

of the financial sector. The specifics of digital technologies, which are used in the financial sphere, define the peculiarities of their legal regulation. It means the transnational nature of digital technologies and the fact that organizations, whose activities are based on digital technologies, typically dispose of significant experience of operating outside the regulation of the state authorities. Russia currently has a “Strategy for the Development of an Information Society in the Russian Federation for 2017–2030” as well as a “Digital Economy of the Russian Federation” program. The article analyzes two draft federal laws — “On Digital Financial Assets” and “On Alternative Means of Attracting Investment (Crowdfunding)”. The adoption of these laws will form the basis for the regulating of digital technologies in the financial sector and will create an alternative system for the attracting investments for the development of small and medium-sized business using digital technologies.

Keywords: mining, regional economy, Council of Federation, digital technologies, digital economy

JEL: E59, G10, G28

Дата поступления — 22.02.2018 г.

БУШМИН Евгений Викторович

кандидат экономических наук, доцент, заведующий кафедрой «Налоги и налогообложение»;

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Российский экономический университет имени Г.В. Плеханова» / 117997, Москва, Стремянный пер., д. 36.

e-mail: Bushmin.EV@rea.ru

BUSHMIN Evgeniy V.

Cand. Sc. (Econ.), Associate Professor, Head of the Chair «Taxes and Taxation»; Federal State Budgetary Institute of Higher Education Plekhanov Russian University of Economics / 36, Stremyanny Lane, Moscow, 117997.

e-mail: Bushmin.EV@rea.ru

Для цитирования

Бушмин Е. Развитие цифровой экономики в финансовом секторе и ее законодательное обеспечение // Федерализм. 2018. № 1. С. 7–20.

Людмила ЛЫКОВА

СОСТОЯНИЕ КОНСОЛИДИРОВАННЫХ БЮДЖЕТОВ СУБЪЕКТОВ РФ В 2017 Г.: ВОЗМОЖНОСТИ ФОРМИРОВАНИЯ НОВОЙ МОДЕЛИ РАЗВИТИЯ*

Формирование экономической политики, нацеленной на социально-экономическое развитие и повышение уровня и качества жизни населения, предполагает активное участие субъектов РФ в этом процессе. Оживление деловой активности в 2017 г. имело своим следствием рост доходов консолидированных бюджетов субъектов Федерации. Наиболее существенно по сравнению с прошлогодними показателями увеличились поступления поимущественных налогов, особенно налогов, уплачиваемых физическими лицами. Рост налоговой нагрузки имел место на фоне падения реальных доходов населения. Рост расходов консолидированных бюджетов субъектов РФ не отставал от роста доходов, однако структура расходов менялась. Сократились расходы на здравоохранение — их рост за счет территориальных фондов обязательного медицинского страхования не компенсировал падение бюджетных расходов. В некоторых регионах падение расходов на здравоохранение носило критичный характер. Практически не выросло финансирование образования, в то время как по расходам на национальную экономику наблюдался существенный рост, главным образом за счет роста расходов на дорожное хозяйство. В 2017 г. регионам удалось снизить расходы на обслуживание государственного и муниципального долга, однако суммарный дефицит их бюджетов увеличился.

Ключевые слова: бюджетная система, государственный и муниципальный долг, консолидированные бюджеты субъектов РФ, территориальные фонды обязательного медицинского страхования

JEL: H61, H72, H75, H77

Формирование и проведение последовательной государственной экономической политики, нацеленной на модернизацию отечественной экономики, предполагает разработку и взаимную увязку значительного перечня различных инструментов, взаимодействия государственных

* Статья написана с использованием материала бюллетеня РЭУ им. Г.В. Плеханова «Анализ трендов в бюджетно-налоговой системе России» (2018. № 10).

структур и целой сети институтов как государственных, так и общественных, а также институтов частного сектора, выстраивание сложной модели взаимодействия между уровнями бюджетной системы страны. Однако все это теряет смысл, если не опирается на четкое определение целей проводимой политики, выделенных национальных приоритетов в этой области и определение социальных последствий проводимой политики для населения.

