

АДАПТАЦИЯ СИСТЕМЫ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ И СУБНАЦИОНАЛЬНЫХ ФИНАНСОВ К КОЛЕБАНИЯМ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ КОНЬЮНКТУРЫ

Антон СИЛУАНОВ

кандидат экономических наук,
заместитель Министра финансов
Российской Федерации

Владимир НАЗАРОВ

кандидат экономических наук,
заведующий лабораторией
бюджетного федерализма ИЭПП

Оικονομία • Πολιτικά

OIKONOMIA • POLITIKA

1. Введение

Распространение в течение 2008 года финансового кризиса, начавшегося в США, на другие страны мира, возникновение кризисных явлений в реальном секторе привели к тому, что многие страны начали применять антикризисные программы, направленные на смягчение неблагоприятного влияния кризиса, или рассматривают возможности их применения. Наибольшее распространение получили традиционные контрциклические меры денежно-кредитной (снижение процентных ставок) и фискальной политики (снижение налогов и наращивание государственных расходов). Если денежно-кредитная политика проводится централизованно на национальном уровне, то принятие мер фискальной политики в федеративных государствах требует четкой координации между различными уровнями бюджетной системы.

Цель настоящей статьи — оценка эффективности применяемых в Российской Федерации мер по адаптации межбюджетных отношений и региональной бюджетной политики к резким колебаниям экономической конъюнктуры. Для этого в первом разделе статьи кратко описывается международный опыт взаимодействия федерального центра и регионов при проведении антикризисной фискальной политики и оценивается целесообразность применения этого опыта в России. Во втором разделе анализируются состояние субнациональных финансов и бюджетная по-

литика субъектов Российской Федерации в конце 2008 — начале 2009 года. В третьем разделе рассматривается процесс адаптации системы межбюджетных отношений в России к резким изменениям макроэкономической ситуации.

2. Международный опыт адаптации межбюджетных отношений к финансовому кризису

В настоящее время многие федеративные государства приняли ряд изменений в системе межбюджетных отношений, направленных на использование инструментов межбюджетного регулирования для проведения контрциклической фискальной политики. Основной целью контрциклической финансовой политики является стимулирование спроса. В странах с многоуровневым бюджетным устройством успешность стимулирующей фискальной политики во многом зависит от степени согласованности национальных и субнациональных властей. Например, увеличение государственных расходов и снижение налогов с целью стимулирования спроса, осуществленные на национальном уровне, могут быть нивелированы симметричным снижением расходов и повышением налогов на субнациональном уровне. С учетом этого национальные правительства во многих странах мира стараются поддерживать субнациональные бюджеты, с тем чтобы последние также имели возможность проводить контрциклическую фискальную политику. Необходимость поддержки региональных бюджетов во время экономического кризиса обуславливается также большими возможностями федеральных властей по сбору налогов и наращиванию дефицита.

Анализ международного опыта адаптации межбюджетных отношений к финансовому кризису позволяет выделить следующие особенности регулирования субнациональных финансов в период резких колебаний экономической конъюнктуры.

Во-первых, многие федеративные государства отказываются от изменения основных (традиционных) инструментов системы межбюджетных отношений, используя специально разработанный комплекс мер, носящих временный характер и приспособленных для оперативной реакции на изменение экономической конъюнктуры. Так, в Австралии, Германии, Канаде в связи с мировым экономическим кризисом не были пересмотрены формулы распределения средств на выравнивание бюджетной обеспеченности.

Во-вторых, классические подходы, предусматривающие прогрессивность финансовой помощи субнациональным властям по отношению к бюджетному потенциалу территории (чем богаче территория, тем меньше средств из федерального центра она получает), в рамках антикризисной программы заменяются предоставлением финансовой помощи наиболее нуждающимся слоям населения независимо от того, в бедном или богатом регионе они проживают. В некоторых случаях экономически развитые регионы получают даже большую поддержку в рамках антикризисного пакета. Например, при одинаковом росте безработицы большее софинансирование программы «Medicaid» из федерального бюджета США получают штаты с более высоким уровнем доходов населения¹. Снижение прогрессивности финансовой помощи субнациональным властям во время экономического кризиса может быть отчасти оправдано тем, что наиболее острые проблемы наблюдаются у тех регионов, которые испыта-

¹ American Recovery and Reinvestment Act of 2009: State-by-state Estimates of Key Provisions / Affecting Center on Budget and Policy Priorities. Washington, DC, 2009. March (<http://www.cbpp.org/files/1-22-09bud.pdf>).

ли экономический бум, тогда как депрессивные территории практически не чувствуют изменений, особенно в случае преобладания финансовой помощи из федерального бюджета в структуре их бюджетных доходов.

В-третьих, особый упор делается на оперативности предоставления финансовой помощи с целью максимальной стимуляции спроса на начальной стадии кризиса и недопущения дефляции. Преимущество такой политики — возможность повлиять на кризис на начальной стадии развития и не допустить его дальнейшего распространения. Недостатком излишней оперативности могут стать низкая эффективность реализуемых мероприятий и нецелевое использование средств. Например, введение нехарактерного прежде для развитых стран принципа «потрать или потеряешь» в Канаде может привести к осуществлению неэффективных для общества проектов².

В-четвертых, увеличивается софинансирование региональных программ помощи наиболее нуждающимся слоям населения, осуществляется совместное инвестирование средств бюджета национального и субнациональных правительств в создание новых рабочих мест, в том числе за счет инвестиций в развитие инфраструктуры.

Для того чтобы понять, насколько применимы данные подходы к российской ситуации, необходимо прежде всего проанализировать состояние субнациональных финансов в России и бюджетную политику региональных властей на первом этапе экономического кризиса.

3. Состояние субнациональных финансов в России и бюджетная политика региональных властей на первом этапе экономического кризиса

Анализ исполнения доходной части субнациональных бюджетов в конце 2008 — начале 2009 года

Начиная с ноября 2008 года экономический кризис стал серьезно сказываться на доходах региональных бюджетов. Первоначально сокращение доходов в наибольшей степени затронуло экономически развитые субъекты РФ (Тюменская область, Оренбургская область, Ханты-Мансийский АО, Челябинская область и др.), доходы которых во многом зависят от финансового состояния крупных налогоплательщиков, занятых в металлургической, нефтяной, химической и других сферах промышленности. В ноябре—декабре 2008 года налоговые доходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации сократились в номинальном выражении в 34 регионах по сравнению с аналогичным периодом 2007 года. При этом значительное снижение (больше 10%) наблюдалось лишь в 14 регионах.

В 1 квартале 2009 года экономический кризис отразился на доходах бюджетов большинства регионов России: налоговые доходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации сократились в номинальном выражении в 54 регионах по сравнению с аналогичным периодом 2008 года. При этом существенное снижение (больше 10%) наблюдалось в 30 регионах. Вместе с тем, необходимо отметить, что ситуация с исполнением доходной части бюджетов субъектов РФ была особенно напряженной в январе—феврале и заметно улучшилась в марте.

