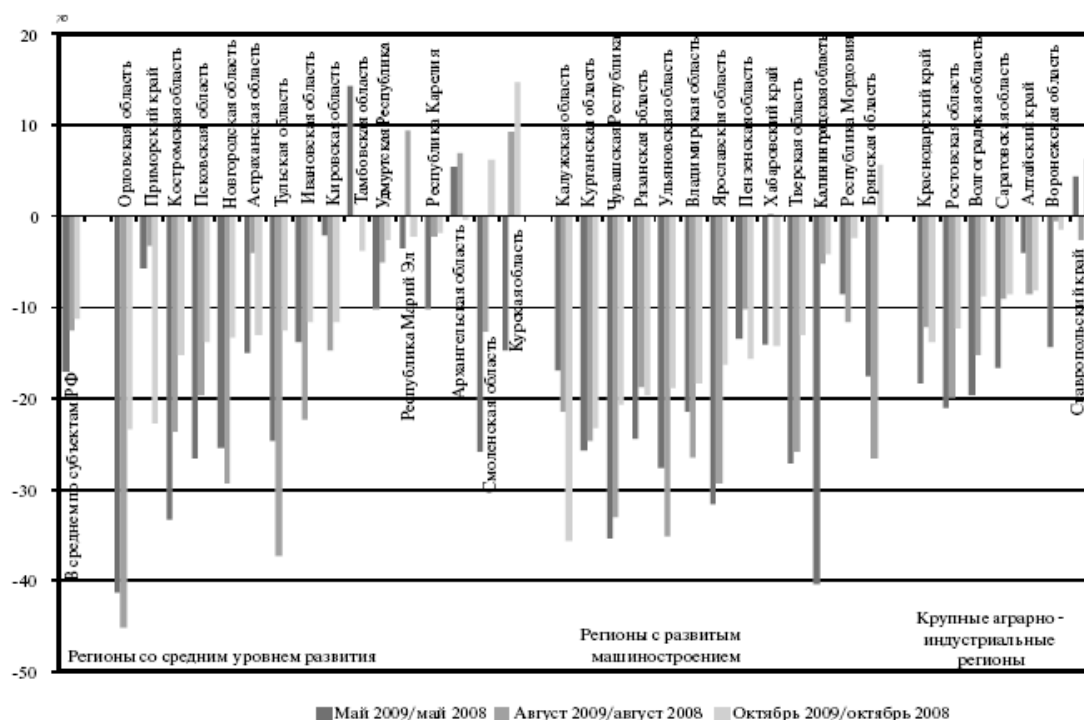


Рис. 1.4. Уровень промышленного производства по группе среднеразвитых регионов, месяц к месяцу соответствующего года, %

При анализе индексов промышленного производства по группе слаборазвитых и слабо освоенных территорий следует учитывать меньшую роль промышленного производства в структуре экономики (например, доля промышленного производства в структуре ВРП Кабардино-Балкарской Республики составляет 15,2 %, Республики Калмыкия – 8, Республики Алтай – 8,9; по Российской Федерации – 33,2 % в 2007 г.). Национальные республики Северного Кавказа и юга Сибири имеют аграрно-бюджетный тип экономики, поэтому они менее восприимчивы к изменениям в промышленном секторе. В ряде случаев отмечаются значительные амплитуды изменения индексов, что может объясняться эффектом низкой базы или неустойчивостью моносырьевых производств, что особенно характерно для регионов северо-востока России: Чукотский автономный округ, Магаданская область, Республика Якутия (рис. 1.5). Следует отметить, что для дальневосточных регионов, прежде всего для имеющих выход на Транссибирскую магистраль, особую роль в экономике играет транспорт, который также ощутимо пострадал в ходе кризиса (в январе – октябре 2009 г. по отношению к январю – октябрю 2008 г. грузооборот снизился на 15 %). Несмотря на значительную региональную неоднородность, практически все слаборазвитые и слабо освоенные регионы объединяет более позднее по сравнению с остальными субъектами РФ проявление кризисных явлений, т. е. в данном случае имеется определенная лаговость в следовании общероссийским трендам.

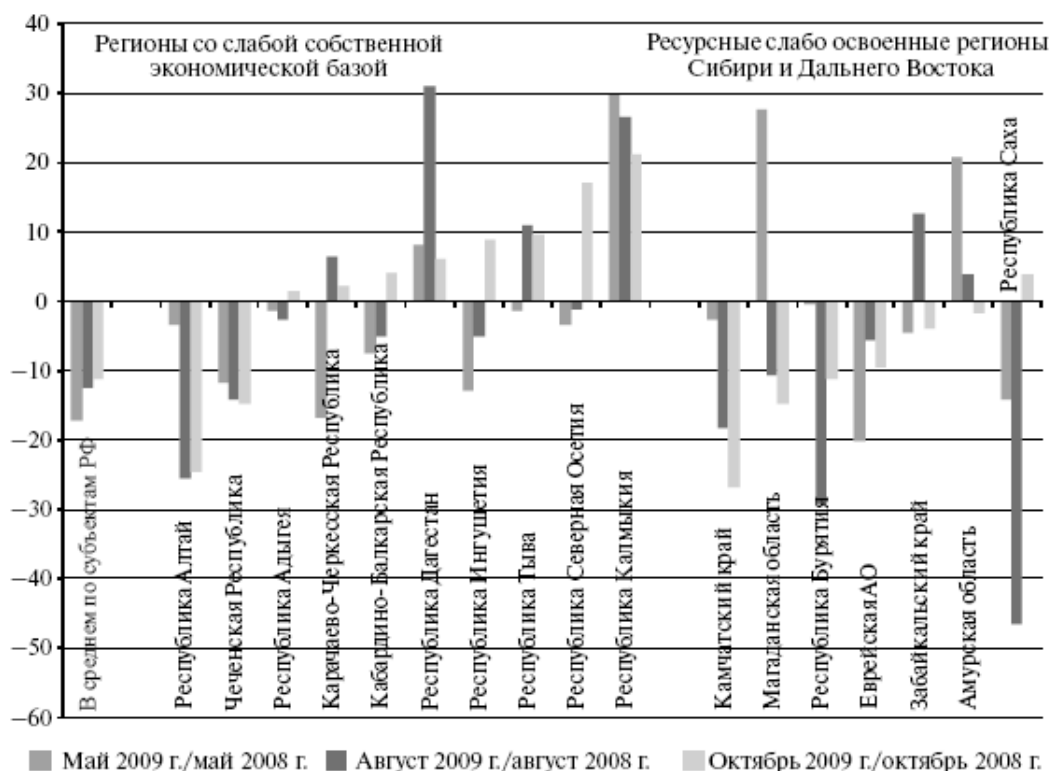


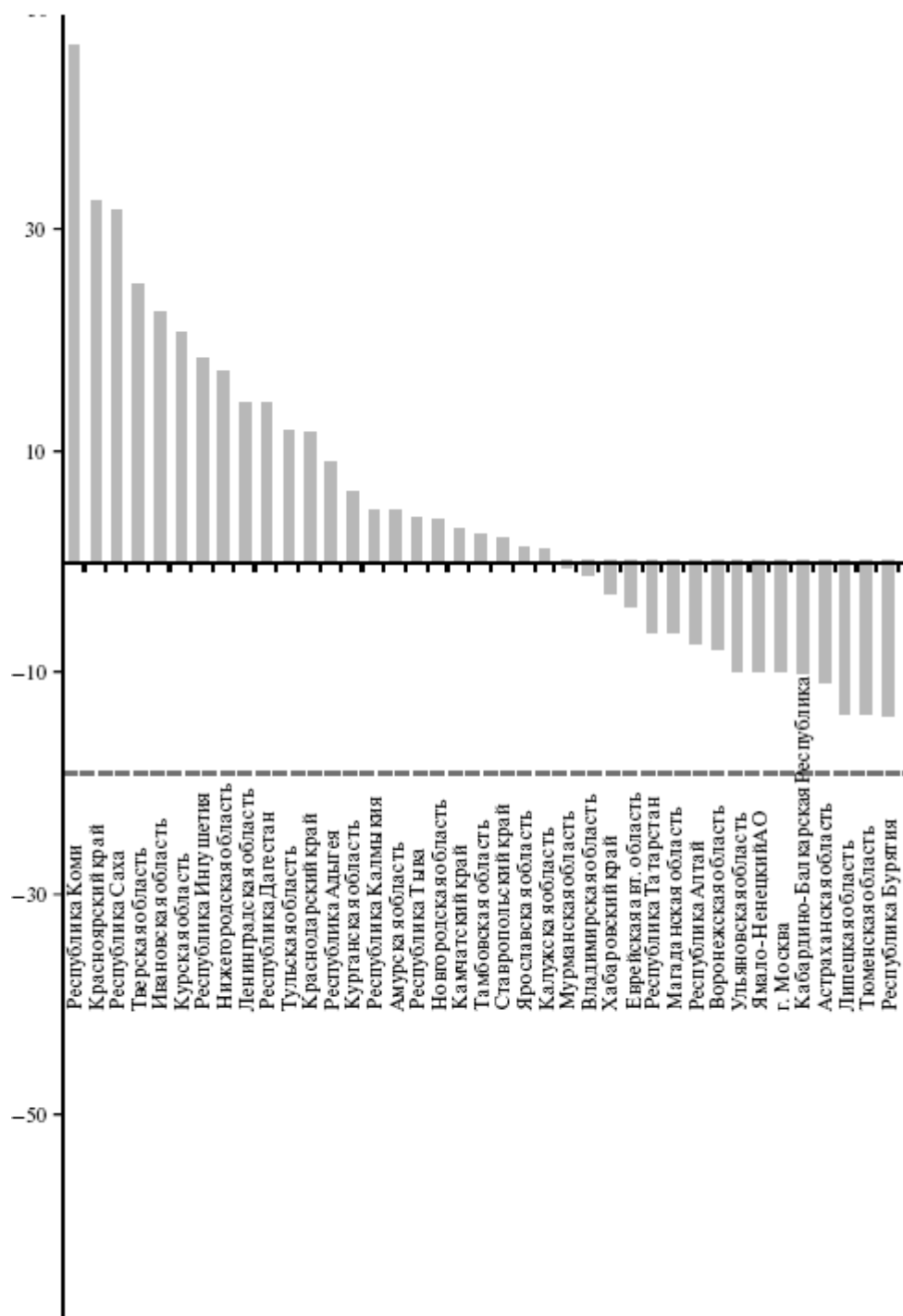
Рис. 1.5. Уровень промышленного производства по группе слаборазвитых и слабо освоенных регионов, месяц к месяцу соответствующего года, %

Примечание. Чукотский автономный округ на графике не представлен ввиду значительной амплитуды колебаний индекса промышленного производства по причине эффекта низкой базы (от -15,3 % в августе до 450 % в октябре).

Кризисные явления в экономике, бюджетном секторе существенно сократили объем инвестиций в основной капитал (рис. 1.6). В январе – сентябре 2009 г. по сравнению с январем – сентябрем 2008 г. уровень инвестиций в экономике сократился примерно на 20 %. Сокращение инвестиций является одним из наиболее значимых последствий кризиса, поскольку это негативным образом отразится на состоянии инженерной и социальной инфраструктуры в последующих периодах, отсрочит процесс модернизации производства и технического перевооружения. Рост инвестиций в основной капитал произошел в регионах, получавших крупные вливания из федерального бюджета или госкорпораций. Снижение инвестиций демонстрировали субъекты РФ с развитой металлургией, нефтегазовым сектором, т. е. экономически развитые регионы. Среднеразвитые регионы, имевшие относительно невысокий исходный уровень частных инвестиций, в результате снижения инвестиционных расходов в период экономического спада могут еще более снизить свою конкурентоспособность.

Негативные процессы в экономике регионов влияют на социальное положение населения, в том числе на уровень безработицы. В ходе экономического кризиса пик безработицы пришелся на февраль 2009 г., когда количество безработных, определенное по методологии МОТ, достигло 7,1 млн человек (рис. 1.7). Затем наблюдалось сезонное снижение безработицы, которая в осенние месяцы стабилизировалась на уровне 5,8 млн человек. Ожидавшееся экспертами увеличения безработицы в осенний сезон не произошло. Вероятно, увеличение трудовых ресурсов за счет высвободившихся после полевых работ и окончивших вузы было частично компенсировано развернувшейся деятельностью по привлечению потеряв-

шего работу населения к общественным работам и увеличением скрытой безработицы (за счет перевода на неполную рабочую неделю и отправки в отпуска).



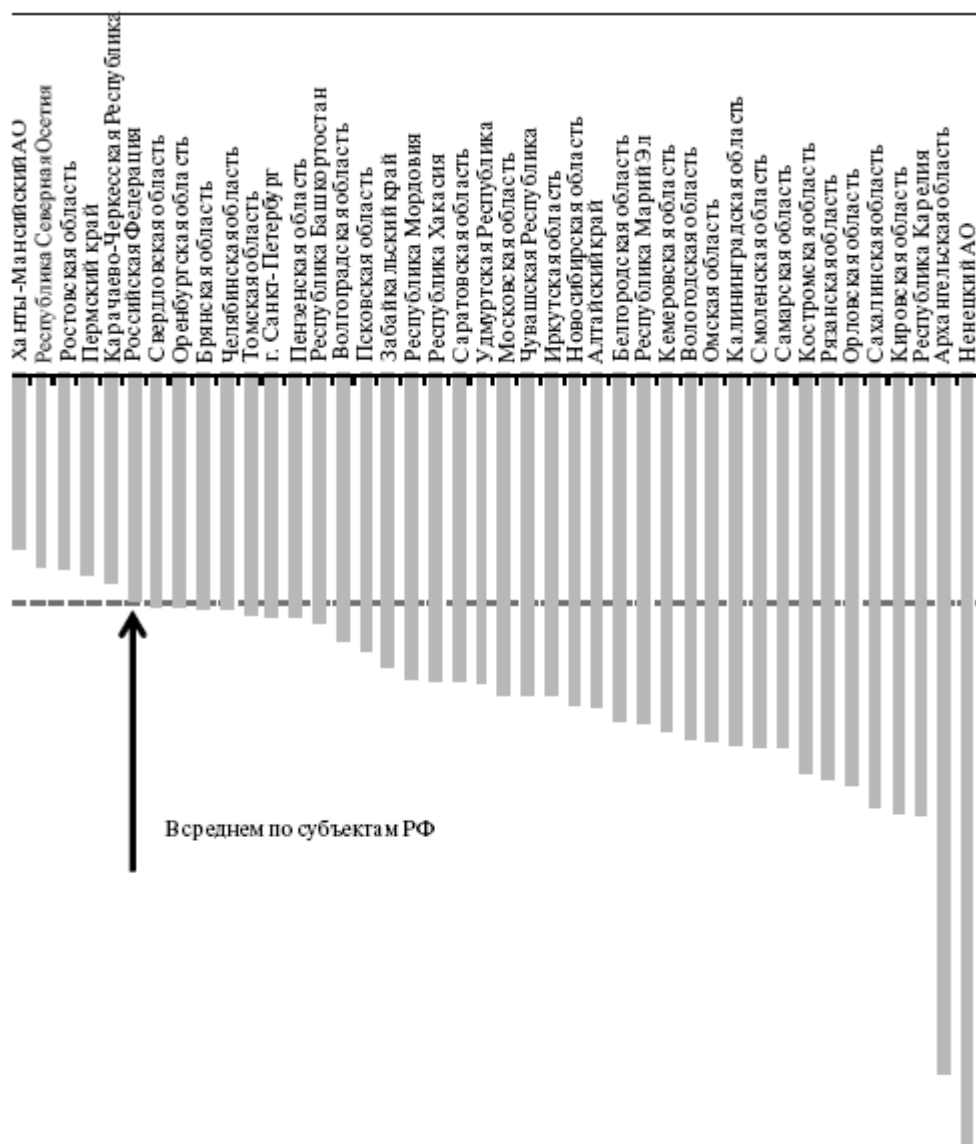


Рис. 1.6. Изменение объема инвестиций в основной капитал в январе – сентябре 2009 г. в % к январю – сентябрю 2008 г.