В качестве цели экономической политики, направленной на социально-экономическое развитие не только в долгосрочном, но и в среднесрочном и особенно в краткосрочном аспекте, должно рассматриваться *повышение уровня и качества жизни населения*. Именно влияние на уровень и качество жизни основной части населения должно выступать критерием принятия решений, выбора конкретных направлений развития и инструментов реализации экономической политики. Состояние бюджетной системы страны в целом и ее субфедеральной составляющей, в частности, с одной стороны, выступает отражением общего состояния экономики, а с другой — определяет возможности и формирует инструменты политики модернизации экономики. Если для федерального уровня данное положение достаточно очевидно, то для субфедерального — оно не столь однозначно. Сформировавшиеся в последние годы тенденции все в большей степени закрепляют за субфедеральным уровнем бюджетной системы ответственность за социальные аспекты жизни, ограничивая ресурсы и возможности активности в экономической сфере.

Рассмотрим итоги 2017 г. для субфедерального уровня российской бюджетной системы через призму экономической динамики и возможностей бюджетов оказывать воздействие на формирование новой модели развития.

Экономическая динамика и исполнение консолидированных бюджетов субъектов РФ

Экономические итоги 2017 г. сложно однозначно оценить как позитивные. Тем не менее определенное оживление деловой активности, особенно в четвертом квартале года, имело место. Так, по итогам года ВВП¹ увеличился на 1,5% по сравнению с 2016 г., индекс промышленного производства составил 101,0, а рост производства сельскохозяйственной продукции — 102,4%. Существенное оживление во внешнеэкономической сфере (внешнеторговый оборот увеличился на 25,1%) пока выражено не сказывается на общей экономической динамике. В то же время на фоне существенного снижения темпов инфляции (до 3,7% по индексу потребительских цен) в 2017 г. имело место снижение реальных располагаемых доходов населения, которые составили всего 98,3% от прошлогодних значений.

На этом фоне общая ситуация с формированием доходов консолидированного бюджета страны выглядит *относительно благополучной*. Так, рост доходов консолидированного бюджета РФ по итогам 2017 г.

¹ По предварительным данным ФСГС. URL: www.gks.ru

составил 108,7%. В то же время рост расходов бюджетной системы составил только 102,1%, что не компенсирует инфляции.

Динамика доходов консолидированных бюджетов субъектов РФ соответствовала общей динамике доходов консолидированного бюджета страны в целом. По итогам 2017 г. доходы консолидированных бюджетов субъектов Федерации составили 10 758,2 млрд руб. (11,7% ВВП). По сравнению с 2016 г. доходы субфедеральных бюджетов увеличились на 8,4% или на 934,2 млрд руб. Однако с учетом инфляции рост доходов консолидированных бюджетов субъектов РФ был не столь значительным, составив 104,5%.

Основную роль в структуре доходов бюджетов субъектов РФ играют налог на доходы физических лиц и налог на прибыль организаций, за счет которых в 2017 г. формировалось 30,2 и 23,5% всех доходов. По сравнению с 2016 г. (см. рис. 1) поступления НДФЛ увеличились на 7,7% (на 3,9% в реальном исчислении), а налога на прибыль — на 10,9% (на 6,9% с поправкой на темпы инфляции). Столь существенный рост поступлений налога на прибыль имел место в условиях изменения порядка распределения налога между федеральным бюджетом и бюджетами субъектов РФ. В 2017 г. в федеральный бюджет налог зачислялся исходя из ставки 3%, в то время как в 2016 г. федеральная компонента ставки составляла 2%.

Третьим по значимости источником доходов субфедеральных бюджетов являются трансферты из федерального бюджета, за счет которых в 2017 г. формировалось 15,8% общей суммы доходов. В целом доля федеральных трансфертов по сравнению с 2016 г. практически не изменилась (15,9% в предшествующем году). По сравнению с прошлым годом эти поступления увеличились на 7,9% или на 124,9 млрд руб.