В апреле—мае 2009 года ситуация с исполнением доходной части бюджета оставалась стабильной, однако по сравнению с 2008 годом наблюдалось

² Canada's Economic Action Plan / Department of Finance Canada. Ottawa, 2009 (http://actionplan.gc.ca/grfx/docs/ecoplan_e.pdf).

падение налоговых доходов в большинстве регионов России, которое было обусловлено в основном тем, что в апреле 2008 года региональные бюджеты получили аномально высокие доходы по налогу на доходы физических лиц и по налогу на прибыль организаций. В табл. 1 регионы сгруппированы в соответствии с долей падения налоговых доходов.

Т а б л и ц а 1

Группировка регионов России в зависимости от изменения налоговых доходов

Изменение налоговых доходов в номинальном выражении	Число регионов			
	ноябрь—декабрь 2008 года к аналогичному периоду 2007 года	январь—февраль 2009 года к аналогичному периоду 2008 года	1 квартал 2009 года к 1 кварталу 2008 года	январь—май 2009 года к аналогичному периоду 2008 года
Падение свыше 25%	3	15	7	11
Падение от 10 до 25%	12	24	24	24
Падение менее 10%	19	29	23	21
Рост	48	14	29	27

Источник: Федеральное казначейство России.

Основной причиной возникновения проблем с исполнением доходной части бюджетов субъектов РФ стало снижение поступлений по налогу на прибыль, которое началось в конце 2008 года. В ноябре—декабре 2008 года в номинальном выражении поступления по налогу на прибыль организаций в консолидированный бюджет субъектов РФ снизились на 30,5% по сравнению с аналогичным периодом 2007 года. Падение поступлений затронуло практически все субъекты Федерации (65 регионов). В 1 квартале 2009 года негативная тенденция по снижению поступлений налога на прибыль продолжилась. В номинальном выражении поступления в консолидированный бюджет субъектов Российской Федерации снизились на 35% по сравнению с 1 кварталом 2008 года. Поступления упали в 72 регионах. Необходимо отметить, что в марте ситуация с поступлением по налогу на прибыль организаций также начала улучшаться, однако в январе—феврале 2009 года она была крайне тяжелой: в трех регионах (Республика Саха, Астраханская область и Ямало-Ненецкий автономный округ) возврат излишне уплаченного налога даже превысил объем поступлений. В апреле—мае 2009 года поступления по налогу на прибыль были существенно (примерно в 2 раза) ниже уровня 2008 года.

Поступления по налогу на доходы физических лиц (НДФЛ) в целом по Российской Федерации существенно более стабильны, чем поступления по налогу на прибыль организаций: в 1 квартале 2009 года поступления по НДФЛ выросли в номинальном выражении на 5% по сравнению с 1 кварталом 2009 года. Однако в некоторых субъектах РФ в 1 квартале произошло значительное (более чем на 5%) падение поступлений НДФЛ по сравнению с 1 кварталом 2008 года (Челябинская, Ярославская, Кемеровская, Орловская, Свердловская области). Повышение поступлений НДФЛ было отчасти связано с повышением зарплат бюджетников. Вместе с тем, динамика поступлений НДФЛ будет во многом зависеть от макроэкономической ситуации и от ожиданий хозяйствующих субъектов. Если последние будут ожидать возобновления экономического роста с конца 2009 года, то многие предприятия смогут сохранить занятость и отказаться от значительного сокращения расходов на оплату труда. В настоящее время некоторые данные свидетельствуют в пользу улучшения ожиданий экономических агентов:

- индекс промышленного оптимизма ИЭПП существенно вырос с конца 2008 года, хотя и остался в отрицательной зоне³;
- на 18 марта 2009 года численность работников, предполагаемых к увольнению и уволенных с начала высвобождения, составила 853,6 тыс., или 1,73% от общей численности занятых на начало процесса высвобождения, в том численность уволенных — 265,7 тыс., предполагаемых к увольнению — 587,8 тыс.⁴;
- на 18 марта 2009 года численность работников, находящихся в простое по вине работодателя и работающих неполное рабочее время по инициативе администрации, составила 893,6 тыс., или 1,8% от общей численности занятых на начало процесса высвобождения. Произошло незначительное снижение численности работников, находящихся в простое по вине работодателя⁵;
- по данным Росстата, в мае—июне 2009 года немного снизилось число безработных⁶.

Эти статистические показатели свидетельствуют об отсутствии всплеска как открытой, так и латентной безработицы в России. При сохранении данных тенденций поступления НДСЛ могут оказаться стабильными в течение всего 2009 года. Вместе с тем, ухудшение ожиданий экономических агентов и снижение спроса способно вызвать рост безработицы и сокращение заработной платы работников в реальном секторе экономики, что приведет к симметричному сокращению поступлений в субнациональные бюджеты.

В условиях ухудшения ситуации с исполнением доходной части бюджетов субъектов РФ в начале 2009 года федеральный центр использовал предоставление финансовой помощи из федерального бюджета в качестве инструмента стабилизации региональных доходов. Особенно активно использовались дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности регионов. По итогам января—февраля 2009 года субъектам Российской Федерации перечислено 88 млрд рублей дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности, или 24% от запланированного на год объема. 30% от предоставленной в январе—феврале 2009 года финансовой помощи перечислено регионам в опережающем порядке. Так, Астраханская и Челябинская области получили весь предусмотренный на 2009 год объем дотации, Волгоградская и Рязанская области — половину от годовых назначений, Республика Северная Осетия, Краснодарский край, Архангельская и Новгородская области — пятимесячную норму. Помимо опережающего выделения дотаций на выравнивание федеральный центр использовал дотации на сбалансированность и бюджетные кредиты для обеспечения устойчивости субнациональных финансов. Так, в период январь—май 2009 года из федерального бюджета было выделено 11 млрд руб. дотаций на сбалансированность (по сравнению с 3,9 млрд руб. за аналогичный период 2008 года) и 17,9 млрд руб. бюджетных кредитов (за аналогичный период 2008 года — 5,6 млрд руб.). Основными получателями дотаций на сбалансированность стали высокодотационные регионы (Чеченская Республика, Камчатский край, Чукотский АО, Республика Мордовия, Республика Ингушетия), тогда как большая часть бюджетных

³ См.: Индекс промышленного оптимизма ИЭПП, 22 июля 2009 (<http://www.iet.ru/ru/indeks-promyshlennogo-optimizma-iepp-22-iyulya-2009.html>).

⁴ Минрегион России (<http://www.minregion.ru>).

⁵ Там же.

⁶ См.: Информация о социально-экономическом положении России, 2009 год (январь—июнь) / Росстат (http://www.gks.ru/wps/PA_1_0_S5/Documents/jsp/Detail_default.jsp?category=1112178611292&elementId=1140087276688).

кредитов досталась экономически развитым территориям, наиболее пострадавшим от экономического кризиса (Республика Татарстан, Кемеровская, Московская, Свердловская, Белгородская области).