Примечание. На графике не показаны субъекты Российской Федерации с максимальным ростом инвестиций в основной капитал – Чеченская Республика (+220 %), Чукотский автономный округ (+180 %), Приморский край (+120 %).



Рис. 1.7. Изменение численности безработных, определенной по методологии МОТ, и зарегистрированных безработных, июнь 2008 г. – октябрь 2009 г., млн чел.

По группе экономически сильных регионов самый низкий уровень безработицы сохранился в агломерациях Москвы и Санкт-Петербурга (рис. 1.8). По другим подгруппам регионов выявились свои лидеры роста безработицы. Некоторые полифункциональные территории и регионы, в экономике которых высокую долю занимает металлургия, имевшие изначально низкий уровень безработицы, демонстрировали большие темпы роста безработицы в период экономического кризиса (например, Челябинская и Нижегородская области).

В группе среднеразвитых регионов наибольший рост безработицы наблюдался в субъектах РФ с низким исходным уровнем безработицы (рис. 1.9), в частности в Псковской, Калининградской и Ярославской областях.

Традиционно высокий уровень безработицы сохранился в слаборазвитых и слабо освоенных регионах. Абсолютными лидерами по уровню безработицы являются Республика Ингушетия (более 50 %) и Чеченская Республика (более 35 %). Рост безработицы отмечался в Республиках Тыва и Калмыкия (рис. 1.10).

Помимо уровня зарегистрированной безработицы при анализе социально-экономического положения важно учитывать масштаб скрытой безработицы.

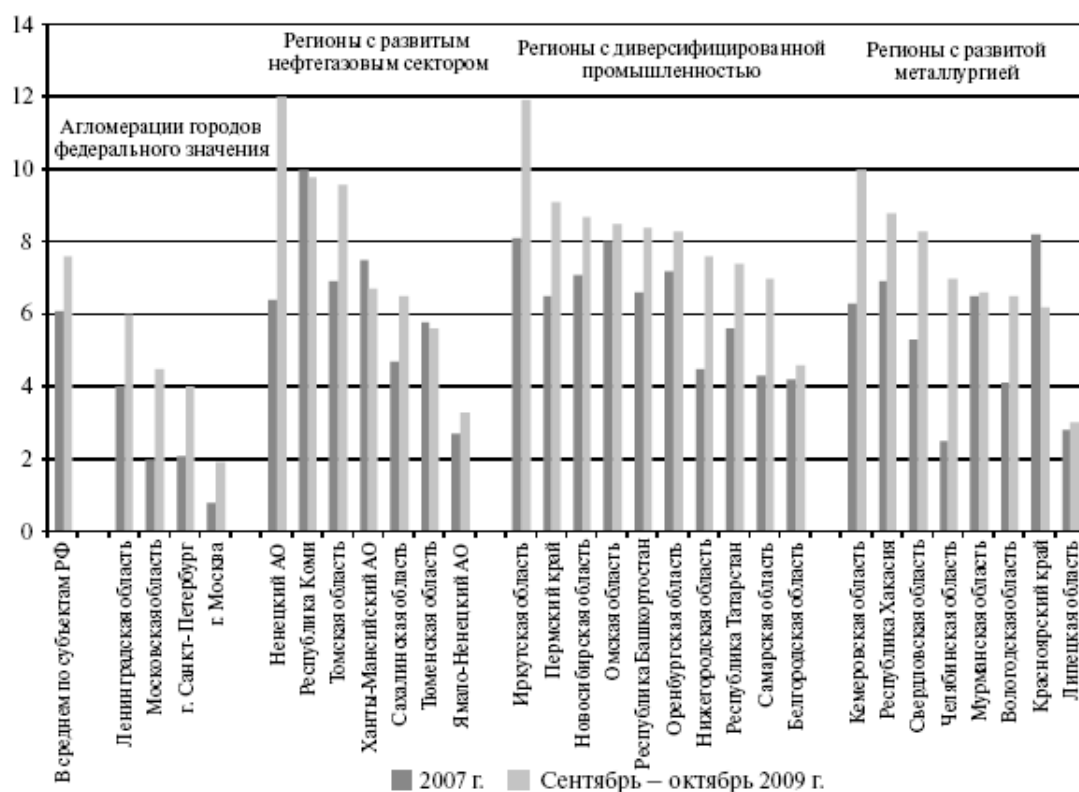


Рис. 1.8. Уровень общей безработицы (по методологии МОТ) по группе наиболее развитых регионов, в среднем за 2007 г. и по состоянию на сентябрь – октябрь 2009 г., %

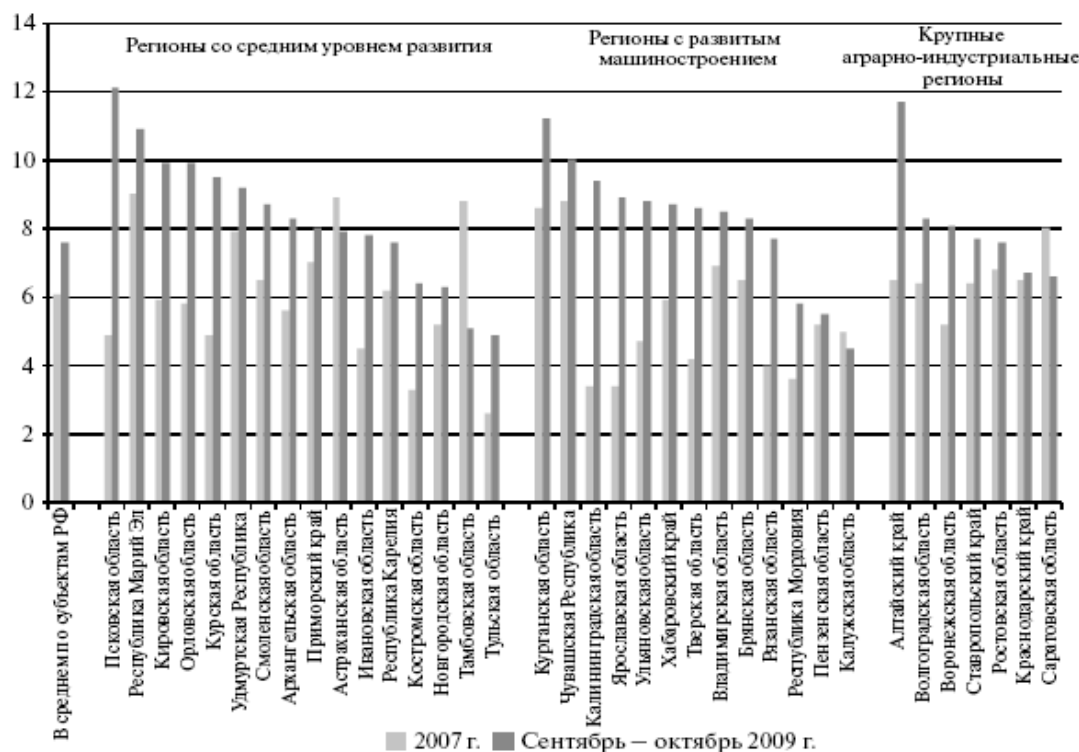


Рис. 1.9. Уровень общей безработицы (по методологии МОТ) по группе среднеразвитых регионов, в среднем за 2007 г. и по состоянию на сентябрь – октябрь 2009 г., %

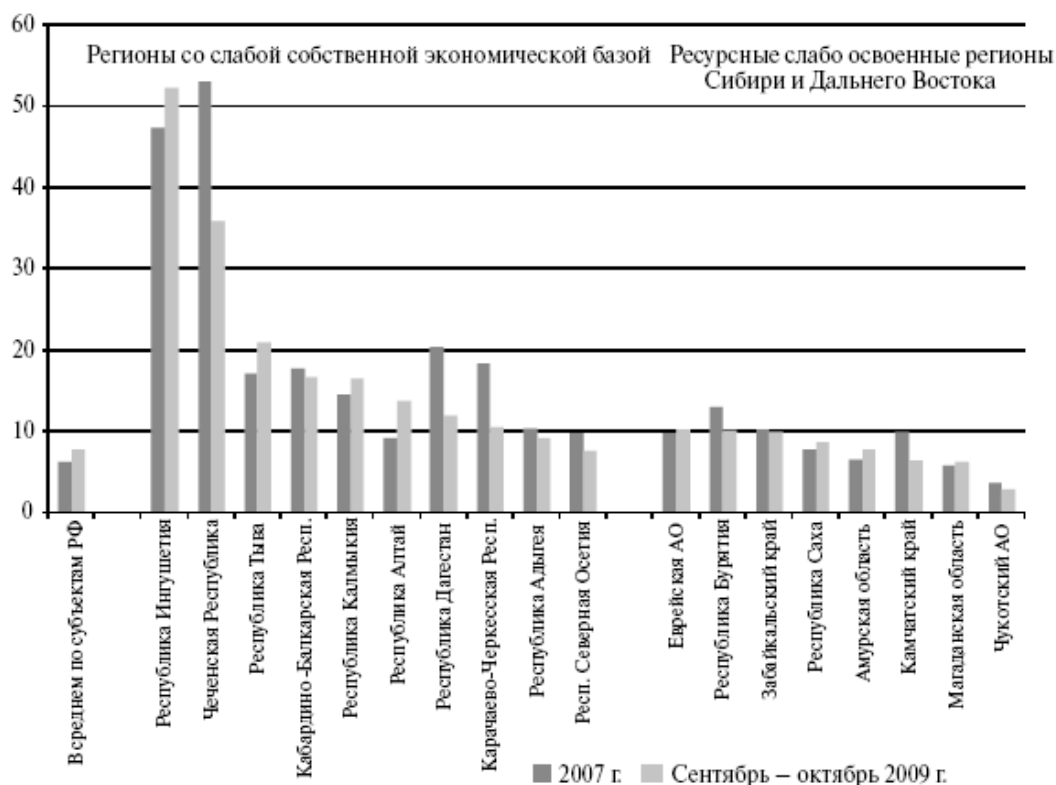


Рис. 1.10. Уровень общей безработицы (методология МОТ) по группе слабо освоенных и слаборазвитых регионов, в среднем за 2007 г. и по состоянию на сентябрь – октябрь 2009 г., %

Как свидетельствуют данные, приведенные в табл. 1.11, наиболее высокий уровень скрытой безработицы имеют регионы с развитым обрабатывающим сектором, трудоемким машиностроением. Отчасти данный показатель отражает масштаб сохранения неэффективных рабочих мест, а также степень административного нажима на руководство предприятий со стороны органов исполнительной власти. Особо следует обратить внимание на регионы, где повышенный уровень скрытой безработицы сочетается с проблемой монопрофильности экономики в отдельных муниципальных образованиях (моногородах).

При высокой скрытой безработице в случае ухудшения экономической ситуации может происходить аккумулирование просроченной задолженности по заработной плате. В период кризиса отмечалось несколько пиков просроченной задолженности (в декабре, апреле, июне), что отчасти может объясняться сезонными явлениями, например, выплатой отпускных в летний сезон (рис. 1.11). Во втором полугодии 2009 г. отмечалось снижение просроченной задолженности по заработной плате, в ноябре 2009 г. показатель был на 40 % ниже летнего максимума. При этом важно учитывать, что официальные данные могут существенно расходиться с реальными цифрами.

Таблица 1.11

Перечень регионов с наиболее высокой долей работников, работавших неполное рабочее время и имевших отпуска, сентябрь – октябрь 2009 г., %

№	Субъект РФ	Доля работников, работавших неполное рабочее время и имевших отпуска, сентябрь – октябрь 2009 г.	Доля занятых в промышленности, 2007 г.	Доля занятых в обрабатывающих производствах, 2007 г.	Доля населения, проживающего в моногородах*
1	Самарская область	9,0	27,9	24,8	28
2	Ульяновская область	6,4	28,9	25,6	
3	Свердловская область	5,3	30,4	25,2	34
4	Курганская область	5,0	21,5	18,5	
5	Ярославская область	4,5	29,2	26,4	21
6	Нижегородская область	4,5	25,9	23,4	
7	Челябинская область	4,4	31	26,8	20
8	Смоленская область	4,4	24,8	19,9	
9	Рязанская область	4,1	24,1	20,8	
10	Чувашская Республика	4,0	23,6	21,3	
11	Владимирская область	4,0	32,8	29,6	14
В среднем по субъектам РФ		1,5	21	16,7	

* Доля населения, проживающего в моногородах, указана для субъектов РФ, у которых этот показатель превышает 10 %.