Четвертым по значимости источником доходов консолидированных бюджетов субъектов РФ являются поступления налогов на имущество, на долю которых по итогам 2017 г. приходилось 11,6% общей суммы доходов. По сравнению с 2016 г. поступления этой группы налогов увеличились на 11,9% или на 133,4 млрд руб. Именно данная группа налогов демонстрирует по итогам 2017 г. наиболее высокие темпы роста.

Так, поступления налога на имущество физических лиц увеличились по сравнению с показателями 2016 г. на 44,7% или на 16,1 млрд руб.², налога на имущество организаций — на 12,0% (на 91,6 млрд руб.), а транспортного налога — на 11,4% (на 15,8 млрд руб.). Наименьшие темпы роста в данной группе налогов демонстрируют поступления земельного налога — 105,4%, сумма прироста поступлений которого составила 9,6 млрд руб. По данной группе общая сумма увеличения платежей физических лиц составила 44,5 млрд руб. (1/3 общей суммы прироста поступлений налогов на имущество). Заметим, что существенный рост налоговой нагрузки на население за счет имущественных налогов (на 24,6%) отчасти способствовал снижению реально располагаемых доходов населения в 2017 г. по сравнению с 2016 г.

² Отчасти за счет переноса сроков уплаты налога.

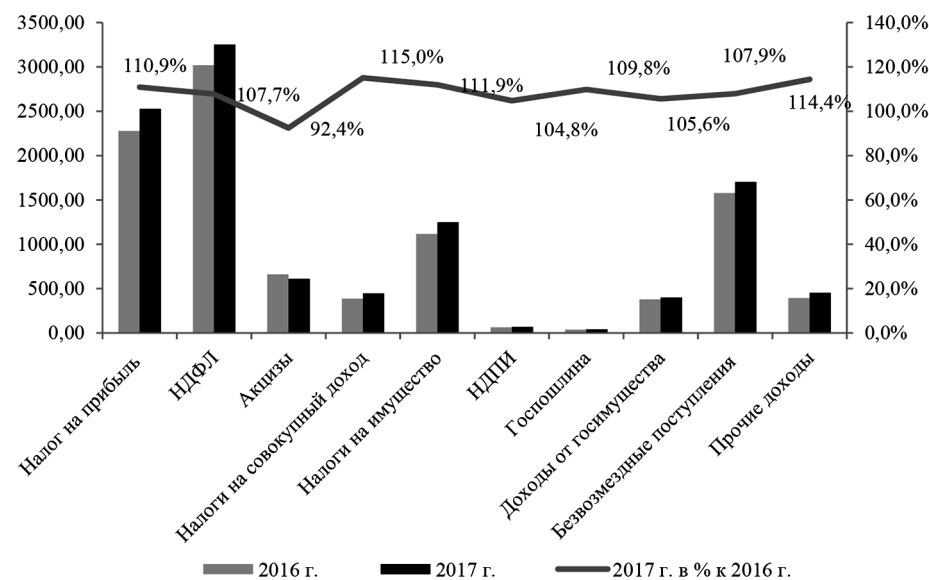


Рис. 1. Доходы консолидированных бюджетов субъектов РФ в 2016 и 2017 гг.

Источник: данные Федерального казначейства РФ. URL: www.roskazna.ru; данные ФСГС. URL: www.gks.ru

Поступления налогов на совокупный доход (налог, взимаемый при упрощенной системе налогообложения, единый налог на вмененный доход, единый сельскохозяйственный налог и налог, взимаемый в связи с применением патентной системы налогообложения) увеличились на 15,0%, а доля этих налогов в общей сумме доходов консолидированных бюджетов субъектов РФ составила 4,2% (3,9% — в 2016 г.).