Подводя итог анализу доходов региональных бюджетов, можно сделать вывод, что кризис привел к существенному сокращению доходов бюджетов многих субъектов Российской Федерации. В несколько лучшем положении в настоящее время оказались дотационные регионы, получающие стабильную финансовую помощь из федерального бюджета. Однако их положение напрямую зависит от устойчивости федеральных финансов. Напряженность ситуации с исполнением доходной части бюджетов субъектов Федерации несколько снизилась в марте—апреле 2009 года, когда в основном закончился возврат излишне уплаченного в 2008 году налога на прибыль. Уже в начале 2009 года сложились предпосылки для окончания периода резкого падения доходов субъектов РФ. Речь идет прежде всего об ослаблении курса национальной валюты, что положительно сказалось на предприятиях-экспортерах. Ослабление рубля и окончание периода возврата излишне уплаченного налога на прибыль создали предпосылки для стабилизации региональных доходов начиная с апреля—мая 2009 года. Однако в январе—марте 2009 года многие регионы столкнулись с необходимостью возврата значительных объемов средств по излишне уплаченному налогу на прибыль организаций. Данная проблема была решена за счет использования бюджетных остатков, образовавшихся на начало 2009 года, и предоставления регионам финансовой помощи из федерального бюджета в опережающем порядке. В ряде случаев регионы пошли на снижение расходов, сосредоточившись на финансировании первоочередных обязательств, в ограниченном числе случаев была оказана дополнительная финансовая помощь из федерального бюджета.

В целом можно констатировать, что на первом этапе экономического кризиса действиями федерального центра и региональных властей удалось не допустить масштабного ухудшения ситуации в сфере субнациональных финансов. Однако при отсутствии значимого улучшения внешнеэкономической конъюнктуры доходы субъектов Российской Федерации на протяжении 2009—2010 годов могут оказаться существенно ниже доходов 2008 года. Таким образом, большинству субъектов Федерации необходимо пересмотреть свои расходные обязательства исходя из нынешнего уровня доходов.

Критерии ответственности региональной бюджетной политики

Уже в сентябре—октябре 2008 года вполне отчетливо проявились макроэкономические тенденции, в соответствии с которыми можно было прогнозировать существенное снижение региональных доходов. Исходя из рекомендаций Минфина России⁷ и мнения экспертного сообщества можно сформулировать следующий набор критериев ответственной бюджетной политики региональных властей в период начала экономического кризиса в России⁸:

- накопление (сохранение) бюджетных остатков в октябре—декабре 2008 года с целью формирования финансового резерва на 2009 год;

⁷ Письмо Минфина России от 20.10.2008 № 06-03-07 «О рекомендациях по формированию бюджетов субъектов Российской Федерации на 2009 год и на плановый период до 2010 и 2011 годов».

⁸ Позднее данный набор критериев был отражен в Программе антикризисных мер Правительства Российской Федерации на 2009 год.

- принятие решений о сокращении расходов и реструктуризация бюджетной сети, пересмотр параметров бюджета и/или кассового плана исполнения бюджета на 2009 год;
- недопущение увеличения кредиторской задолженности;
- отказ от решения проблем сбалансированности регионального бюджета за счет снижения финансовой самостоятельности органов местного самоуправления.

Ниже представлен анализ степени соответствия бюджетной политики региональных властей этим критериям.

Накопление (сохранение) бюджетных остатков в октябре—декабре 2008 года с целью формирования финансового резерва на 2009 год. Переходящие на 2009 год остатки, не имеющие целевого назначения и являющиеся источником покрытия дефицитов бюджетов в 2009 году, по данным Минрегиона России, составили около 273 млрд рублей. Наибольшие остатки сложились у 7 субъектов Российской Федерации, их доля составляет более 10% от доходов бюджетов, запланированных на 2009 год в следующих регионах: Липецкая, Тверская, Тюменская, Челябинская, Сахалинская области, Ямало-Ненецкий и Чукотский автономные округа. Такие регионы имеют возможности для компенсации выпадающих доходов текущего года. Вместе с тем, большинство регионов не имеют перешедших на 2009 год значительных остатков и вынуждены были бы при отсутствии федеральной помощи сокращать свои расходы уже в 1 квартале 2009 года. Если сравнить российские регионы со штатами США по объему накопленных резервов, то с определенной степенью условности можно сделать вывод о недостаточности резервов региональных бюджетов. Так, перед рецессией 2002 года штаты имели резервные фонды, достаточные для покрытия около 10% расходов. При этом данных средств не хватило, и в 2002—2003 годах власти штатов были вынуждены пойти на существенное сокращение расходов⁹. В России на 1 января 2009 года остатки региональных бюджетов, не имеющие целевого назначения, составили около 5% от расходов бюджетов субъектов РФ в 2008 году.

Можно выделить три основные причины того, почему в конце 2008 года, несмотря на рекомендации Минфина России, в большинстве субъектов РФ не удалось сформировать значительных финансовых резервов.

1. Объективное замедление темпов роста доходов консолидированного бюджета субъектов Российской Федерации в конце 2008 года. В ноябре—декабре 2008 года общий объем доходов субъектов РФ вырос всего лишь на 5,7% по сравнению с аналогичным периодом 2007 года. Очевидно, что в начале финансового года большинство субъектов РФ рассчитывало на больший рост доходов в 2008 году. Следовательно, значительных дополнительных поступлений по сравнению с запланированными объемами в конце 2008 года большинство субъектов РФ не получило.

2. Инерционность бюджетного процесса. Субъекты Российской Федерации не смогли отказаться от выполнения многих расходных обязательств.

3. Осознанное нежелание региональных властей сокращать расходы и создавать финансовые резервы. В условиях, когда федеральный центр не обозначил четкую позицию относительно макроэкономического прогноза на 2009 год (в конце 2008 года регионы не имели прогноза Минэкономразвития России, пересмотренного в соответствии с изменившейся макроэкономической ситуацией), а также относительно критериев предоставления регионам экстренной

⁹ Economic Stimulus: a State Perspective / National Governors Association. Washington, DC, 2008. January 18 (<http://www.nga.org/Files/pdf/0801econstimulus.pdf>).

финансовой помощи, некоторые регионы осознанно отказались от существенного сокращения расходов в конце 2008 года и соответственно не смогли создать необходимых финансовых резервов (табл. 2—3). В ряде случаев это было обусловлено ожиданиями того, что федеральный центр будет оказывать экстренную финансовую помощь лишь тем субъектам РФ, у которых сложились кассовые разрывы (то есть отсутствуют финансовые резервы).

Т а б л и ц а 2

	2007		2008	
	число регионов	млрд руб.	число регионов	млрд руб.
Дефицит консолидированного бюджета субъекта РФ	36	87,6	45	135,4
Профицит консолидированного бюджета субъекта РФ	48	126,0	39	80,9

Источник: Федеральное казначейство России.

Т а б л и ц а 3

	Число регионов	Млрд руб.
Остатки увеличились	36	33
Остатки сократились	58	101

Источник: Федеральное казначейство России.

В результате, если на федеральном уровне за счет Резервного фонда возможно сохранение расходов на уровне 2008 года на протяжении 1,5—2 лет, то у большинства регионов такая возможность отсутствует даже на один квартал 2009 года. Большинство регионов в 2008 году не увеличили свои резервы (остатки), а снизили их по сравнению с 2007 годом (см. табл. 3). Исключение из данного правила составили Тюменская область (остатки в 2008 году выросли на 9%, Пермский край и Челябинская область — прирост по 6%).