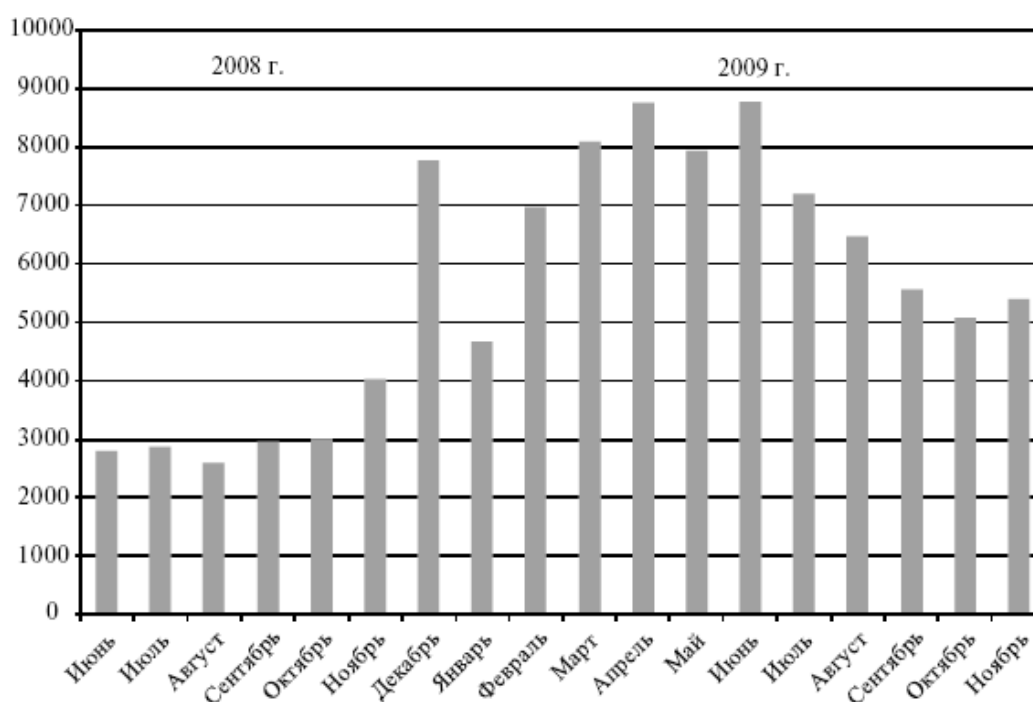
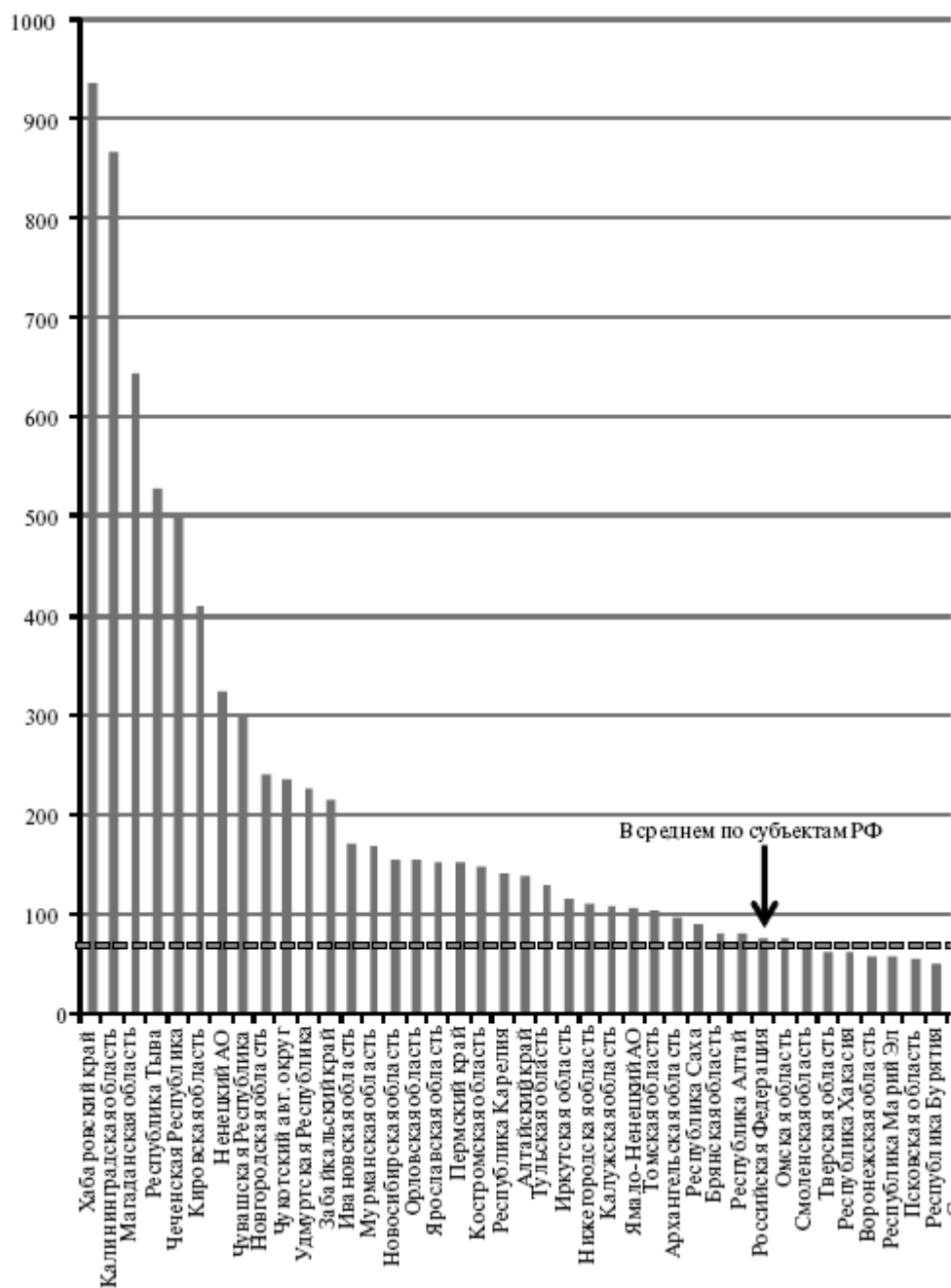


Рис. 1.11. Изменение просроченной задолженности по заработной плате за период июнь 2008 г. – ноябрь 2009 г., млн руб.



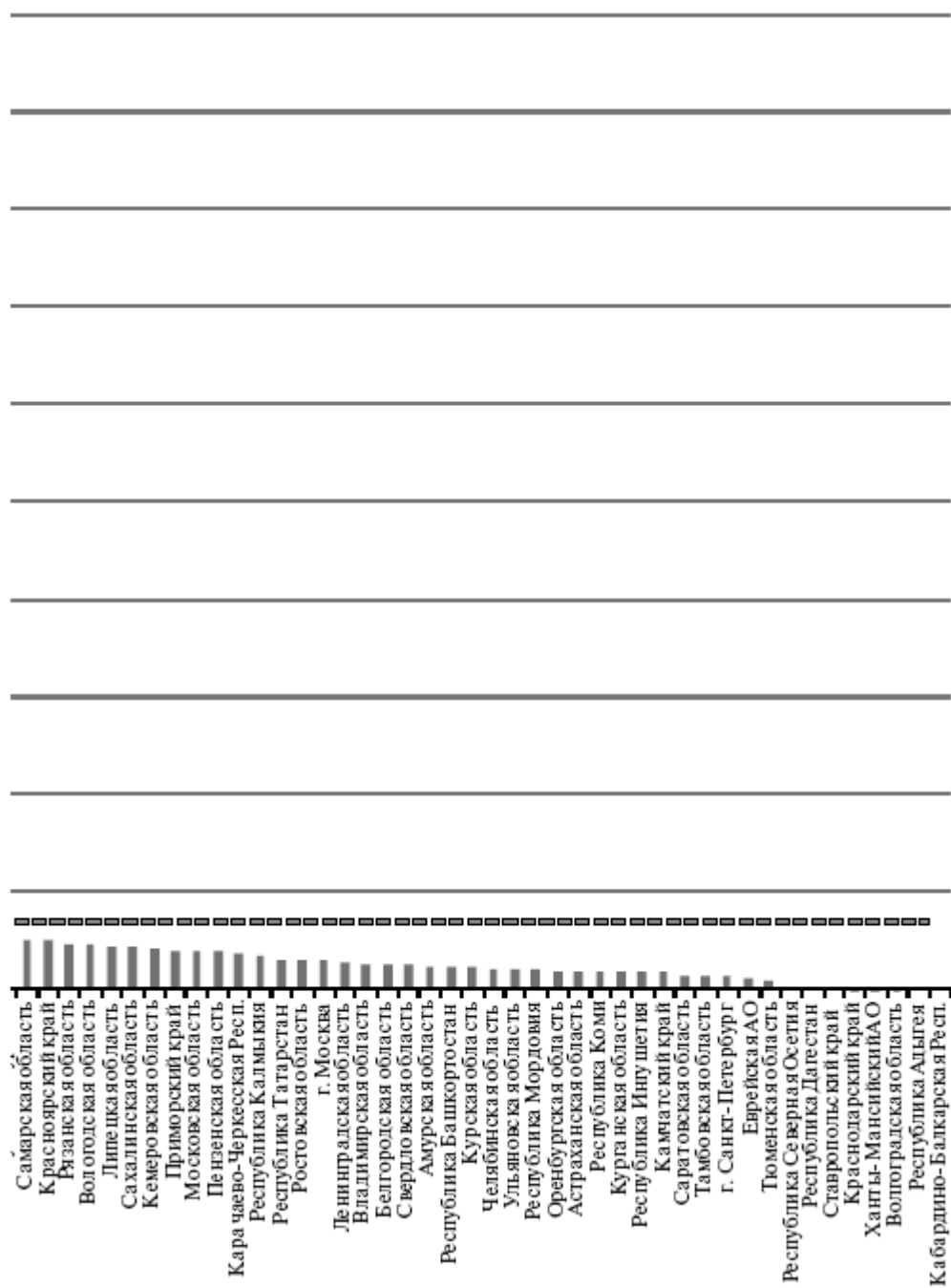
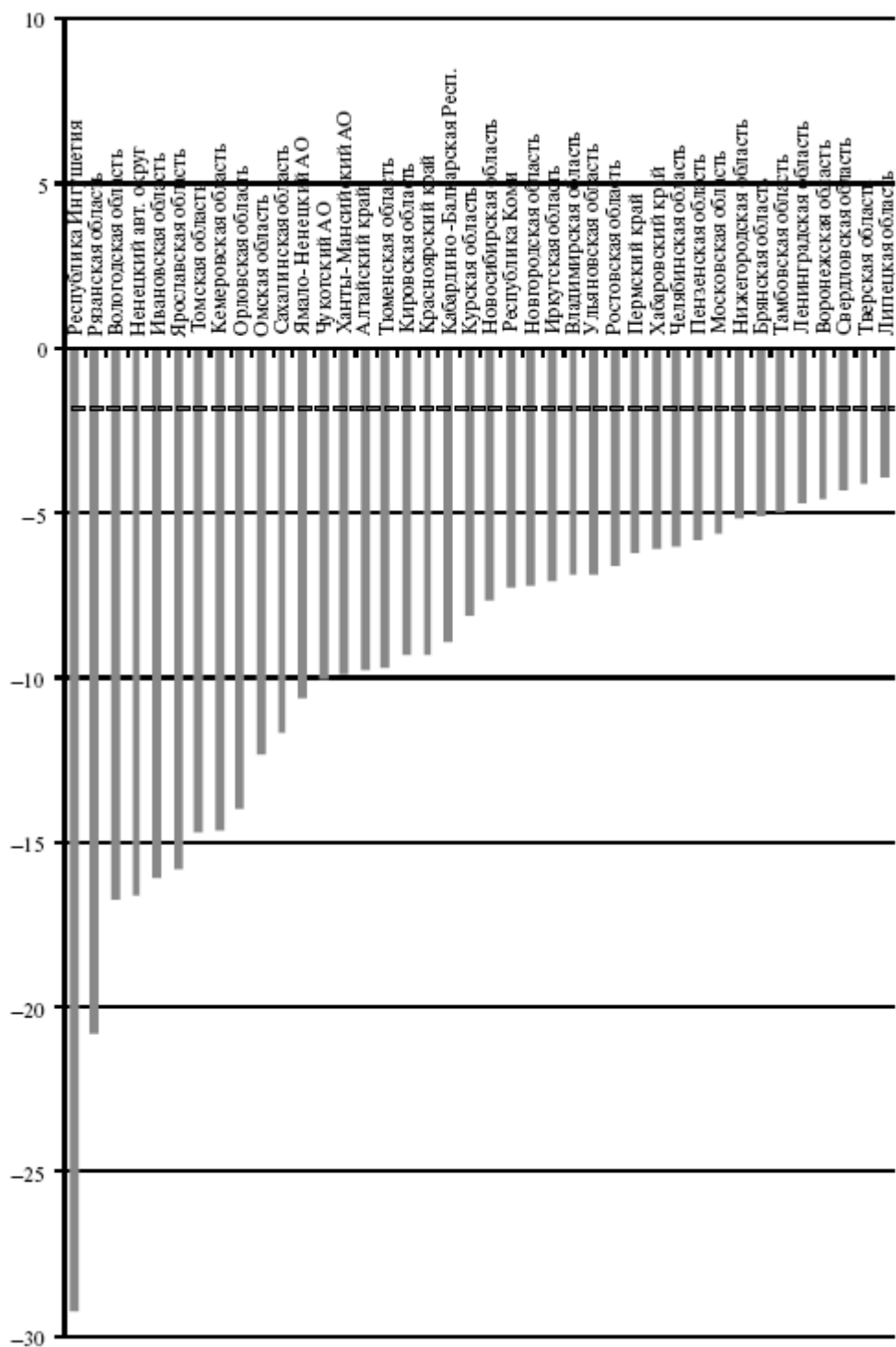


Рис. 1.12. Просроченная задолженность по заработной плате на 1 ноября 2009 г. на одного занятого в экономике, руб./чел.



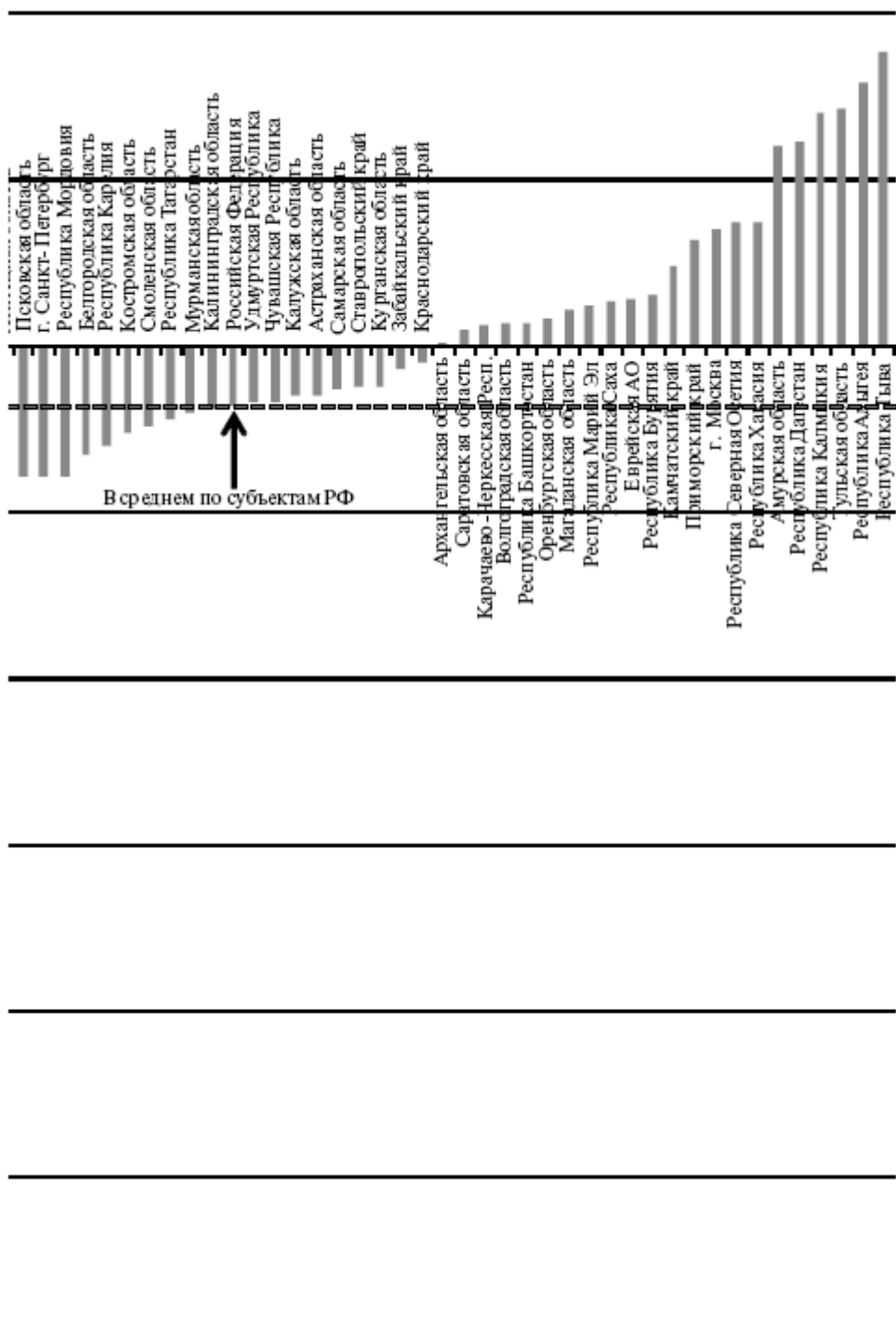


Рис. 1.13. Динамика реальных денежных доходов, январь – сентябрь 2009 г. к январю – сентябрю 2008 г., %

Удельный уровень просроченной задолженности по заработной плате относительно невелик (рис. 1.12). В октябре 2009 г. наибольший уровень задолженности отмечался по субъектам РФ, в экономике которых значительную долю занимает трудоемкий обрабатывающий сектор (Калининградская область, Чувашская Республика), и в ряде национальных республик (Чеченская Республика, Республика Тыва). Следствием снижения хозяйственной активности и увеличения безработицы стало снижение реальных денежных доходов у боль-

шинства субъектов РФ (рис. 1.13). В январе – сентябре 2009 г. по отношению к январю – сентябрю 2008 г. уровень реальных денежных доходов снизился на 1,8 %.