Единственным налогом, по которому наблюдалось снижение поступлений, были акцизы. Так, по итогам 2017 г. их поступления в доход консолидированных бюджетов субъектов РФ составили всего 92,4% от показателей 2016 г. и сократились на 50,0 млрд руб. по сравнению с прошлогодними, главным образом за счет перераспределения в пользу федерального бюджета поступлений акцизов по некоторым товарам, реализуемым в РФ. При этом общая сумма поступлений акцизов в консолидированный бюджет страны увеличилась на 17,5%, а акцизов, поступающих в федеральный бюджет, — на 43,9%.

Структура безвозмездных поступлений из федерального бюджета в бюджеты субъектов РФ изменилась незначительно по сравнению с прошлой годней (см. табл. 1).

Так, увеличилась доля дотаций в общем объеме федеральных трансфертов с 41,6 до 44,6%. Общая сумма дотаций бюджетам субъектов РФ в 2017 г. увеличилась на 15,7% (на 102,8 млрд руб.), в т.ч. дотации на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности — на 19,6%. Поступления субсидий из федерального бюджета увеличились

на 17,6% или на 63,1 млрд руб. Соответственно увеличилась и доля субсидий в структуре федеральных трансфертов с 22,7% в 2016 г. до 24,7% по итогам 2017 г. Снизилась поступления субвенций и иных трансфертов на 8,2 млрд руб. и 32,9 млрд руб. соответственно. В целом просматривается тенденция к росту нецелевых видов финансовой помощи (дотаций) в структуре безвозмездных поступлений из федерального бюджета. Если в 2015 г. соотношение нецелевых и целевых видов трансфертов составляло 1:1,5, в 2016 г. — 1:1,4, то по итогам 2017 г. — 1:1,24.

Таблица 1

Безвозмездные поступления из федерального бюджета в консолидированные бюджеты субъектов РФ, 2016 и 2017 гг.

	2016		2017		2017 в % к 2016
	млрд руб.	в % к итогу	млрд руб.	в % к итогу	
Безвозмездные поступления — всего	1578,1	100,00	1703,0	100,00	107,91
В том числе:					
дотации	656,2	41,58	759,0	44,57	115,67
субсидии	358,3	22,71	421,5	24,75	117,62
субвенции	334,3	21,18	326,1	19,15	97,56
иные межбюджетные трансферты	229,2	14,53	196,4	11,53	85,66

Источник: данные Федерального казначейства РФ. URL: www.roskazna.ru

При формировании федерального бюджета на 2017 г. перераспределение в его пользу 1 п.п. налога на прибыль обосновывалось необходимостью соответственно увеличить дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности, предоставляемые регионам. Однако по итогам года прирост общей суммы дотаций составил существенно меньшую величину (102,8 млрд руб. вместо 180,4 млрд руб.).

Расходы консолидированных бюджетов субъектов РФ по итогам 2017 г. составили 10 810,1 млрд руб. (11,7% ВВП). По сравнению с предшествующим годом они увеличились на 8,8% (на 4,9% в реальном исчислении) или на 873,6 млрд руб. В целом по всем субъектам РФ объем финансирования расходов в 2017 г. составил 94,5% от годовых показателей, утвержденных законами субъектов РФ и нормативными правовыми актами муниципальных образований о бюджетах. Основную роль в расходах субфедеральных бюджетов играют расходы на образование, на долю которых приходится 24,9 % всех расходов (см. рис. 2). По итогам года эти расходы были профинансированы на 97,4% от утвержденных значений и превысили объем финансирования предшествующего года на 5,6% (на 1,8% в реальном исчислении) или на 143,1 млрд руб. С точки зрения формирования новой модели экономического роста расходы на образование играют ключевую роль, поскольку обеспечивают качество человеческого капитала.



Рис 2. Структура расходов консолидированных бюджетов субъектов РФ в 2017 г.