Принятие решений о сокращении расходов и реструктуризация бюджетной сети, пересмотр параметров бюджета и/или кассового плана исполнения бюджета на 2009 год. Сравнительно низкий уровень бюджетных остатков средств на начало 2009 года косвенно свидетельствует о том, что большинство регионов не смогло принять решение о сокращении расходных обязательств в конце 2008 года. В результате расходы консолидированного бюджета субъектов Российской Федерации в ноябре—декабре 2008 года выросли в номинальном выражении на 20,3% по сравнению с аналогичным периодом 2007 года. Сократили свои расходы в номинальном выражении лишь 10 субъектов РФ. Многие субъекты РФ снизили расходы по одним направлениям и значительно увеличили их по другим.

Ситуация несколько изменилась в начале 2009 года. Из-за снижения доходов консолидированных бюджетов субъектов РФ в январе—мае 2009 года, на 6,1% (в номинальном выражении) по сравнению с аналогичным периодом 2008 года, субъекты РФ вынуждены были отказаться от наращивания расходных обязательств прежними темпами — в номинальном выражении их расходы выросли на 10% по сравнению с аналогичным периодом 2008 года. При этом 11 субъектов РФ вынуждены были сократить свои расходы по сравнению с аналогичным периодом прошлого года в номинальном выражении. Наибольшее снижение произошло в Тюменской области (–20%), Ханты-

Мансийском АО (–18%) и Омской области (–5%). Вместе с тем, наблюдается крайне тревожная тенденция возобновления наращивания расходов в марте—мае 2009 года. При ухудшении внешнеэкономической конъюнктуры такая политика приведет к необходимости секвестра региональных бюджетов и пересмотра кассовых планов.

Анализ динамики расходов консолидированного бюджета субъектов РФ позволяет сделать следующие выводы.

1. Многие регионы в январе—мае 2009 года значительно сократили капитальные расходы: Омская область (снижение на 71% по сравнению с аналогичным периодом 2008 года), Архангельская область (–65%), Ханты-Мансийский АО (–62%), Тюменская область (–55%). Значительное сокращение капитальных расходов в ряде субъектов РФ позволяет сделать вывод о том, что и в других регионах существует определенный потенциал по сокращению данных расходов.

2. В отличие от капитальных расходов сокращение расходов на заработную плату не позволило субъектам РФ сэкономить значительные финансовые ресурсы. Даже довольно значительное снижение расходов на заработную плату в Республике Башкортостан (по направлению «общегосударственные вопросы»), в Липецкой области (по направлению «национальная экономика»), в Алтайском крае (здравоохранение и спорт) не позволило сэкономить более 1–2% расходов консолидированного бюджета субъекта РФ. Во многом это обусловлено социально-политической сложностью реструктуризации бюджетной сети и особенностями российского трудового законодательства, не позволяющего быстро и с минимальными затратами сокращать рабочие места. В связи с этим снижение расходов на заработную плату не может рассматриваться как значимый источник экономии бюджетных средств в краткосрочной перспективе. Однако, поскольку существует определенная вероятность того, что экономический кризис может затянуться, сокращение численности работников бюджетной сферы, снижение расходов на оплату труда и реструктуризация бюджетной сети могут оказаться актуальными для большинства регионов (особенно с высокой долей заработной платы в структуре расходов).

Ряд регионов смогли принять антикризисные бюджеты на 2009 год еще в 2008 году: Пермский край, Астраханская, Белгородская, Кемеровская, Липецкая, Тюменская, Ульяновская, Челябинская области. Однако в большинстве регионов, напротив, приняты и в настоящее время не пересмотрены оптимистические бюджеты. Вместе с тем, практически все субъекты Российской Федерации, принявшие оптимистичные бюджеты, сформировали жесткие кассовые планы их исполнения на 1 квартал, и, как ожидается, данные регионы по результатам исполнения бюджета в 1 квартале (полугодии) примут изменения своих бюджетов.

При пересмотре бюджетов ряд регионов тяготеет к минимизации возможных изменений в уже принятые бюджеты. Так, регионы сравнительно легко идут на снижение ожидаемых поступлений по налогу на прибыль организаций, но крайне неохотно пересматривают прогноз поступлений по НДФЛ, поскольку это связано с необходимостью пересмотра межбюджетных отношений между субъектом РФ и муниципальными образованиями. Некоторые регионы, пересматривая поступления доходов (например, снижая прогноз поступлений по налогу на прибыль организаций), сохраняют прежний объем расходов, автоматически увеличивая размер дефицита бюджета. При этом зачастую отсутствует обоснование того, за счет каких источников будет финансироваться дефицит бюджета в условиях проблем с ликвидностью и напряженной ситуации в банковском секторе.

Большинство регионов сокращает капитальные расходы или переносит их финансирование на 4 квартал 2009 года; чтобы иметь возможность сократить данные расходы в случае снижения бюджетных доходов, некоторые регионы проводят или запланировали проведение реструктуризации бюджетной сети (например, Вологодская область).

Недопущение увеличения кредиторской задолженности. Прирост просроченной кредиторской задолженности является неплохим индикатором реалистичности кассового плана субъектов РФ, а также уровня финансовой дисциплины региональных властей. В целом прирост просроченной кредиторской задолженности консолидированного бюджета субъектов Российской Федерации в январе—мае 2009 года был незначителен и составил 4,1 млрд руб. (около 0,2% доходов консолидированного бюджета субъектов РФ за указанный период). Во многом это стало результатом работы Минфина России с финансовыми органами субъектов Российской Федерации. Если за февраль 2009 года просроченная кредиторская задолженность выросла на 23,7 млрд руб., то к июню совместными действиями федерального центра и регионов удалось добиться ее снижения практически до уровня начала года. В начале года наблюдались существенные различия в финансовой политике субъектов РФ по отношению к кредиторской задолженности. Например, Астраханская область, несмотря на значительное падение доходов (на 62% по сравнению с январем 2008 года), сократила в январе кредиторскую задолженность на 17%, в то время как в Московской области при сокращении доходов лишь на 6% по сравнению с январем 2008 года увеличение кредиторской задолженности составило 42%. В Республике Ингушетия, несмотря на значительный рост доходов, наблюдалось пятикратное увеличение кредиторской задолженности. Соотношение изменения кредиторской задолженности и изменения доходов субъектов РФ представлено на рис. 1.