Таким образом, наиболее уязвимыми в ходе кризиса оказались регионы со средним уровнем развития и регионы с развитым машиностроением; особенно явно проявилась низкая конкурентоспособность обрабатывающих производств. При разработке мер федеральной поддержки регионов особое внимание следует обращать на регионы с высокой долей населения, проживающего в моногородах, основной специализацией которых является металлургия или машиностроение. В случае сохранения административных барьеров, препятствующих санации неэффективных производств, для регионов с трудоемким обрабатывающим сектором велика вероятность перехода в стадию затяжного спада. Более предпочтительными вариантами бюджетной политики являются смещение акцента с консервации скрытой безработицы на меры социальной помощи высвобождающимся работникам (переобучение, социальные выплаты), а также создание рабочих мест в новых секторах.

2. Анализ базовых показателей консолидированных бюджетов субъектов РФ в 2009 году

2.1. Динамика доходов консолидированных бюджетов

Экономический кризис оказал сильное влияние на состояние региональных финансов. В результате спада в промышленном производстве и проблем на рынке труда произошло снижение собственных доходов консолидированных региональных бюджетов на 14 %. Часть выпадающих доходов была компенсирована увеличением межбюджетных трансфертов из федерального бюджета (рост на 34 % по сравнению с 2008 г.). В итоге падение доходов консолидированных региональных бюджетов в 2009 г. по сравнению с 2008 г. составило 4 %.

Динамика налогооблагаемой базы региона определяется двумя основными факторами: структурой экономики и структурой доходов консолидированного регионального бюджета. Структура доходов, в свою очередь, определяется распределением источников доходов между уровнями бюджетной системы, политикой федерального центра в сфере межбюджетных отношений, политикой региональных и местных органов власти в сфере налогообложения, управления имуществом, предпринимательской деятельности.

На рис. 2.1 представлена общая структура консолидированных региональных бюджетов по всем субъектам РФ. В последние годы тремя наиболее крупными источниками формирования консолидированных региональных бюджетов были налог на прибыль организаций, налог на доходы физических лиц и безвозмездные поступления (трансферты). В общей сложности на эти источники приходилось более 70 % всех доходов, поступающих в консолидированный региональный бюджет. Соответственно общее состояние бюджета в регионе определялось тремя основными факторами: прибыльностью предприятий, ситуацией на рынке труда и финансовой поддержкой федерального центра.

На рис. 2.1 видно, что в 2008–2009 гг. одним из наиболее важных последствий ухудшения ситуации в экономике стало сокращение поступлений по налогу на прибыль. В 2009 г. по сравнению с 2008 г. поступления налога на прибыль в консолидированные региональные бюджеты в абсолютном выражении сократились на 40 %, с 28 до 18 % сократилась доля налога на прибыль в структуре доходов субъектов РФ. Кроме того, произошло заметное снижение доходов от использования государственного и муниципального имущества (– 14 %), от продажи материальных и нематериальных активов (–22 %), предпринимательской деятельности (–21 %). При этом практически не изменились поступления по налогу на доходы физических лиц и существенно возросла роль трансфертов из федерального бюджета. Безвозмездные поступления в абсолютном выражении выросли на 34 %, а их доля в структуре доходов консолидированных региональных бюджетов увеличилась с 19 до 27 %.

Таким образом, одним из важных итогов экономического кризиса в контексте региональных финансов стало увеличение зависимости субъектов РФ от финансовой поддержки из федерального бюджета. Это позволило компенсировать часть выпадающих доходов консолидированных региональных бюджетов.

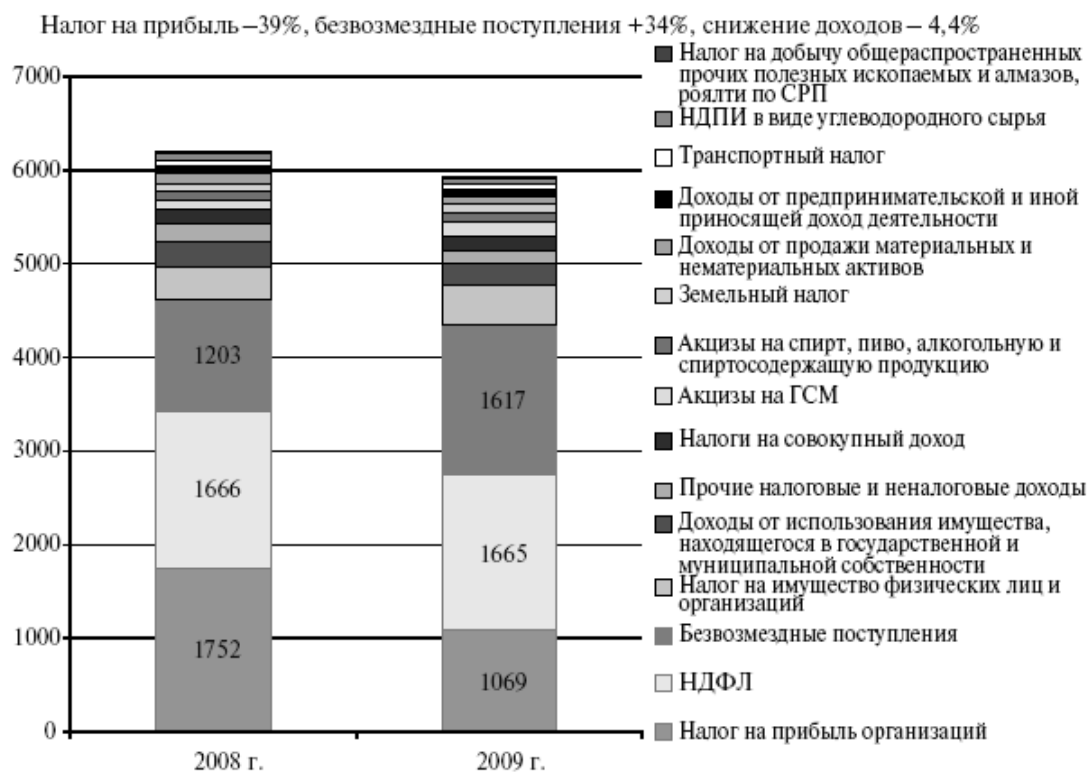


Рис. 2.1. Изменение доходов консолидированных региональных бюджетов, 2009 и 2008 гг., млрд руб.

Сопоставление помесечной динамики налоговых и неналоговых доходов за 2007–2009 гг. позволяет выделить периоды наибольшего сокращения доходов в 2009 г. относительно прежних лет. Наибольшее падение доходов в 2009 г по сравнению с 2008 г. отмечалось в феврале, апреле и июле – более чем —25 % (рис. 2.2). В конце 2009 г. наметилась положительная динамика, налоговые и неналоговые доходы консолидированных региональных бюджетов в ноябре – декабре 2009 г. по сравнению с аналогичным периодом 2008 г. увеличились. При этом следует учитывать два аспекта: во-первых, сопоставления производятся в текущих ценах, поэтому реальное снижение доходов было ниже на уровень инфляции, во-вторых, в ноябре – декабре 2008 г. уже отмечались проблемы в экономической сфере, поэтому база последних месяцев 2008 г. объективно ниже предшествующих кварталов.

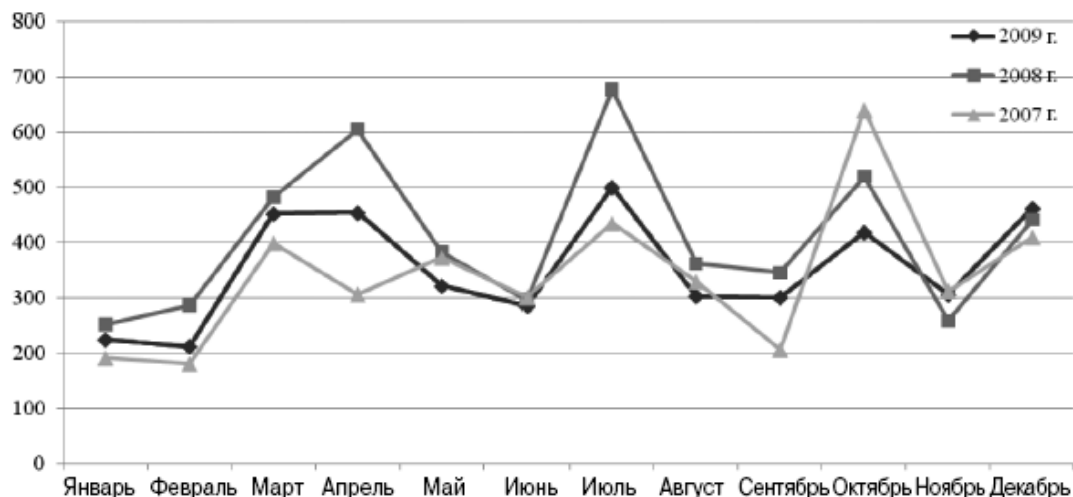


Рис. 2.2. Динамика налоговых и неналоговых доходов консолидированных бюджетов регионов, 2007–2009 гг., млрд руб.

Наибольшие потери по налогу на прибыль пришлось на первое полугодие. Например, в феврале 2009 г. по сравнению с февралем 2008 г. поступления от налога на прибыль сократились практически на 90 %, в апреле – мае и июле – августе падение составило около 50 %. Налог на прибыль, являющийся одним из основных источников поступлений в региональные бюджеты, по итогам 2009 г. снизился на 40 % по сравнению с 2008 г. (рис. 2.3). Динамика поступлений именно этого налога во многом определяла общую динамику доходов консолидированных региональных бюджетов.

Налог на доходы физических лиц демонстрировал значительную устойчивость, наряду с трансфертами из федерального бюджета исполняя роль стабилизатора доходов консолидированных региональных бюджетов. Сохранению поступлений от подоходного налога косвенно способствовали меры Правительства РФ, которые были направлены на поддержание рынка труда и сохранение рабочих мест. Наибольшее снижение налога на доходы физических лиц в 2009 г. относительно 2008 г. отмечалось в мае и августе (рис. 2.4).

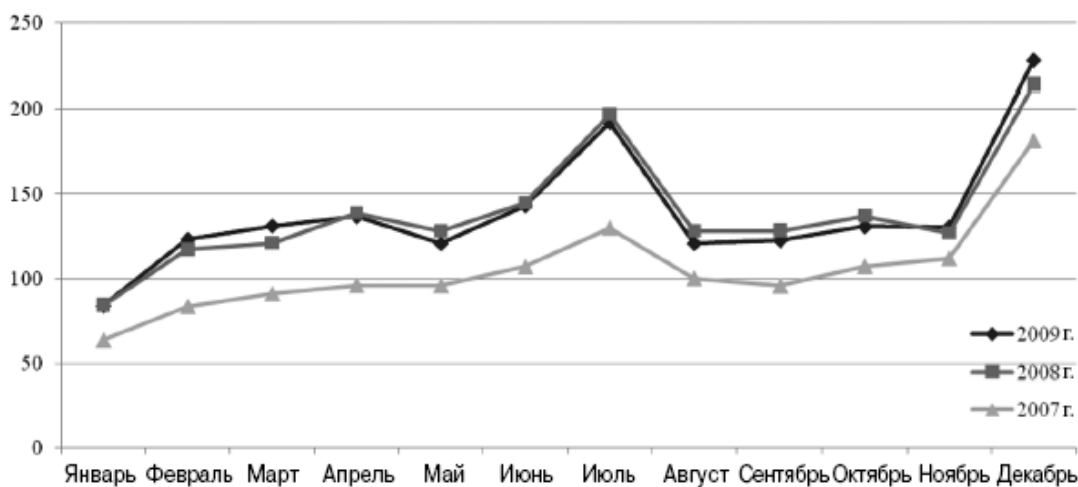


Рис. 2.4. Динамика поступлений по налогу на доходы физических лиц в консолидированные бюджеты регионов, 2007–2009 гг., млрд руб.

Таким образом, наибольшее снижение налоговых и неналоговых доходов консолидированных региональных бюджетов отмечалось в первом полугодии 2009 г. Наибольшее падение демонстрировал налог на прибыль, стабилизирующую роль играл налог на доходы физических лиц.

2.2. Анализ доходов консолидированных бюджетов в разрезе групп регионов

Наиболее существенное снижение доходов консолидированных региональных бюджетов (рис. 2.5) отмечалось в группе экономически развитых регионов, бюджетно-финансовое положение которых напрямую зависит от результатов собственной экономической деятельности. Общее снижение доходов по группе экономически развитых территорий по итогам 2009 г. относительно

2008 г. составило 10 %. Для большей части развитых регионов максимальное снижение доходов консолидированных региональных бюджетов пришлось на III квартал 2009 г. Регионы с развитой металлургией имели максимальный спад в I квартале 2009 г., после этого они демонстрировали постепенное восстановление. При этом в IV квартале 2009 г. группа металлургических регионов демонстрировала спад доходов. Среди лидеров снижения были Липецкая область (-14 % в IV квартале 2009 г. по сравнению с аналогичным периодом 2008 г.) и Вологодская область (-30 %). По итогам 2009 г. среди экономически развитых регионов лучше всего выглядели регионы с диверсифицированной промышленностью, падение доходов в которых составило около 4 %. Наибольшее снижение доходов демонстрировали агломерации городов федерального значения, где спад составил около 15 %. Основную часть снижения обеспечила Москва, которая в 2009 г. лишилась пятой части доходов от уровня 2008 г.

Группа среднеразвитых регионов характеризуется повышенной значимостью федеральных трансфертов в структуре консолидированных региональных бюджетов: в 2008 г. безвозмездные поступления составляли 30 % доходов, по итогам 2009 г. – около 40 %. В результате снижение собственных налоговых и неналоговых доходов было компенсировано трансфертами от других уровней бюджетной системы. По данной группе субъектов РФ рост доходов в 2009 г. по сравнению с 2008 г. составил 8 %. Следует отметить, что наибольший рост доходов пришелся на III квартал 2009 г., что, вероятно, было обусловлено перечислением в регионы федеральных трансфертов.