Источник: данные Федерального казначейства РФ. URL: www.roskazna.ru

Вторым по значимости направлением расходования средств субфедеральных бюджетов, на долю которого приходится 21,2% всех расходов, является национальная экономика. Эти расходы увеличились по сравнению с 2016 г. на 14,3% или на 285,8 млрд руб. В структуре расходов на национальную экономику доминируют расходы на финансирование дорожного хозяйства (41,3% общей суммы расходов на национальную экономику) и расходы на транспорт (24,5%). На долю этих двух направлений приходится 72% общей суммы прироста расходов на национальную экономику. Значимость качества транспортной инфраструктуры для формирования новой модели роста не вызывает сомнений — она важна как для развития экономики, так и для обеспечения нормального качества жизни населения.

Существенно возросли по сравнению 2016 г. расходы на социальную политику — третье по значимости направление расходования средств консолидированных бюджетов субъектов РФ (20,4% общей суммы расходов). Эти расходы увеличились по сравнению с 2016 г. на 33,4% или на 553,2 млрд руб. (в значительной мере за счет изменения порядка отражения в отчетности некоторых категорий расходов).

В то же время существенно сократились расходы на здравоохранение, которые по итогам 2017 г. составили всего 66,1% от уровня 2016 г. Основное сокращение расходов пришлось на подраздел «Другие вопросы в области здравоохранения», в составе которого отражались платежи по обязательному медицинскому страхованию неработающего населения (62,1% расходов на здравоохранение в 2016 г. и 37,5% — в 2017 г.). По иным подразделам наблюдался рост расходов.

Так, расходы на стационарную медицинскую помощь увеличились по сравнению с показателями 2016 г. на 3,8% (что только компенсирует

инфляцию), расходы на амбулаторную помощь — на 19,0%, а расходы на скорую помощь — на 43,3%.

В то же время необходимо отметить, что общая сумма расходов на здравоохранение с учетом расходов территориальных государственных внебюджетных фондов (территориальных фондов медицинского страхования) сократилась на 12,0% или на 335,1 млрд руб.

Рост объемов финансирования здравоохранения за счет территориальных государственных внебюджетных фондов не компенсирует сокращения финансирования за счет федерального бюджета и бюджетов субъектов РФ (см. рис. 3). Тенденцией последних 3 лет стало общее снижение объемов финансирования здравоохранения за счет бюджетов и рост расходов населения на платные услуги здравоохранения. Снижение объемов финансирования здравоохранения имеет место на фоне сокращения реальных располагаемых доходов населения и, соответственно, сокращения возможности населения обращаться к платным медицинским услугам. Объем и качество медицинских услуг, их доступность имеют непосредственное отношение к формированию новой модели роста. Пока же в данной сфере просматриваются выраженные негативные тенденции.

По итогам 2017 г. регионам удалось снизить расходы на обслуживание государственного долга по сравнению с уровнем 2016 г. на 12,9% или на 19,8 млрд руб. Если в 2016 г. доля этой категории расходов составляла 1,5% в структуре расходов консолидированных бюджетов субъектов РФ, то по итогам 2017 г. — уже 1,2%.