Из представленных на рис. 1 данных видно, что в начале года регионы с примерно одинаковым изменением доходов существенно различались по уровню прироста кредиторской задолженности. Это свидетельствует о том, что прирост кредиторской задолженности зависит не столько от объективного изменения доходов региона, сколько от реалистичности бюджетов, кас-

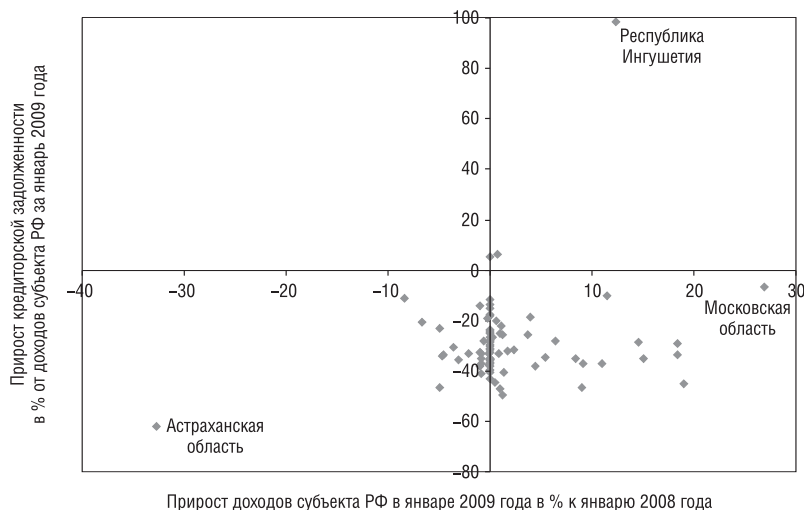


Рис. 1. Соотношение изменения кредиторской задолженности и изменения доходов субъектов РФ в январе 2009 года

совых планов и уровня финансовой дисциплины. Данный вывод подтверждается тем, что при совместных действиях федерации и регионов к середине 2009 года острота проблемы кредиторской задолженности несколько спала, а политика регионов по предотвращению возникновения просроченной кредиторской задолженности несколько выровнялась (рис. 2).

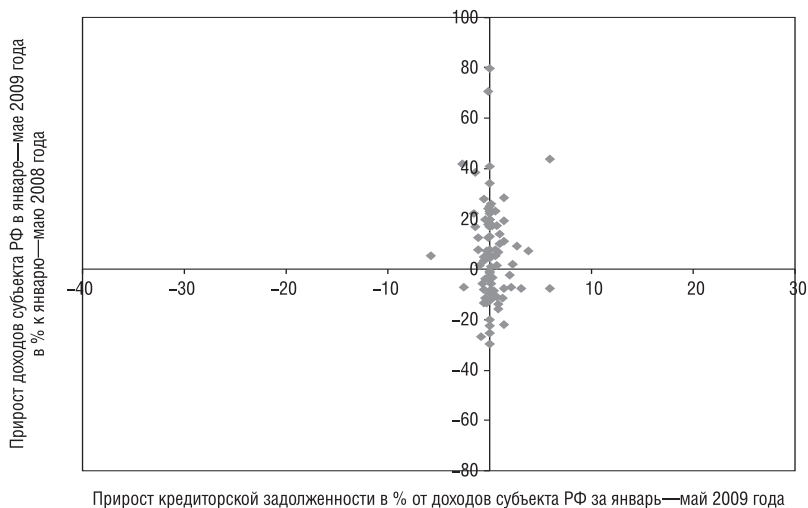


Рис. 2. Соотношение изменения кредиторской задолженности и изменения доходов субъектов РФ в январе—мае 2009 года

Отказ от повышения сбалансированности регионального бюджета за счет снижения финансовой самостоятельности органов местного самоуправления. Доля доходов совокупного муниципального бюджета в консолидированном региональном (без субвенций) сократилась с 43% в ноябре—декабре 2007 года до 28% в ноябре—декабре 2008 года. Столь значительное сокращение объясняется прежде всего тем, что в период благоприятной экономической конъюнктуры многие субъекты РФ перечисляли в конце года значительную часть дополнительных доходов в бюджеты муниципальных образований в виде субсидий. Как было показано выше, в 2008 году у субъектов РФ практически не было дополнительных доходов, в результате чего доля доходов совокупного муниципального бюджета в консолидированном региональном (без субвенций) резко снизилась за счет сокращения объема субсидий. В 19 регионах в ноябре—декабре 2008 года субсидии муниципальным образованиям сократились более чем на 10% по сравнению с аналогичным периодом 2007 года. Наибольшее снижение субсидий произошло в Республике Ингушетия (на 91%), Московской области (на 74%), Пензенской области (на 62%), Республике Дагестан (61%), Брянской области (61%), Мурманской области (60%), Ростовской области (51%), Липецкой области (50%). Такое снижение в целом можно считать оправданным, поскольку механизм предоставления значительных объемов субсидий в конце финансового года в большинстве регионов был неэффективным.

Максимальное снижение данного показателя наблюдалось в тех регионах, где система межбюджетных отношений была наименее эффективной (в доходах местных бюджетов значительную долю занимали нерегулярные межбюджетные трансферты, как правило, субсидии). Это свидетельствует о том, что, хотя кризис зачастую заставляет регионы отказываться от неэф-

фективных и необязательных расходов, некоторые регионы предпочли начать сокращение расходов с раздела «межбюджетные трансферты».

Некоторые субъекты РФ, ранее закрепившие за муниципальными образованиями единые нормативы налоговых отчислений сверх уровня, установленного бюджетным законодательством, пересматривают разграничение доходных источников, централизуя доходы в региональном бюджете. Повысились риски чрезмерного увлечения применением субъектами РФ отрицательных межбюджетных трансфертов. Это может привести к тому, что для решения сиюминутных задач сбалансированности региональных бюджетов могут быть подорваны долгосрочные основы самостоятельности местного самоуправления. Вместе с тем, возможен компромиссный подход к решению проблемы отрицательных межбюджетных трансфертов, ориентированный на те субъекты Российской Федерации, в которых находятся «аномально богатые» муниципальные образования со сравнительно небольшим населением (как правило, в этих муниципальных образованиях расположены ресурсодобывающие производства).

Представляется, что оптимальным решением данной проблемы могло бы стать следующее.

1. Существенное повышение границы взимания отрицательного межбюджетного трансферта. В настоящее время данная граница не может быть установлена ниже двукратного среднего уровня расчетных налоговых доходов местных бюджетов (без учета налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений) в расчете на одного жителя. Возможно повысить данную границу до такого уровня, чтобы региональные столицы и крупные (по населению) экономические центры не попадали под отрицательный межбюджетный трансферт. Это связано с тем, что отрицательный трансферт снижает стимулы к наращиванию налоговой базы в наиболее финансово обеспеченных муниципалитетах. Данный механизм может быть использован региональными властями в целях политического давления на руководителей муниципальных образований с высокими налоговыми доходами. В рамках механизма отрицательного трансферта не определена специфика городских округов. В частности, не учитывается объективная потребность в более высоких бюджетных расходах, связанных с необходимостью содержания более сложной и дорогостоящей коммунальной и дорожной инфраструктуры города и более высоких при прочих равных условиях расходов на решение проблем экологической и личной безопасности. Поэтому целесообразно поднять рассматриваемую границу до такого уровня, чтобы под нее попадали исключительно небольшие поселения, на территории которых расположены добывающие и иные высокорентабельные производства, где среднедушевые налоговые доходы превышают среднерегиональный уровень в сотни раз (как, например, в Астраханской области).