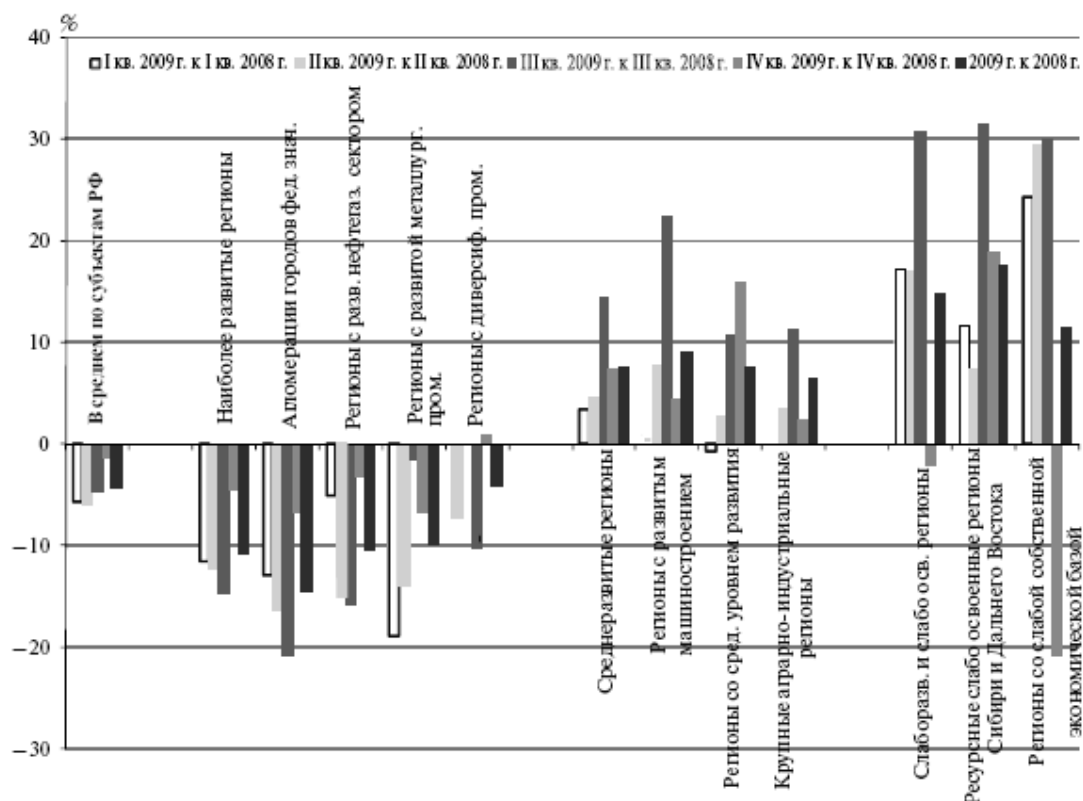


Рис. 2.5. Динамика доходов консолидированных региональных бюджетов в разрезе групп регионов, %

Слаборазвитые и слабо освоенные регионы демонстрировали максимальный относительный рост доходов – около 15 %. Основная причина роста – увеличение федеральных безвозмездных поступлений. На примере данной группы территорий также фиксируется существенный приток средств в III квартале 2009 г. Более чем на 20 % по итогам 2009 г. выросли доходы в Республиках Тыва, Дагестан, Алтай, более чем на 30 % – в Камчатском крае и Чукотском автономном округе. В IV квартале по подгруппе регионов со слабой собственной экономической базой отмечалось резкое падение доходов, что было в значительной степени обусловлено снижением федеральных трансфертов Чеченской Республике и Северной Осетии. Существенное снижение объема трансфертов Чеченской Республике в IV квартале 2009 г., вероятно, было вызвано тем, что основная часть федеральных средств была перечислена в первом полугодии 2009 г. (в I квартале 2009 г. относительно I квартала 2008 г. рост составил 74 %, во II-м – 92, в III-м – 50 %).

Максимальное снижение налоговых и неналоговых доходов (рис. 2.6) наблюдалось в субъектах РФ с высоким уровнем развития (-17 % в 2009 г. к 2008 г.). Максимум спада по большинству подгрупп экономически развитых и среднеразвитых регионов отмечался в III квартале 2009 г. Во всех подгруппах по динамике налоговых и неналоговых доходов был наиболее успешным IV квартал, что позволяет констатировать постепенное улучшение ситуации.

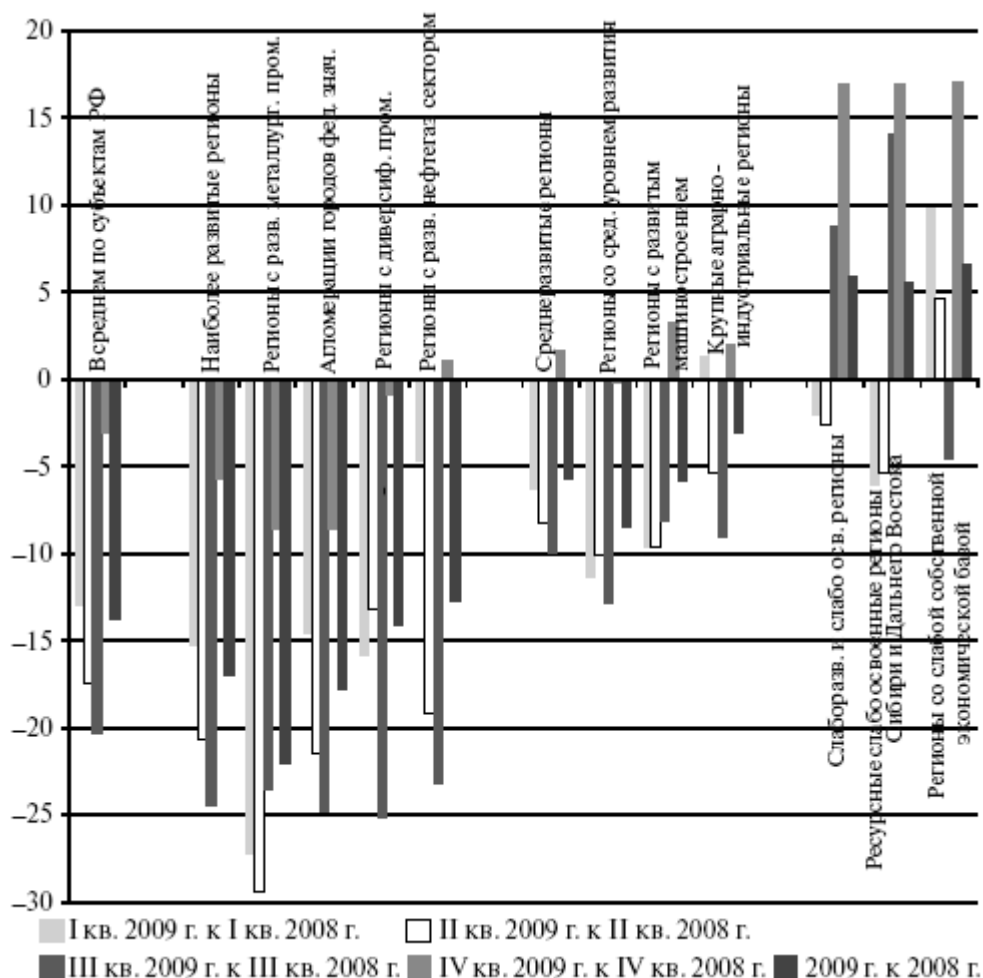


Рис. 2.6. Динамика налоговых и неналоговых доходов консолидированных бюджетов регионов в разрезе групп регионов, %

Среди всех подгрупп выделяются регионы с развитой металлургией, которые имели наиболее глубокий спад (около $\frac{1}{3}$), пришедшийся на I–II кварталы 2009 г. По итогам 2009 г. именно эти регионы потеряли наибольшую часть собственных доходов (-22 %), часть выпадающих доходов была компенсирована увеличившимися федеральными трансфертами. В наибольшей степени пострадали Вологодская область (-40 % собственных доходов в 2009 г. по сравнению с 2008 г.), Кемеровская и Челябинская области (сокращение составило около $\frac{1}{3}$). У регионов со средним уровнем развития спад налоговых и неналоговых доходов был не столь значителен, но следует учитывать, что изначально уровень доходов бюджета на душу населения в этой группе субъектов РФ был низким. В среднем наибольшее снижение составило 13–16 %. Среди регионов с развитым машиностроением более всего пострадали Калининградская область, Республики Чувашия и Мордовия, среди регионов со средним уровнем развития – Архангельская, Тульская, Астраханская области, Удмуртская Республика и Республика Карелия.

В регионах с низким уровнем развития и слабо освоенных регионах отмечались два типа динамики: слабо освоенные регионы Сибири и Дальнего Востока уже в I–II квартале 2009 г. демонстрировали спад налоговых и неналоговых доходов, тогда как регионы со слабой собственной экономической базой имели падение только в III квартале (основную часть падения обеспечил Дагестан – 37 %). В IV квартале по обеим подгруппам отмечался рост собственных доходов. По итогам 2009 г. наибольшее сокращение собственных доходов имело место в Забайкальском крае (7,4 %) и Республике Якутия (5,3 %).

Максимальное увеличение объема безвозмездных поступлений (рис. 2.7) отмечалось по наиболее развитым субъектам и среднеразвитым регионам (около 40 % в 2009 г. по сравнению с 2008 г.). В высокودотационных регионах Сибири и Дальнего Востока, а также в республиках Северного Кавказа, получавших большой объем федеральных трансфертов и до кризиса, относительное увеличение безвозмездных поступлений было не столь значительным (около 20 %). Минимальный прирост безвозмездных поступлений по итогам 2009 г. имела подгруппа регионов с развитым нефтегазовым сектором (около 10 %).

Пик роста безвозмездных поступлений, как уже отмечалось, в большинстве подгрупп регионов пришелся на III квартал 2009 г. Максимум во II квартале имели только агломерации городов федерального значения, которые получили существенный объем трансфертов в первом полугодии. Во II квартале 2009 г. безвозмездные поступления в консолидированный региональный бюджет Москвы выросли на 167 % относительно 2008 г., Санкт-Петербурга – на 132 %, Московской области – на 122 %.

Таким образом, сочетание динамики собственных доходов и распределения федеральных безвозмездных поступлений в 2009 г. в разрезе групп регионов привело к сохранению относительной стабильности бюджетов слабо освоенных и слаборазвитых территорий, позволило поддержать регионы со средним уровнем развития и частично компенсировать выпадающие доходы экономически сильным субъектам РФ. В IV квартале 2009 г. большинство регионов демонстрировали наилучшую динамику налоговых и неналоговых доходов за весь 2009 г.

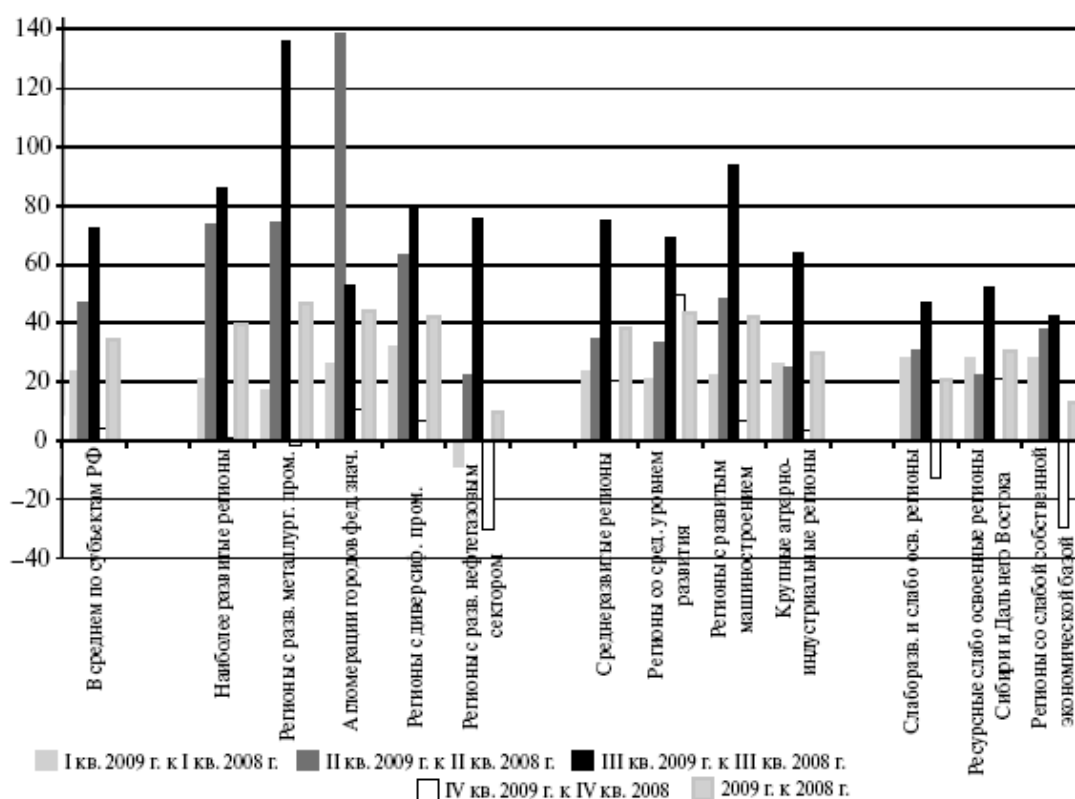


Рис. 2.7. Динамика безвозмездных поступлений в консолидированные региональные бюджеты в разрезе типов регионов, %

Относительное изменение параметров консолидированных региональных бюджетов не дает полного представления о том, насколько серьезно обострилась ситуация в том или ином регионе, поскольку ряд субъектов РФ с существенным процентным снижением дохо-

дов сохраняет уровень фактических подушевых доходов консолидированных региональных бюджетов на уровне, существенно превышающем среднероссийский. Рассмотрим подробнее изменения параметров консолидированных региональных бюджетов в подушевом измерении.

2.3. Доходы бюджетов в разрезе отдельных субъектов РФ

Часть экономически развитых регионов, в особенности территории с развитым нефтегазовым сектором, несмотря на относительное снижение доходов консолидированных региональных бюджетов, сохранили уровень доходов бюджета в расчете на душу населения на уровне, в несколько раз превышающем среднероссийский (рис. 2.8). Это означает, что, несмотря на большие выпадающие доходы, эти субъекты РФ обладают резервами для оптимизации расходов бюджета. Например, Ханты-Мансийский автономный округ, потерявший 15 % доходов в 2009 г. по сравнению с 2008 г., по уровню доходов на душу населения в 2009 г. в 2,4 раза превышал аналогичный показатель по субъектам РФ. Более серьезной была ситуация в Пермском крае, Вологодской, Кемеровской и Челябинской областях, где падение доходов на 14–16 % происходило на фоне относительно невысоких фактических доходов на душу населения по сравнению со среднероссийским показателем.