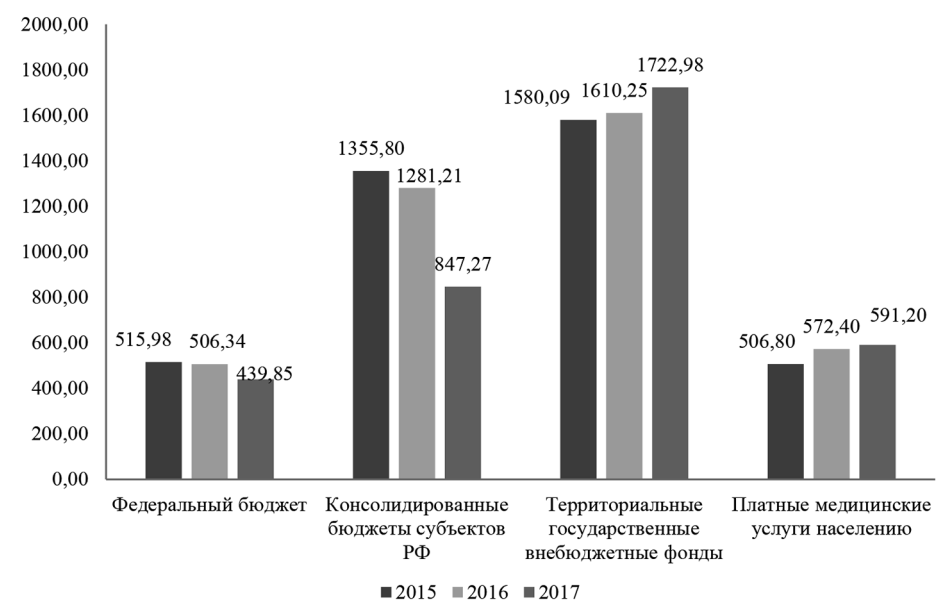


Рис 3. Источники финансирования расходов на здравоохранение, 2015–2016 гг., млрд руб.

Источник: данные Федерального казначейства РФ. URL: www.roskazna.ru; данные ФЦГС. URL: www.gks.ru

В то же время итоговое сальдо консолидированных бюджетов субъектов РФ, как и в предшествующем году, оставалось в области отрицательных значений и существенно возросло. По итогам 2016 г. дефицит консолидированных бюджетов субъектов РФ составлял 12,6 млрд руб., по итогам 2017 г. — 51,9 млрд руб. Это существенно лучше плановых значений дефицита, который прогнозировался на уровне 767,6 млрд руб.

Ситуация с бюджетным дефицитом в регионах существенно различалась. Так, в 38 субъектах РФ консолидированные бюджеты были исполнены с положительным сальдо. Лидером по абсолютному значению профицита является Кемеровская область (20,9 млрд руб. или 14,3% расходов консолидированного бюджета). Существенные значения профицита имели место также в Краснодарском крае (17,5 млрд руб.), Ямало-Ненецком автономном округе (15,2 млрд руб.) и Республике Татарстан (13,7 млрд руб.).

В то же время бюджеты 47 субъектов РФ были исполнены с дефицитом. Наиболее сложная ситуация сложилась в Республике Мордовия, где при одном из наиболее значительных абсолютных значений дефицита (10,1 млрд руб.) имел место самый высокий относительный показатель. 20,2% расходов консолидированного бюджета Республики финансировалось за счет дефицита. Значительные относительные показатели дефицита наблюдаются также в Костромской и Орловской областях (8,6% расходов), Кабардино-Балкарской Республике и Томской области (8,4%). Общая же сумма дефицитов всех консолидированных бюджетов субъектов РФ по итогам 2017 г. составила 188,6 млрд руб.

Ситуация в отдельных регионах

Экономическая ситуация в различных субъектах РФ существенно различалась, причем это касалось как общих параметров экономической динамики, так и бюджетных показателей. В настоящее время³ данные о динамике ВРП не опубликованы, поэтому для оценки экономической динамики могут быть использованы лишь частные показатели, характеризующие темпы роста промышленного и сельскохозяйственного производства, индексы производства по видам деятельности и некоторые другие показатели. Использование любого из них для субъектов РФ имеет свои существенные ограничения. Ниже для определения экономической динамики используются темпы роста промышленного производства как показатель, наиболее близкий к динамике ВРП для большинства субъектов РФ.

По итогам 2017 г. с точки зрения динамики промышленного производства просматриваются три группы регионов. В первой группе темпы прироста промышленного производства превышали 10%-ный уровень. Таких субъектов РФ было 14 (см. табл. 2). Высокие темпы роста промышленного производства могли быть связаны с низкой базой предшествующего года, как это имело место в Еврейской автономной области,

³ На момент подготовки статьи.