2. Повышение доли изъятия средств в рамках механизма отрицательного межбюджетного трансферта. В настоящее время объем отрицательного трансферта для отдельного муниципального образования в расчете на одного жителя не может превышать 50% от разницы между расчетными налоговыми доходами местного бюджета (без учета доходов по дополнительным нормативам отчислений) в расчете на одного жителя и уровнем расчетных налоговых доходов в расчете на одного жителя в отчетном финансовом году, используемом в качестве границы взимания отрицательного трансферта. Целесообразно рассмотреть возможность повышения данного процента.

Реализация данных мер позволит обеспечить более полное применение отрицательного трансферта к более узкому кругу муниципальных образований с «аномально высокими» доходами.

Подводя итог анализу бюджетной политики региональных властей, можно выделить следующие подходы к обеспечению сбалансированности региональных бюджетов в условиях резкого снижения доходов.

1. Сокращение расходов (прежде всего капитальных), реструктуризация бюджетной сети. Данный способ обеспечения сбалансированности бюджета является самым сложным с социальной и политической точек зрения, однако если экономический кризис затянется, то альтернатив у него нет.

2. Накопление кредиторской задолженности из-за отказа от сокращения расходных обязательств. Данный подход представляется наиболее опасным для социально-экономического развития регионов, так как усиливает проблему неплатежей, порождает кризис доверия к государству и к хозяйствующим субъектам и, по сути, означает введение скрытого и крайне неэффективного налогообложения всех юридических и физических лиц, перед которыми возникла кредиторская задолженность. Любое другое решение, от сокращения расходных обязательств до повышения налогового бремени, является с экономической точки зрения более предпочтительным, чем накопление кредиторской задолженности.

3. Привлечение кредитов от коммерческих банков. Несмотря на сложную ситуацию в банковской сфере в начале 2009 года, некоторые субъекты РФ смогли получить относительно большой объем кредитных ресурсов от аффилированных с ними банков. Такой способ финансирования бюджетного дефицита представляется вполне оправданным в 1 квартале 2009 года из-за необходимости возврата излишне уплаченного ранее налога на прибыль. Однако если экономический кризис затянется более чем на один год, такая политика региональных властей окажется особенно опасной. Если доходы региональных бюджетов останутся на низком уровне на протяжении 2009—2010 годов, ряд регионов не сможет отдать кредиты коммерческим банкам, что приведет не только к бюджетному кризису, но и к региональным банковским кризисам. Анализ долговой емкости консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации по состоянию на 1 января 2009 года показывает, что у 7 регионов величина государственного и муниципального долга по отношению к собственным налоговым и неналоговым доходам превышает 45%. К таким регионам относятся Чувашская Республика, Камчатский край, Брянская, Астраханская, Магаданская, Московская области и Чукотский автономный округ.

4. Решение проблем сбалансированности регионального бюджета за счет снижения финансовой самостоятельности органов местного самоуправления. Такой подход представляется оправданным только по отношению к субсидиям на софинансирование капитальных расходов. Сокращение налоговых нормативов и дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности, а также увеличение отрицательного трансферта к широкому кругу муниципальных образований представляется неприемлемым.

4. Российская практика адаптации системы межбюджетных отношений к изменениям макроэкономической ситуации

Меры, принятые на федеральном уровне

Набор мер антикризисной политики, направленный на стабилизацию субнациональных финансов, во многом совпадает с зарубежным опытом в данной сфере и заключается в следующем.

Во-первых, произошло снижение федеральной составляющей налогового бремени, влияющее на рост налоговой базы регионов. Речь идет преж-

де всего о снижении на 4,5 п.п. федеральной составляющей по налогу на прибыль, из которых 4 п.п. пришлось на снижение предельной ставки по налогу на прибыль организаций, а 0,5 п.п. было перераспределено в пользу региональных бюджетов. Передача регионам 0,5 п.п. по налогу на прибыль организаций обеспечила региональным бюджетам в январе—мае 2009 года 12,6 млрд руб. дополнительных поступлений (0,6% от общего объема доходов субнациональных бюджетов). Несмотря на значительное сокращение поступлений по налогу на прибыль организаций в 1 квартале 2009 года, принятие мер, стимулирующих расширение базы по налогу на прибыль организаций, и увеличение региональной составляющей по данному налогу окажут позитивное воздействие на состояние субнациональных финансов как во время экономического кризиса, так и после выхода из него. Кроме того, для компенсации выпадающих доходов в бюджеты субъектов РФ было передано 100% акцизов на горюче-смазочные материалы.

Во-вторых, в 2009 году не снижается объем фонда финансовой поддержки регионов (далее ФФПР) — основного канала предоставления финансовой помощи регионам. Необходимо отметить, что объем ФФПР на 2009 год окажется несколько завышенным по сравнению с первоначальными расчетами Минфина России, поскольку:

- велика вероятность того, что снизится дифференциация между регионами;
- средний уровень налоговых доходов субъектов РФ на душу населения, рассчитанный на 2009—2010 годы на основе показателей прогноза консолидированного бюджета Российской Федерации, скорее всего, окажется существенно завышенным.

Однако такое увеличение объема ФФПР во время экономического кризиса представляется целесообразным, так как, по сути, означает оказание регионам дополнительной финансовой поддержки, то есть выполняет контрциклическую функцию.

В-третьих, увеличено софинансирование региональных программ помощи наиболее нуждающимся слоям населения. Речь идет прежде всего о предоставлении регионам субсидий на реализацию региональных программ по созданию дополнительных рабочих мест и организацию общественных работ в общем объеме 43 млрд рублей (в соответствии с постановлением Правительства РФ от 31.12.08 № 1089).

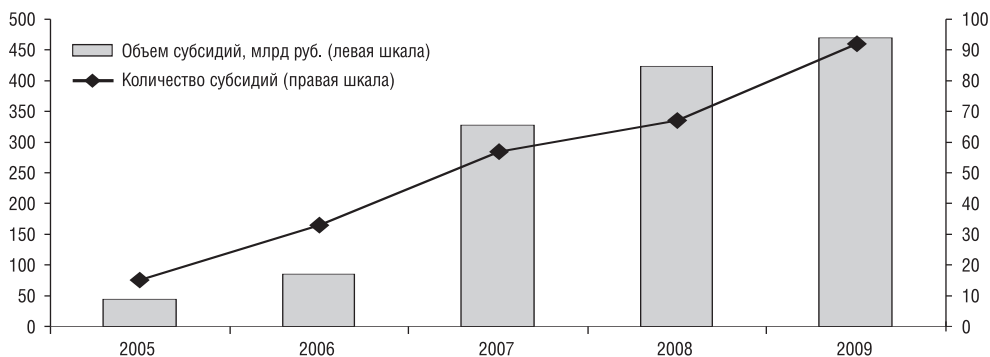
В-четвертых, предоставлена экстренная финансовая помощь субнациональным властям в виде дотаций на сбалансированность региональных бюджетов (150 млрд руб.) и бюджетных кредитов (150 млрд руб.). При этом в Бюджетный кодекс внесены изменения, позволяющие выдавать регионам бюджетные кредиты на срок до трех лет. Бюджетные кредиты выдаются по низкой ставке (четверть ставки рефинансирования Банка России) и направлены на замещение регионам ставших недоступными банковских кредитов. Предоставление экстренной помощи нацелено на частичную компенсацию выпадающих доходов с тем, чтобы дать регионам возможность профинансировать первоочередные расходы. При этом экстренная федеральная помощь будет выделяться только тем регионам, которые приняли меры по пересмотру основных бюджетных параметров в соответствии с изменившимися экономическими условиями.