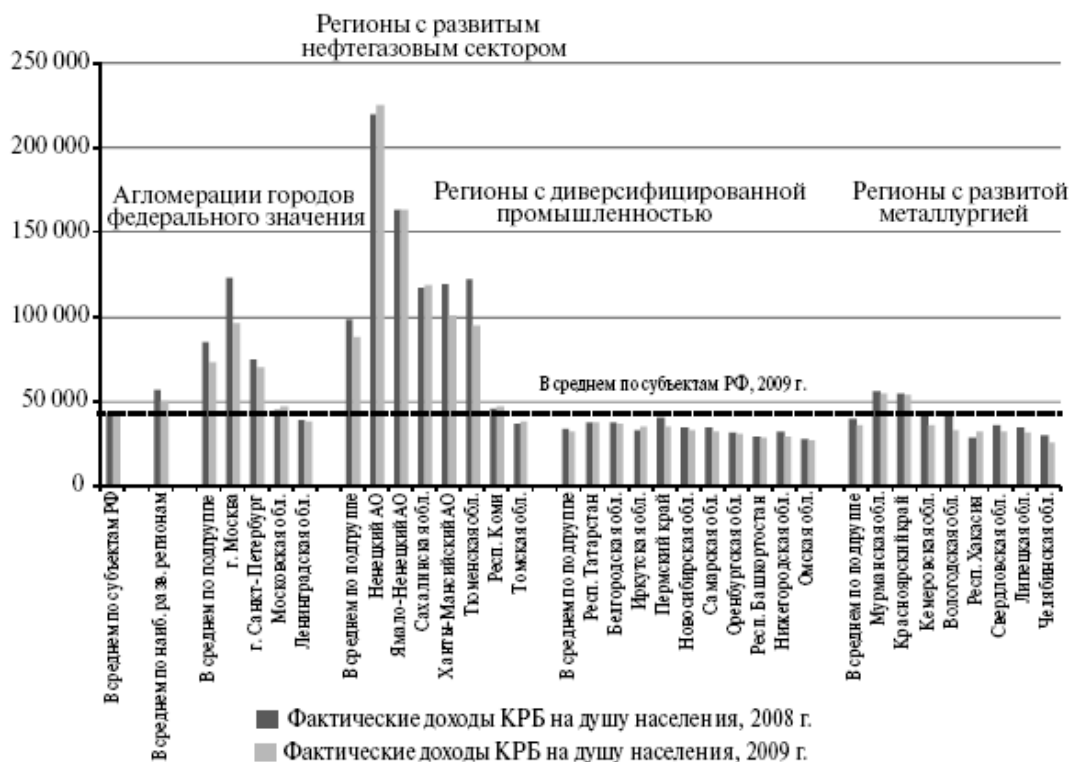


Рис. 2.8. Доходы консолидированных региональных бюджетов (КРБ) в расчете на душу населения в наиболее развитых субъектах РФ, 2008 и 2009 гг., руб.

Высокий уровень риска имели регионы, у которых при существенном снижении доходов бюджета уровень доходов в расчете на душу населения был ниже среднероссийского показателя (Нижегородская, Кемеровская, Вологодская, Челябинская области).

Для большей части среднеразвитых регионов доходы бюджетов на душу населения на $\frac{1}{3}$ – $\frac{1}{2}$ ниже среднероссийского уровня (рис. 2.9). Именно эта группа субъектов РФ могла оказаться в наиболее сложной ситуации, поскольку сложившийся уровень расходов имел минимальные возможности по секвестированию, а объем трансфертов в структуре консолидированных региональных бюджетов был ниже, чем у регионов Северного Кавказа или Дальнего Востока. В трудном положении оказались регионы, где снижение доходов проис-

ходило при относительно невысоких доходах бюджета на душу населения (Удмуртская Республика, Тульская область), а также регионы, имевшие минимальные показатели доходов на душу населения (Республика Марий Эл, Орловская область, Ставропольский край).



Рис. 2.9. Доходы консолидированных региональных бюджетов в расчете на душу населения в среднеразвитых субъектах РФ, 2008 и 2009 гг., руб.

Среди слаборазвитых и слабо освоенных территорий наблюдался рост доходов консолидированных региональных бюджетов в расчете на душу населения (рис. 2.10). При этом существенно выросли фактические доходы на душу населения в Чукотском автономном округе (на 123 тыс. руб./чел. в 2009 г. по сравнению с 2008 г.). Более чем на 10 тыс. руб./чел. увеличились фактические доходы консолидированных региональных бюджетов Республик Алтай и Якутия, Магаданской области, Камчатского края.

Распределение дополнительного объема безвозмездных поступлений (по итогам 2009 г. было распределено на 414 млрд руб. больше, чем в 2008 г.) позволило частично компенсировать снижение собственных доходов.

Как уже отмечалось, наибольшее увеличение безвозмездных поступлений произошло по группам наиболее развитых и среднеразвитых регионов (примерно на 40 % в 2009 г. по сравнению с 2008 г.). В результате доля безвозмездных поступлений в структуре доходов консолидированных региональных бюджетов наиболее развитых субъектов РФ увеличилась с 11 до 17 %, а в среднеразвитых регионах – с 30 до 39 %. Наибольший рост безвозмездных поступлений на душу населения по группе экономически развитых регионов имели Ямало-Ненецкий автономный округ, Республики Коми и Татарстан, Белгородская и Вологодская области. В Сахалинской области объем безвозмездных поступлений сократился на 30 %, при этом региону удалось сохранить небольшой прирост доходов.

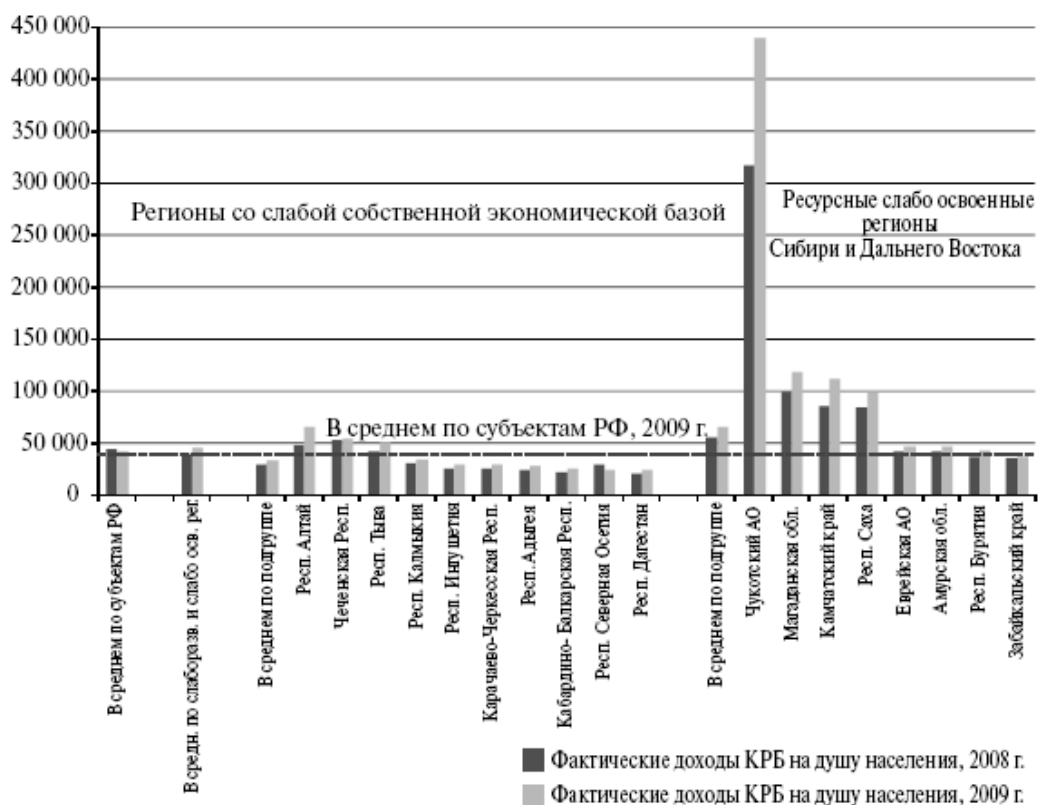


Рис. 2.10. Доходы консолидированных региональных бюджетов в расчете на душу населения в слабо освоенных и слаборазвитых субъектах РФ, 2008 и 2009 гг., руб.

Среди среднеразвитых регионов наибольший подушевой рост безвозмездных поступлений отмечался в Приморском крае, Калининградской области, Республике Мордовия, Ярославской области (рис. 2.12). Снижение безвозмездных поступлений произошло в Астраханской области (-20 % в 2009 г. по отношению к 2008 г.), что вызвало сокращение всех доходов консолидированных региональных бюджетов на 17 %.

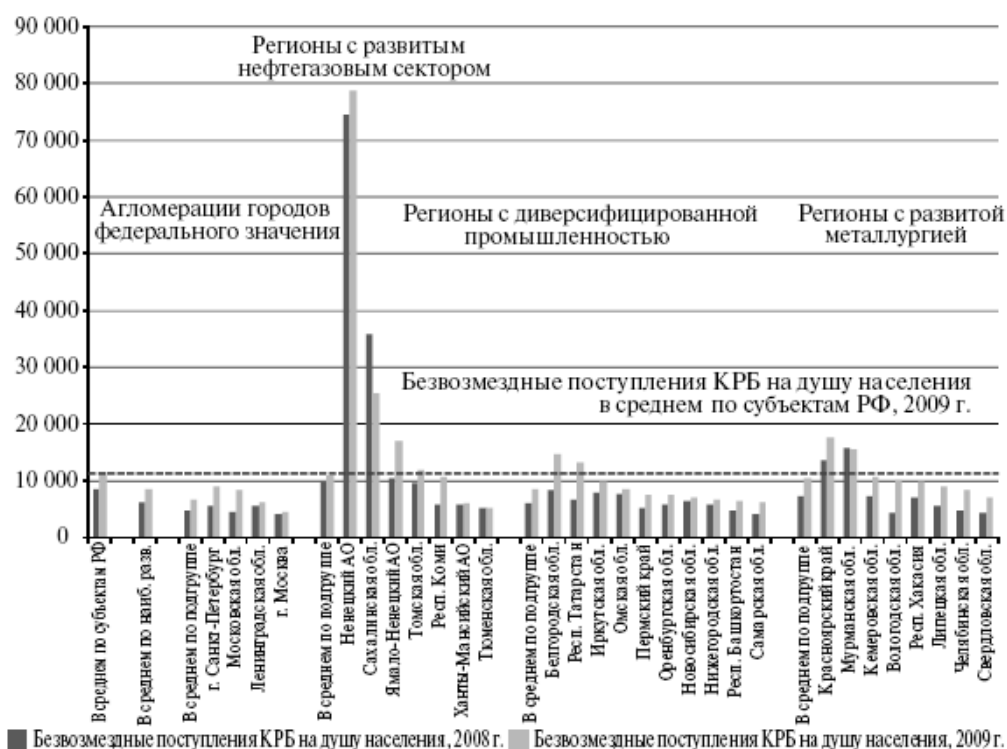


Рис. 2.11. Безвозмездные поступления на душу населения в наиболее развитых субъектах РФ, 2008 и 2009 гг., руб.

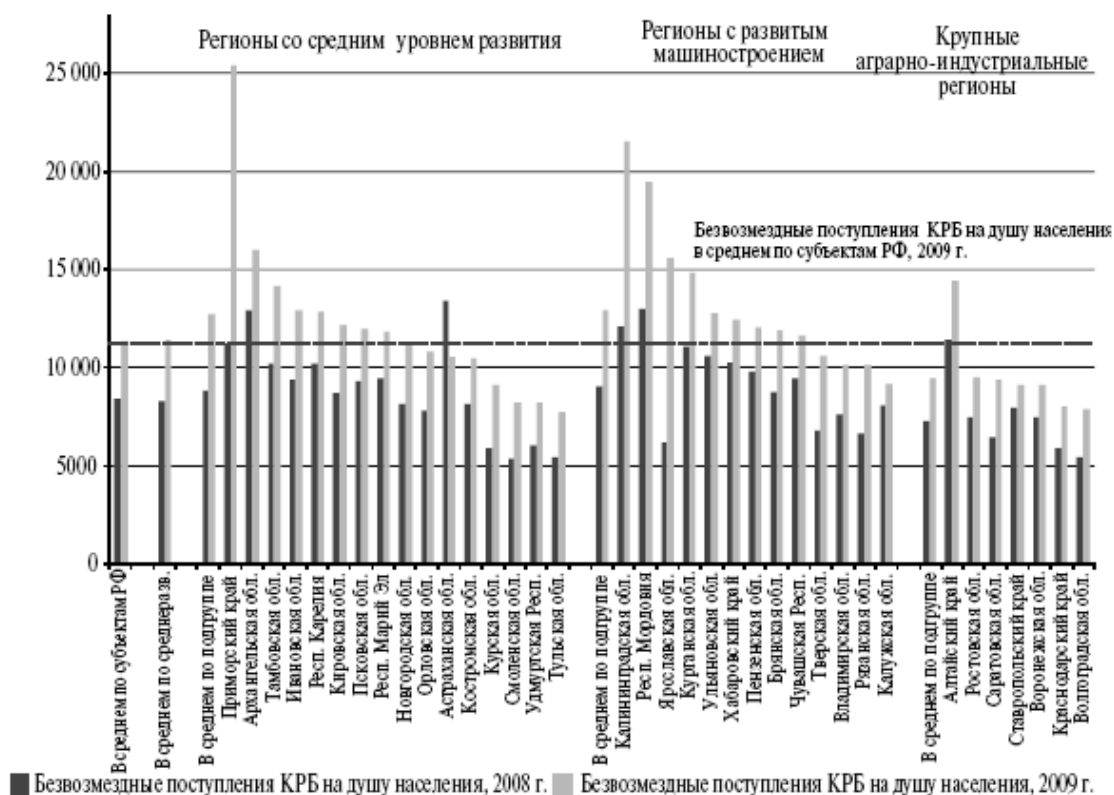


Рис. 2.12. Безвозмездные поступления на душу населения в субъектах РФ со средним уровнем развития, 2008 и 2009 гг., руб.

Слаборазвитые и слабо освоенные регионы России сохранили максимально высокие уровни безвозмездных поступлений на душу населения (рис. 2.13). Особая поддержка в 2009 г. оказывалась слабо освоенным территориям Дальнего Востока и национальным республикам юга Сибири. Регионы со слабой собственной экономической базой сохранили долю безвозмездных поступлений в структуре консолидированных региональных бюджетов на уровне 80 %, ресурсные и слабо освоенные регионы – на уровне 50 %.

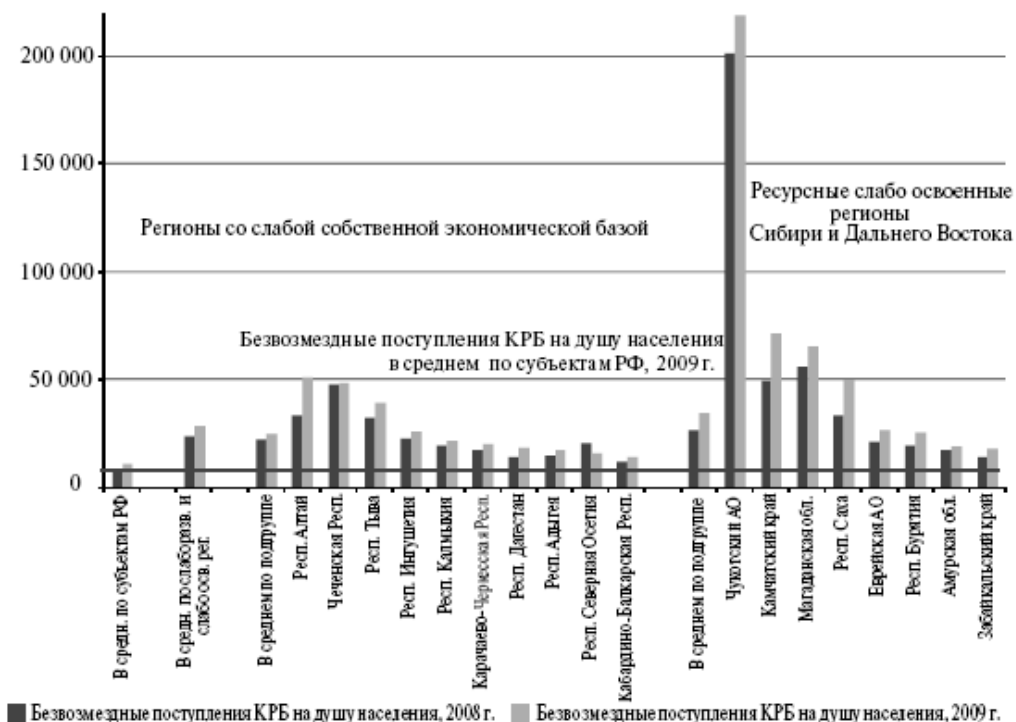


Рис. 2.13. Безвозмездные поступления на душу населения в слабо освоенных и слабо-развитых субъектах РФ, 2008 и 2009 гг., руб.