где в 2016 г. наблюдалось выраженное сокращение промышленного производства и снижение ВРП. Для этой области промышленность не является ключевым видом экономической деятельности, а значит, и ее динамика не вполне адекватно отражает общеэкономическую ситуацию. Соответственно, промышленный рост не сказался на динамике расходов консолидированного бюджета области (расходы сократились на 5,8% по номинальным значениям). В то же время имел место некоторый рост собственных доходов (на 10,7%), однако за счет сокращения общей суммы федеральных трансфертов общая сумма доходов консолидированного бюджета Еврейской автономной области сократилась.

Высокие темпы роста промышленного производства также имели место в Ярославской, Калужской и Московской областях (112–113%). Здесь оживление хозяйственной активности в промышленности привело к росту собственных доходов (налоговых и неналоговых) и росту расходов консолидированных бюджетов этих областей. Если в Ярославской и Калужской областях темпы роста расходов отставали от темпов роста доходов, то в Московской — опережали их. При этом Ярославская и Калужская области имеют выраженную промышленную специализацию, а в Московской области ситуация сложнее — здесь в структуре ВРП велика доля оптовой и розничной торговли.

В трех регионах данной группы высокие темпы роста промышленного производства не привели к росту доходов консолидированных бюджетов. Это Мурманская и Тамбовская области и Республика Мордовия. В этих регионах в 2017 г. имело место абсолютное сокращение собственных доходов, которое для двух последних не компенсировалось федеральными трансфертами. При этом Мурманская область и Республика Мордовия увеличили расходы даже в реальном исчислении. Динамика промышленного производства для Тамбовской области не является адекватным отражением общего состояния экономики в силу ее преимущественно аграрной специализации.

Относительно невысокие темпы роста промышленного производства (100–110%) по итогам 2017 г. наблюдались в 60 субъектах РФ (вторая группа в таблице 2). При этом в 8 субъектах Федерации позитивная динамика промышленного производства не приводила к росту собственных доходов консолидированных бюджетов субъектов РФ. В эту группу входят как регионы, для которых показатель роста промышленного производства не отражает общую экономическую динамику (Кабардино-Балкарская, Карачаево-Черкесская и Чеченская республики), так и в целом промышленно ориентированные Ленинградская и Новгородская области, а также Сахалинская область.

В то же время в некоторых регионах при относительно незначительных показателях промышленного роста имеет место выраженный прирост собственных доходов. Так, в г. Москве при росте промышленного производства на 0,9% прирост собственных доходов составил 15,5%, а прирост расходов — 20,1%. В значительной мере это отражает дальнейшее сокращение роли промышленности в структуре экономики города и повышение роли таких видов деятельности, как торговля и операции с недвижимостью.

Т а б л и ц а 2

Группы субъектов РФ в зависимости от индекса промышленного производства

Регионы	Индекс промышленного производства	Темпы роста собственных доходов консолидированных бюджетов, в %, максимум/минимум/среднее значение	Темпы роста расходов консолидированных бюджетов, в %, максимум/минимум/среднее значение
Первая группа: Еврейская автономная область, Астраханская, Архангельская, Ярославская, Калужская, Московская, Мурманская, Тамбовская области, Республика Алтай, Хабаровский и Приморский края, Республики Дагестан, Ингушетия и Мордовия	141,9 – 110,1	123,1 / 92,7 / 106,0	110,3 / 94,2 / 103,1
Вторая группа: Ямало-Ненецкий автономный округ, Республики Тыва, Марий Эл, Адыгея, Хакасия, Карелия, Башкортостан, Саха (Якутия), Татарстан, Северная Осетия и Крым, Карачаево-Черкесская, Чувашская, Кабардино-Балкарская и Чеченская Республики, Костромская, Ростовская, Воронежская, Ульяновская, Магаданская, Белгородская, Тульская, Челябинская, Брянская, Нижегородская, Новгородская, Псковская, Омская, Саратовская, Курская, Свердловская, Новосибирская, Иркутская, Липецкая, Самарская, Тюменская, Смоленская, Курганская, Калининградская, Амурская, Пензенская, Вологодская, Кемеровская, Владимирская, Волгоградская, Кировская, Тверская, Ленинградская, Сахалинская, Рязанская и Оренбургская области, Красноярский, Пермский, Краснодарский, Камчатский, Ставропольский, Забайкальский и Алтайский края, города Санкт-Петербург, Москва	109,1 – 100,0	147,0 / 83,2 / 106,7	128,9 / 86,2 / 106,1
Третья группа: Томская, Орловская и Ивановская области, Ханты-Мансийский, Ненецкий и Чукотский автономные округа, Удмуртская Республика, Республики Коми, Калмыкия и Бурятия, г. Севастополь	89,2 – 99,1	142,9 / 77,8 / 107,1	132,4 / 96,1 / 106,5