В-пятых, стимулирование создания новых рабочих мест с помощью средств бюджета национального и субнациональных правительств, в том числе за счет инвестиций в развитие инфраструктуры. Речь идет прежде всего о следующих межбюджетных трансфертах:

- средства Фонда содействия реформированию ЖКХ на переселение граждан из аварийного жилого фонда. Указанные средства направлены на софинансирование заявок 38 регионов с общим объемом 23 млрд руб.;
- субсидии на развитие социальной и инженерной инфраструктуры (10,8 млрд) направлены на завершение начатого строительства объектов инфраструктуры, а также на снижение напряженности на рынке труда;
- субсидии на софинансирование региональных программ поддержки малого и среднего предпринимательства (10 млрд руб.) распределяются по конкурсу;
- субсидии на строительство и содержание региональных и муниципальных автомобильных дорог;
- субсидии на закупку автомобильной, коммунальной техники и техники для перевозки грузов.

Приведенный перечень инструментов имеет один важный недостаток — частичное дублирование, порождающее трудности в администрировании. Так, для достижения одной цели применяются несколько инструментов. Для поддержки малого бизнеса используются две субсидии, не считая возможности употребить на эту цель часть субсидий, выделенных на реализацию региональных программ по созданию дополнительных рабочих мест и организацию общественных работ.

Представляется, что важной антикризисной мерой могла бы стать консолидация субсидий. В Российской Федерации число субсидий возросло с 15 в 2005 году до 92 в 2009 году (рис. 3). Становится очевидной необходимость систематизации предоставляемых межбюджетных трансфертов.



Источник: Минфин РФ.

Рис. 3. Динамика объема и количества субсидий, предоставляемых субъектам Российской Федерации из федерального бюджета

Все действующие в настоящее время субсидии, не направленные непосредственно на софинансирование социальных выплат населению и поддержку занятости, целесообразно консолидировать в один межотраслевой межбюджетный трансферт — на софинансирование регионального развития. При расходовании данных средств субъект РФ сможет выбрать направления финансирования из обозначенных федеральным центром приоритетов. При этом число данных приоритетов должно быть существенно меньшим, чем число действующих в настоящее время субсидий. В основном данные приоритеты должны включать реализацию программ реструктуризации бюджетного сектора. Допустимо также сохранение ограниченного числа инфраструктурных приоритетов, в первую очередь в тех сферах, где возможна организация

общественных работ. Уровень софинансирования со стороны субъекта РФ межотраслевой субсидии в условиях кризиса должен быть предельно низким. При этом выделение средств может осуществляться не по факту произведенных расходов (в настоящее время субсидии фактически являются компенсацией ранее произведенных расходов), а в соответствии со сводной бюджетной росписью. Одним из возможных вариантов распределения межотраслевой субсидии между субъектами Федерации может стать распределение пропорционально численности населения с учетом индекса бюджетных расходов. При этом целесообразно исключить из числа получателей данного трансферта регионы с крайне высоким уровнем бюджетной обеспеченности (например, если бюджетная обеспеченность региона превышает среднюю обеспеченность в два раза). Антикризисный характер этой меры будет состоять в том, что региональные власти смогут направлять данные средства на решение наиболее острых проблем в приоритетных для федерального центра сферах деятельности.

*Меры, которые необходимо принять на региональном уровне
для проведения эффективной бюджетной политики
в условиях финансового кризиса*

Можно предложить следующие меры, которые было бы целесообразно принять на региональном уровне для повышения устойчивости субнациональных финансов во время кризиса.

1. *Ориентировать бюджетную политику на поддержку не предприятий, а населения.* Расходы региональных и местных бюджетов целесообразно концентрировать в основном на поддержке населения — как в части недопущения резкого снижения качества и доступности предоставляемых бюджетных услуг, так и в части содействия занятости в различных формах. Неэффективность широкомасштабной поддержки предприятий из регионального бюджета обусловлена рядом причин, главными из которых являются:

- неопределенность экономических перспектив тех или иных предприятий на данном этапе кризиса;
- неоптимальность политики фактической поддержки неэффективных собственников и менеджеров, не обеспечивших в период бурного экономического роста сохранение резервов для выживания в более сложных экономических условиях;
- невозможность обеспечения прозрачности критериев и процедур оказания поддержки.

Представляется, что непосредственная поддержка предприятий может быть целесообразна только в исключительных случаях, и в первую очередь применительно к инфраструктурным отраслям и узкому кругу моногородов.

В то же время целесообразно оказывать бизнесу достаточно существенную косвенную поддержку за счет того, что в условиях кризиса с него снимается нагрузка по удержанию излишней занятости. Заботу об обеспечении безработных следует полностью взять на себя государству. Это позволит ликвидировать один из наиболее существенных барьеров на пути реструктуризации предприятий, их адаптации к новой экономической конъюнктуре.

2. *Учитывать различные сценарии развития экономики при разработке бюджетов субъектов РФ.* Каждому сценарию развития экономики региона должен соответствовать определенный объем доходов и расходов регионального бюджета. Это позволит региональным (местным) органам власти заранее определить, какие расходы будут профинансированы в первую очередь, а от каких придется отказаться при ухудшении экономической ситуации.

При этом в ряде случаев целесообразно опираться на собственные прогнозы социально-экономического развития, а не ждать указаний из федерального центра. Это связано прежде всего с тем, что спрогнозированные на федеральном уровне макроэкономические показатели в период резких колебаний экономической конъюнктуры могут существенно отличаться от реальных показателей социально-экономического развития в конкретных регионах. В этом контексте осведомленность региональных властей о состоянии дел крупнейших налогоплательщиков на данной территории может обеспечить более обоснованную информационную базу для прогнозирования бюджетных показателей, чем федеральные прогнозы.

3. *Оптимизировать долю кредитных ресурсов в общем объеме источников финансирования дефицита региональных бюджетов с учетом снижения доступности кредитных ресурсов коммерческих банков в условиях кризиса.*

4. *Рассмотреть возможность формирования новых и повышения эффективности существующих инструментов создания финансовых резервов и управления ими на региональном уровне.* Здесь необходимо создать регионам стимулы для сокращения расходов путем резервирования доходов для решения вероятных в будущем финансовых проблем. Данная мера может оказаться востребованной в случае, если мировой экономический кризис будет развиваться по W-сценарию. Промежуточная стабилизация может оказаться непродолжительной, поскольку выход из экономического кризиса требует достаточно долгой и болезненной реструктуризации экономики. Соответственно дальнейший экономический спад может привести к еще более глубокому кризису субнациональных финансов в России. Поэтому большинству регионов следует изначально настраиваться на необходимость сокращения расходных обязательств с возможным формированием резервов. Речь идет как о повышении эффективности управления резервами в бюджетах регионов и бюджетными остатками, так и о возможном применении среднесрочных инструментов аккумулирования средств.