Таким образом, экономически развитые субъекты РФ при существенном снижении доходов сохранили повышенный уровень доходов в расчете на душу населения относительно других регионов. Слаборазвитые и слабо освоенные регионы сохранили высокий уровень безвозмездных поступлений на душу населения. Наибольшие проблемы испытывает бюджетная система регионов, характеризующихся низким уровнем доходов бюджета и низким объемом безвозмездных поступлений в расчете на душу населения (Нижегородская область, Удмуртская Республика, Тульская область).

В ряде случаев резкий рост безвозмездных поступлений был обусловлен ростом дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов и увеличением субсидий на реализацию федеральных целевых программ (Приморский край, Ярославская область).

Как уже отмечалось, кризис усилил зависимость регионов от трансфертов из федерального бюджета. В среднем по субъектам РФ доля безвозмездных поступлений в структуре консолидированных региональных бюджетов увеличилась на 10 п.п. и достигла 28 % (рис. 2.14). В наибольшей степени увеличили зависимость от безвозмездных поступлений регионы с развитой металлургией, где их доля выросла на 11 п.п. и по итогам 2009 г. составила 30 %.

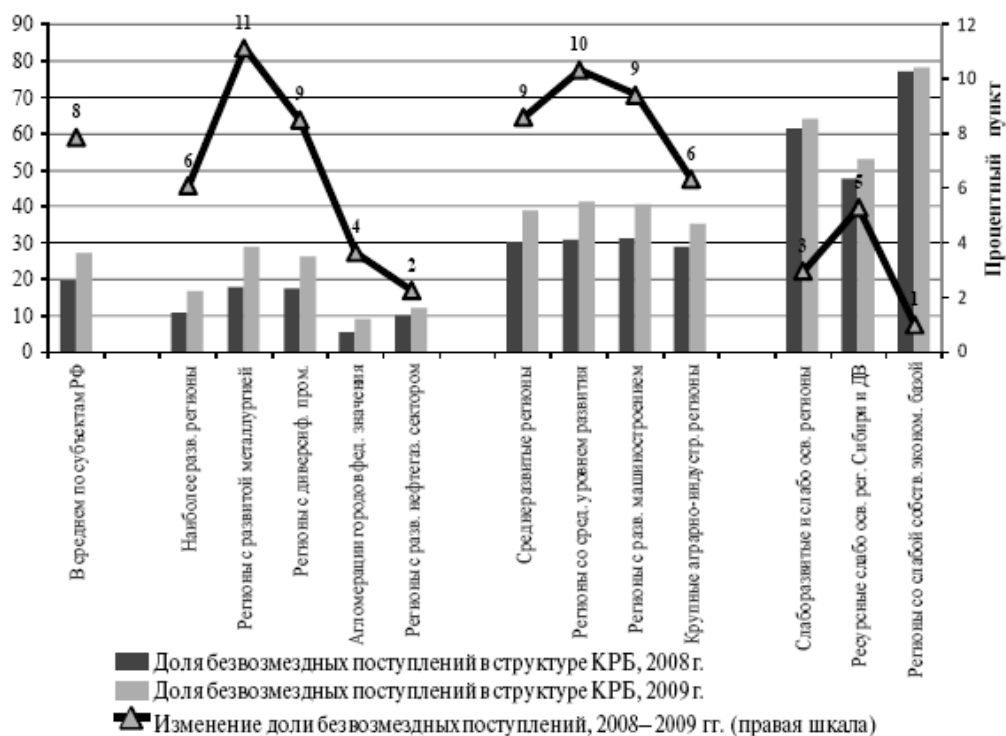
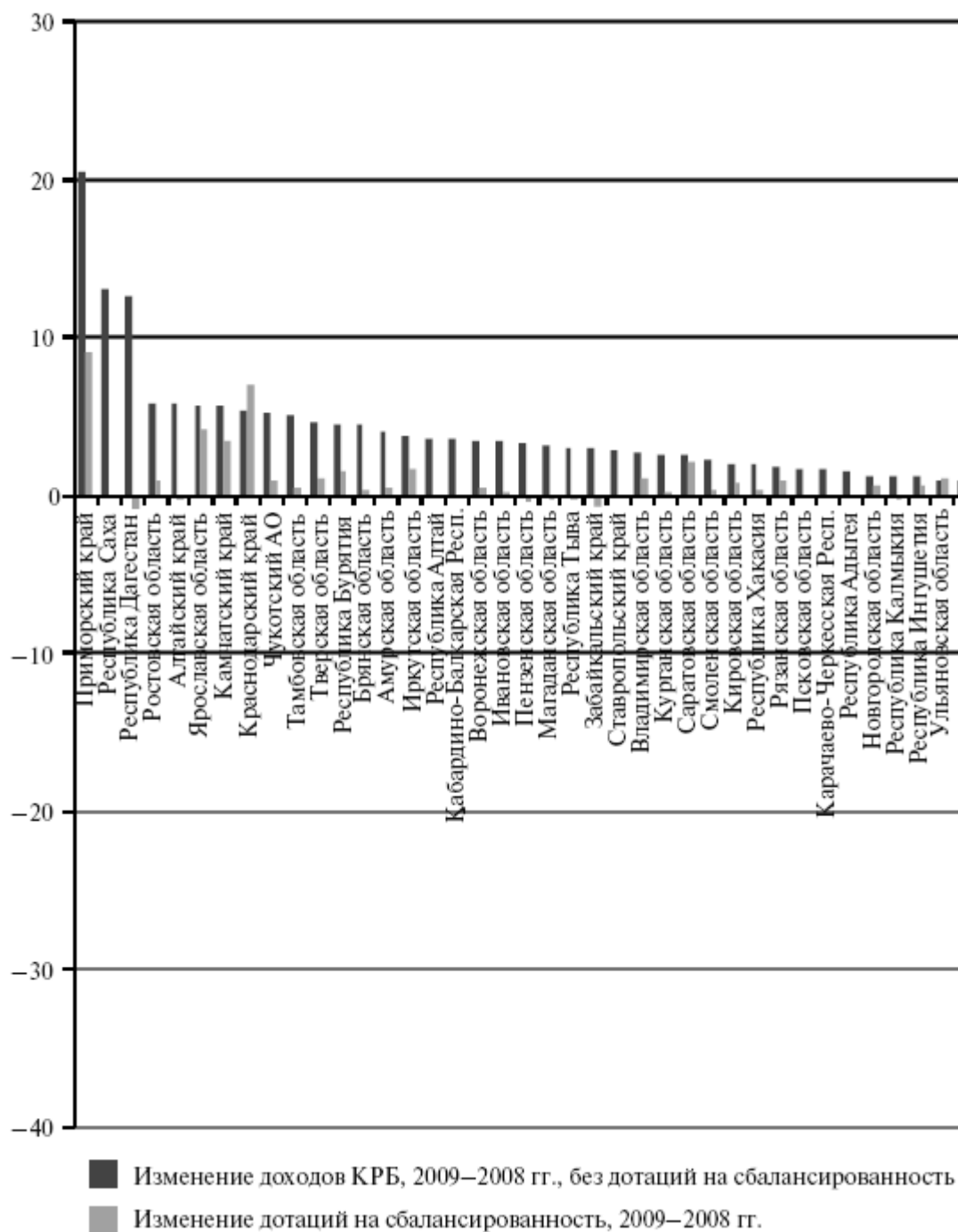
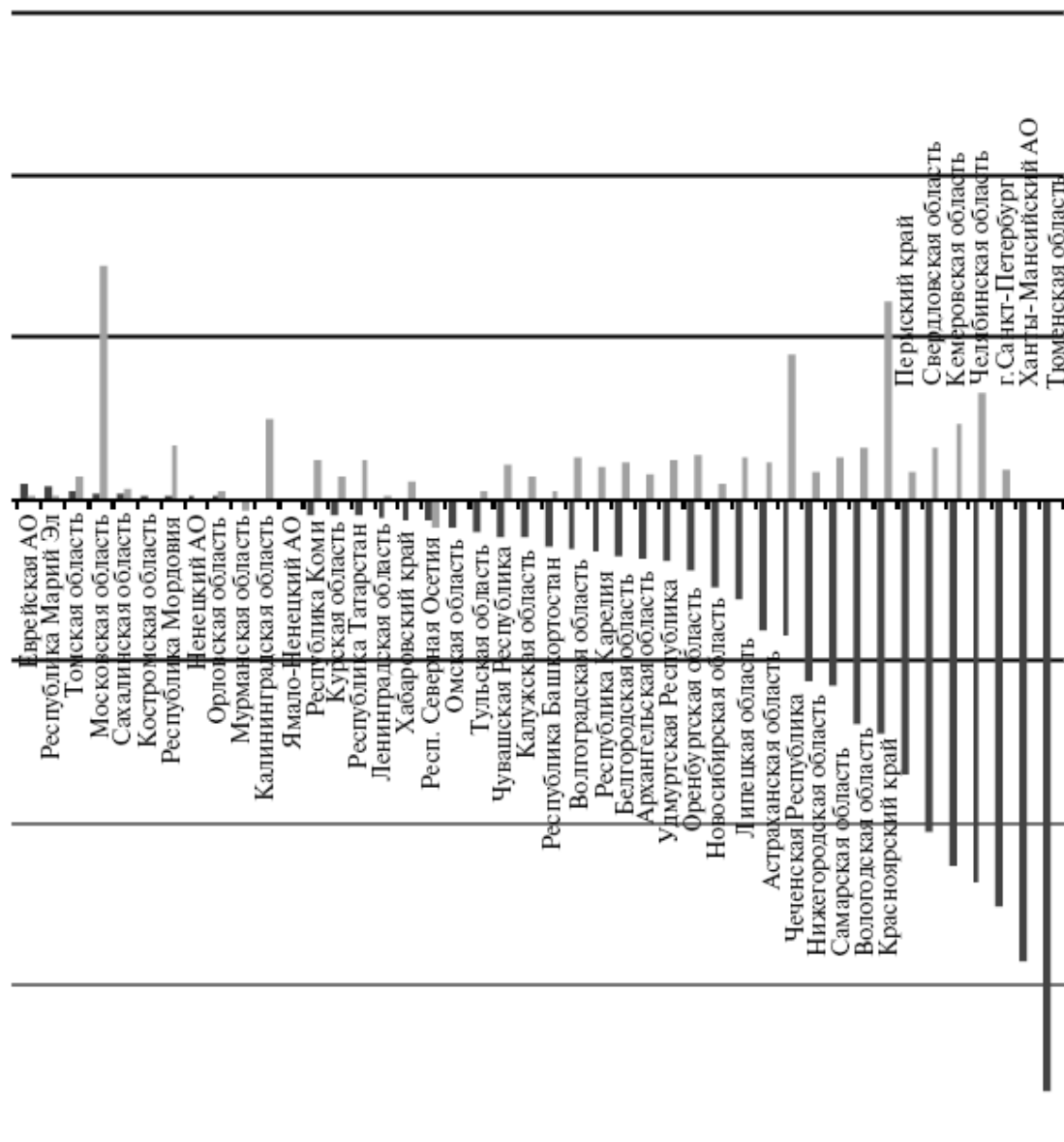


Рис. 2.14. Доля безвозмездных поступлений в структуре консолидированных региональных бюджетов, 2008 и 2009 гг., %

Важным инструментом федеральной поддержки бюджетов субъектов РФ в ходе экономического кризиса стали дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов. В 2009 г. объем дотаций на сбалансированность по сравнению с 2008 г. был увеличен в 4,1 раза и составил около 192 млрд руб. Тем не менее, несмотря на свою значимость, этот вид финансовой поддержки является одним из наименее прозрачных.

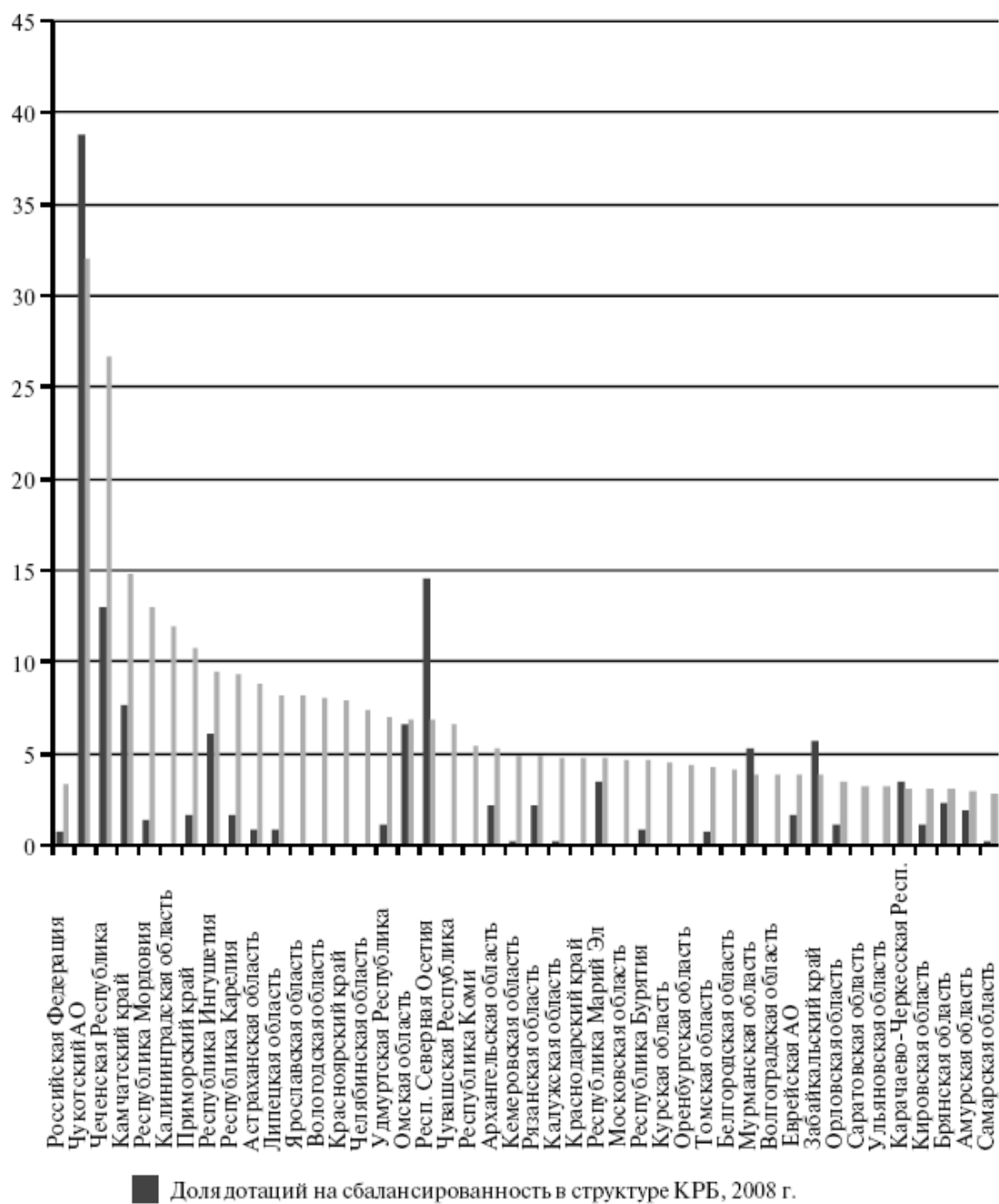
На рис. 2.15 представлены динамика доходов консолидированных региональных бюджетов (за вычетом дотаций на сбалансированность) в 2008–2009 гг. и изменение дотаций на сбалансированность за тот же период. Правой части графика соответствует логичная картина: при снижении доходов консолидированного регионального бюджета субъект РФ получает дополнительную дотацию на сбалансированность (Пензенская область, Алтайский край). В левой части графика рост дотаций на сбалансированность происходит на фоне роста доходов консолидированных региональных бюджетов (Краснодарский край, Приморский край), что, безусловно, имеет различные причины, но в условиях дефицита федеральных финансовых ресурсов требует особого внимания. Кроме того, значительный дополнительный объем дотаций на сбалансированность был получен Московской областью (повышенный уровень долговой нагрузки), Калининградской областью. Обоснованной представляется передача дотаций на сбалансированность регионам металлургии, лишившимся значительной части собственных доходов (Красноярский край, Кемеровская, Челябинская, Свердловская области).





Примечание. На графике не представлен г. Москва, где снижение доходов консолидированного регионального бюджета составило 289 млрд руб.

Рис. 2.15. Изменение объема доходов консолидированных региональных бюджетов (без дотаций на сбалансированность) и изменение объема дотаций на сбалансированность, 2008 и 2009 гг., млрд руб.



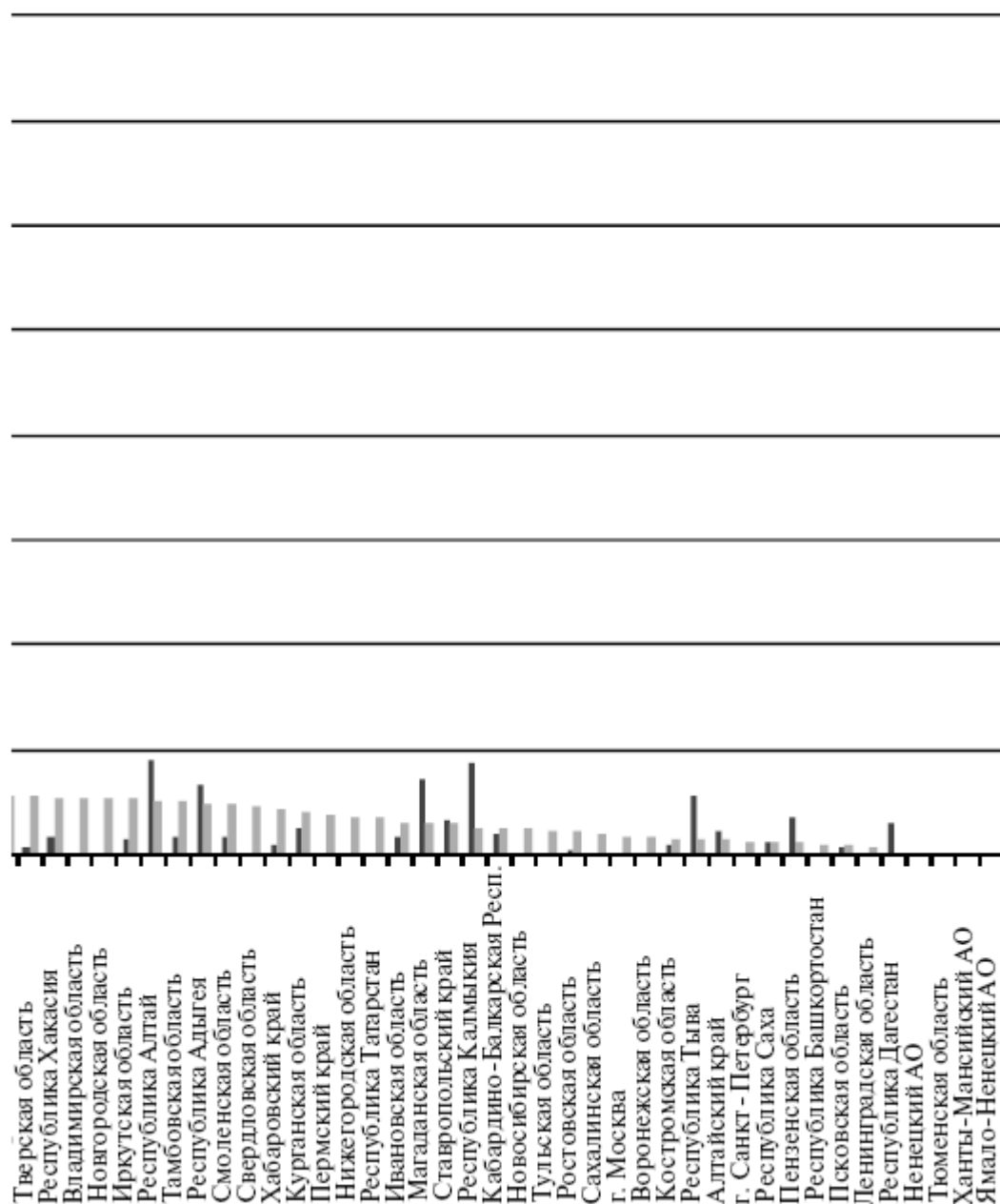


Рис. 2.16. Доля дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов в структуре консолидированного бюджета в 2008 и 2009 гг., %

В 2008–2009 гг. дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов составляли наибольший вес в доходах Чукотского автономного округа и Чеченской Республики. В Чукотском автономном округе доля дотации на сбалансированность в 2008–2009 гг. составляла более 30 % доходов консолидированного регионального бюджета; объем ее в 2008 г. составил 6 млрд, в 2009 г. – 7 млрд руб. Большой объем средств по данному виду дотаций получила Чеченская Республика: в 2008 г. – 8,4 млрд, в 2009 г. – 17,4 млрд руб. При этом для Республики Северная Осетия в 2009 г. этот вид федеральной финансовой помощи был сокращен на 1,8 млрд руб. В итоге в 2009 г. доходы консолидированного регионального бюджета Алании сократились на 15 % относительно 2008 г.

В 2009 г. наибольшую долю от совокупного объема дотаций на обеспечение сбалансированности получили Чеченская Республика (около 9 %), Московская область (8 %), Красноярский (6 %) и Приморский (5 %) края. Всего на первые 10 регионов пришлось около 50 % всех дотаций на сбалансированность. В 2008 г. крупнейшими бенефициарами были Чеченская Республика (18 %), Чукотский автономный округ (13 %) и Омская область (8 %); на первый десяток получателей приходилось около 70 % совокупного объема дотаций на сбалансированность (рис. 2.16).

Таким образом, экономический кризис привел к существенному сокращению собственных доходов консолидированных региональных бюджетов, в особенности по группе экономически сильных субъектов РФ. На фоне увеличения объемов федеральной помощи это привело к росту финансовой зависимости регионов от поддержки федерального центра. Удар по экономически сильным территориям, потерявшим существенную часть собственных доходов, был компенсирован высоким исходным уровнем доходов бюджета в расчете на душу населения и наличием резервов для снижения расходов. Относительная стабильность бюджетов слаборазвитых и слабо освоенных регионов обеспечивалась за счет традиционно большой доли трансфертов в структуре консолидированных региональных бюджетов. Наиболее уязвимой в итоге оказалась группа среднеразвитых регионов, которые не имеют мощной трансфертной подушки и характеризуются относительно низким уровнем фактических доходов в расчете на душу населения.

3. Анализ действий федеральных органов государственной власти, влияющих на бюджетную политику регионов, в 2009 году

Свобода выбора бюджетной политики российских регионов ограничена федеральным законодательством, регламентирующим многие аспекты деятельности по вопросам, относящимся к ведению субъектов Федерации. Кроме того, федеральный центр может влиять на политику регионов как прямо, при помощи целевых межбюджетных трансфертов, так и косвенно, поскольку политика федерального центра часто служит образцом для проведения региональной бюджетной политики. В связи с этим для анализа бюджетной политики субъектов РФ необходимо в первую очередь оценить действия федеральных органов власти в 2009 г.

3.1. Анализ антикризисной политики федерального центра

Правительство РФ взяло на себя координирующую функцию в борьбе с кризисом, установив более строгий мониторинг и контроль за ситуацией абсолютно во всех видах деятельности вне зависимости от их специфики и форм собственности, деятельности вне зависимости от их специфики и форм собственности.

Врезка 1. Приоритетные направления деятельности Правительства РФ

На основе плана антикризисных мероприятий, подготовленного Правительством РФ на 2009 г., можно выделить следующие приоритетные направления:

1. Выполнение в полном объеме социальных обязательств государства перед населением:

- социальная защита населения (мониторинг и решение проблем безработицы, повышение пособий по безработице, мероприятия по созданию рабочих мест, увеличение пенсий и иных социальных выплат);
- дополнительная поддержка сфер образования, здравоохранения, физической культуры и спорта, культуры и ЖКХ.

2. Сохранение и развитие промышленного и технологического потенциала:

- поддержка предприятий и одновременное усиление контроля за предприятиями, получившими поддержку государства. Деятельность Правительства РФ в этой сфере направлена на поддержку предприятий, испытывающих временные трудности в связи с тяжелой финансовой ситуацией и снижением спроса на их продукцию;

- меры налогового стимулирования, к основным из которых можно отнести следующие:

- изменение порядка вступления в силу законодательных актов о налогах и сборах, предусматривающих улучшение положения налогоплательщиков: с 1 октября 2008 г. они могут вступать в силу со дня их официального опубликования;

- снижение ставки налога на прибыль на 4 %;

- расширение перечня расходов, сокращающих налоговую базу по налогу на прибыль;

- предоставление права налогоплательщикам, исчислявшим авансовые платежи налога на прибыль организаций по итогам отчетных периодов (I квартал, полугодие, девять месяцев) с уплатой в течение отчетных периодов ежемесячных авансовых платежей, в IV квартале 2008 г. исчислять ежемесячные авансовые платежи исходя из фактически полученной прибыли²;

- освобождение ввоза технологического оборудования от НДС, при условии что его аналоги не производятся в Российской Федерации, по перечню, утверждаемому Правительством РФ;

- принятие мер по сокращению сроков возмещения НДС;

² Эта мера оказала негативное влияние на налоговые доходы субъектов РФ в ноябре – декабре 2008 г., но смягчила удар по региональным бюджетам в марте 2009 г., когда многие убыточные компании потребовали вернуть часть уплаченного ранее налога на прибыль.

- получение субъектами РФ права снижать ставку налога, взимаемого в связи с применением упрощенной системы налогообложения, с 15 до 5 % для тех налогоплательщиков, которые выбрали в качестве объекта налогообложения доходы, уменьшенные на величину расходов;

- увеличение вдвое размера имущественного налогового вычета, предоставляемого налогоплательщикам, в суммах, израсходованных ими на новое строительство или приобретение жилья, в отношении налога на доходы физических лиц (т. е. до 2 млн руб.);

- поддержка внутреннего спроса на российские товары; важную роль здесь играют как мероприятия по поддержке внутреннего спроса со стороны государства (государственные инвестиции и государственные закупки) в сферах жилищного строительства, развития транспортной инфраструктуры, государственного оборонного заказа, так и мероприятия по защите внутреннего рынка и предоставлению преференций отечественным производителям.

3. Модернизация экономики, инновации (сдерживание роста тарифов монополий, поддержка мероприятий по повышению энергоэффективности).

4. Поддержка малого и среднего бизнеса (снижение административного давления на бизнес, решение вопросов расширения кредитования мелкого и среднего бизнеса). Снятие барьеров для предпринимательской деятельности (мероприятия по развитию конкуренции и совершенствованию антимонопольного регулирования, создание условий для развития малого и среднего предпринимательства).

5. Повышение устойчивости национальной финансовой системы (укрупнение и дополнительная капитализация банков, реализация мероприятий по повышению ликвидности финансовой системы).

6. Взаимодействие с субъектами РФ (меры, направленные на сокращение бюджетного дефицита, мероприятия по реструктуризации и оптимизации расходных обязательств, усилению целевого характера и повышению эффективности бюджетных расходов):

- увеличение объема дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов РФ; увеличение объемов бюджетных кредитов, предоставляемых из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ, а также увеличение срока их предоставления до трех лет;

- введение временной нормы (до 1 января 2013 г.) о возможном превышении установленного Бюджетным кодексом РФ ограничения предельного объема дефицита бюджета субъекта РФ (местного бюджета) в пределах суммы разницы между полученными и погашенными субъектом РФ (муниципальным образованием) бюджетными кредитами в случае утверждения законом субъекта РФ (муниципальным правовым актом представительного органа муниципального образования) о бюджете в составе источников финансирования дефицита бюджета субъекта РФ (местного бюджета) разницы между полученными и погашенными субъектом РФ (муниципальным образованием) бюджетными кредитами, предоставленными бюджету субъекта РФ (местному бюджету) другими бюджетами бюджетной системы РФ;

- введение временной нормы (до 1 января 2013 г.) о нераспространении действия на объем основного долга по бюджетным кредитам, привлеченным

в бюджет субъекта РФ (местный бюджет) от других бюджетов бюджетной системы РФ, ограничений, установленных бюджетным законодательством РФ, на предельный объем государственного долга субъекта РФ, муниципального долга;

- введение временной нормы (до 1 января 2012 г.) о возможности превышения ограничений по выделению иных межбюджетных трансфертов местным бюджетам на объем дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности;

- снижение требований к субъектам РФ по уровню финансирования их расходных обязательств, софинансируемых за счет субсидий из федерального бюджета;

- предоставление субъектам РФ, в бюджетах которых расчетная доля межбюджетных трансфертов из федерального бюджета (за исключением субвенций) в течение двух из трех последних отчетных финансовых лет не превышала 20 % объема собственных доходов консолидированного бюджета субъекта РФ, права размещения бюджетных средств на банковских депозитах на срок не свыше шести месяцев;

- временное (до 2011 г.) закрепление возможности предоставления бюджетных кредитов за счет средств бюджетов субъектов РФ, на территориях которых расположены районы Крайнего Севера и приравненные к ним местности с ограниченным сроком завоза грузов, юридическим лицам для целей закупки и доставки топлива в соответствующие субъекты РФ.

Финансовый сектор оказался одним из первых, кто пострадал в результате мирового финансового кризиса, и он же оказался первым, кто получил от государства реальную помощь³. Удержав от падения финансовую систему, Правительству РФ пришлось решать проблемы реального сектора экономики, возникшие, в частности, и из-за действий по поддержке банков.

³ Впрыск ликвидности сопровождался плавной девальвацией национальной валюты, что, помимо поддержки уровня ликвидности в банковском секторе, дало возможность банкам заработать без лишнего риска. Результатом такой поддержки финансового сектора экономики стало хроническое недофинансирование реального сектора, что было связано не только с повышением рисков его кредитования со стороны кредитных организаций, но и с тем, что банковский сектор несколько месяцев занимался исключительно валютными операциями, зарабатывая на девальвации, отказавшись от кредитования реального сектора экономики.

Конец ознакомительного фрагмента.

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

Прочитайте эту книгу целиком, [купив полную легальную версию](#) на ЛитРес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.