При этом в целях повышения эффективности целесообразно ввести централизованное управление этими средствами вместе со средствами Резервного фонда Российской Федерации в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

5. *Использовать резервы по сокращению капитальных расходов.* По сохраненным объемам капитальных затрат необходимо установить следующую очередность:

- во-первых, завершить ранее начатое строительство (приоритетность финансирования в зависимости от степени завершенности строительства), так как консервация незавершенного строительства сопряжена со значительными затратами либо невозможна;
- во-вторых, осуществление капитальных затрат, способствующих снижению текущих затрат в среднесрочной перспективе (например, внедрение ресурсосберегающих технологий или реструктуризация бюджетной сети);
- в-третьих, осуществление капитальных затрат, способствующих росту занятости населения (общественные работы).

6. *Осуществлять реструктуризацию бюджетной сети, в том числе организовать процесс изменения типа существующих государственных (муниципальных) учреждений (в соответствии с федеральным законом от 03.11.2006 г. № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях»).* Оптимизация бюджетной сети необходима в том числе для приведения размещения бюджетной сети в соответствие со сложившейся структурой расселения. Это позволит сократить

число государственных (муниципальных) учреждений за счет тех организаций, в которых повышенные затраты на единицу предоставляемой услуги не связаны с ее высоким качеством. При этом возможны дополнительные бюджетные расходы, обусловленные необходимостью поддержания либо увеличения качества и сохранения доступности данных услуг для населения.

Организация процесса изменения типа существующих государственных (муниципальных) учреждений необходима в числе прочего и для сокращения бюджетных расходов за счет усиления конкуренции между учреждениями за получение государственного (муниципального) задания.

В то же время необходимо учитывать, что подобные рекомендации в значительной степени зависят от глубины экономического кризиса на территории и от созданной «подушки безопасности» в виде бюджетных остатков на начало 2009 года. В этом контексте можно выделить две группы регионов:

- регионы, уже значительно пострадавшие от колебаний экономической конъюнктуры и не имеющие резервов в виде бюджетных остатков;
- регионы, в которых последствия финансового кризиса еще не проявились в полной мере и/или в которых накоплены значительные финансовые резервы.

Для *первой группы* регионов актуально сконцентрировать финансовые средства на удовлетворении неотложных финансовых нужд (расходы на оплату труда, коммунальные платежи, трансферты населению), а финансирование других направлений производить по остаточному принципу, осуществлять те направления реструктуризации бюджетной сети, которые не требуют значительных расходов. Для *второй группы* регионов возможен более широкий набор мер, направленных на упорядоченный подход к реструктуризации бюджетной сети.

7. *Обеспечить приоритетность выполнения первоочередных публичных обязательств*, в числе которых социальное обеспечение населения, оплата коммунальных услуг, лекарственное обеспечение и другие. Необходимо принять меры к устранению задолженности консолидированного бюджета субъекта РФ по оплате труда работников бюджетной сферы, государственным пособиям гражданам, имеющим детей, реализации мер социальной поддержки, установленных законодательством субъекта РФ для ветеранов труда, труженников тыла, лиц, подвергшихся политическим репрессиям, по предоставлению гражданам субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг, а также на оплату жилищно-коммунальных услуг бюджетными учреждениями. В случае появления такой задолженности субъекту РФ необходимо направлять получаемые из федерального бюджета средства нецелевого характера (дотации и бюджетные кредиты) только на ее погашение.

8. *Провести анализ обоснованности и эффективности применения налоговых льгот по налогам, являющимся источниками формирования доходов консолидированного бюджета субъекта РФ.*

9. *Не допускать увеличения численности работников бюджетной сферы и органов государственной власти.*

10. *Не принимать решений о повышении оплаты труда государственным гражданским служащим сверх размеров, предусмотренных для соответствующих категорий федеральных должностей.* В случае существования задолженности по заработной плате в бюджетном секторе установить мораторий на повышение заработной платы государственным служащим.

11. В отношениях с органами местного самоуправления необходимо отказаться от попыток решения проблем сбалансированности регионального бюджета за счет снижения финансовой самостоятельности органов местного

самоуправления. Сокращению могут быть подвергнуты в первую очередь нерегулярные, целевые межбюджетные трансферты, направленные на софинансирование капитальных расходов муниципальных образований. Единые нормативы налоговых отчислений от федеральных и региональных налогов, а также дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований не должны пересматриваться в сторону понижения во время экономического кризиса. Недопустимым представляется и чрезмерное задействие механизма отрицательного межбюджетного трансферта. При этом для обеспечения сбалансированности бюджетов экономически развитых муниципальных образований, в наибольшей мере пострадавших от экономического кризиса, следует использовать формализованные процедуры предоставления экстренной финансовой помощи (бюджетные кредиты и дотации на сбалансированность). Целесообразным также представляется снижение требований к муниципальным образованиям по объему софинансирования при выделении им субсидий из регионального бюджета.

5. Выводы

Анализ российского и зарубежного опыта использования инструментов межбюджетных отношений для адаптации субнациональных финансов к резким колебаниям экономической конъюнктуры позволяет сделать вывод о том, что в Российской Федерации приняты своевременные меры по обеспечению сбалансированности региональных бюджетов. В соответствии с лучшей зарубежной практикой основные каналы предоставления финансовой помощи регионам остались неизменными. Вместе с тем, в ответ на ухудшение ситуации с исполнением доходной части консолидированного бюджета субъектов РФ и резким ограничением возможностей субнациональных властей осуществлять заимствования на кредитном рынке федеральный центр использовал инструменты, специально ориентированные на проведение антикризисной политики. Речь идет о дотациях на сбалансированность региональных бюджетов, бюджетных кредитах и опережающем предоставлении финансовой помощи регионам в I квартале 2009 года.

Российская Федерация не стала исключением из общемировой практики использования инструментов межбюджетных отношений для макроэкономического стимулирования спроса и борьбы с безработицей. В соответствии с лучшей зарубежной практикой необходимо четко определить сроки окончания предоставления данной помощи, в противном случае контрциклические меры рискуют превратиться в проциклические. Кроме того, существует определенная вероятность того, что человечество столкнулось не с обычным циклическим кризисом, а с необходимостью структурной перестройки мировой экономики. В связи с этим меры бюджетной политики и межбюджетных отношений как ее части должны быть достаточно гибкими, чтобы не препятствовать данным изменениям. Действенным инструментом, повышающим гибкость антикризисной политики в сфере межбюджетных отношений, могла бы стать консолидация субсидий, позволяющая региональным властям оперативно направлять средства на решение наиболее острых проблем из определенных федеральным центром приоритетных направлений.

Важным направлением деятельности федерального центра является также разработка методических рекомендаций для субъектов РФ, нацеленных на координацию усилий различных уровней власти при проведении ответственной финансовой политики.