Рассчитано по: данные Федерального казначейства РФ. URL: www.goskazna.ru; данные ФТС. URL: www.gks.ru

В ряде регионов рост промышленного производства приводил и к росту доходов консолидированных бюджетов субъектов РФ, вслед за которыми росли и расходы. Это, в частности, Белгородская область, Республика Марий Эл, Тюменская, Челябинская, Иркутская области, Пермский край, г. Санкт-Петербург и др.

В группе регионов с положительной динамикой промышленного производства только в 4 наблюдалось абсолютное сокращение расходов консолидированных бюджетов. Это Кабардино-Балкарская Республика и Сахалинская область, у которых имело место абсолютное сокращение доходов, а также Смоленская область, где общая сумма доходов увеличилась на 4,6%, и Республика Хакасия, где доходы возросли на 10,1%. Ситуация в Сахалинской области отчасти связана с изменением порядка распределения доходов между федеральным и субфедеральными бюджетами в 2017 г.

В ряде регионов при незначительном оживлении промышленного производства и рост доходов, и рост расходов консолидированных бюджетов субъектов РФ отставал от темпов инфляции (Курганская, Кировская, Оренбургская, Ростовская, Волгоградская области, Республика Карелия).

В третью группу (см. табл. 2) включены субъекты Федерации, в которых в 2017 г. наблюдалось сокращение промышленного производства — их всего 11. При этом только в 4 из них имело место сокращение собственных доходов консолидированных бюджетов (Ханты-Мансийский автономный округ, Томская область, Чукотский автономный округ и Республика Бурятия) и только в двух — сокращение расходов (Ханты-Мансийский автономный округ и Удмуртская Республика).

Таким образом, *параметры экономической активности в промышленности слабо сказываются на бюджетной ситуации субъектов РФ* (даже для тех, где этот вид деятельности является существенным) как с точки зрения формирования доходов (собственных), так и динамики расходов, которая в значительной мере опосредуется федеральной политикой в отношении трансфертов бюджетам субъектов РФ⁴.

Каждый из регионов РФ в 2017 г. сталкивался с теми или иными проблемами в экономической и бюджетной сферах. Рассмотрим итоги исполнения бюджета 2017 г. в некоторых проблемных субъектах Федерации — Курганской области и Чувашской Республике.

Бюджетная ситуация в Курганской области

По итогам 2017 г. индекс промышленного производства в Курганской области составил 102,1. При этом по обрабатывающим производствам индекс составил 100,4; по добыче полезных ископаемых — 94,9; в то время как по виду деятельности «обеспечение электрической энергией, газом и паром; кондиционирование воздуха» — 108,9. При этом оборот розничной торговли по итогам года составил всего 98,6% прошлогодних показателей, что отражает падение платежеспособного спроса населения. Снижались и показатели оптовой торговли — ее оборот сократился на 4,0%. Реальные денежные доходы населения составили 98,9% от уровня 2016 г.

⁴ Ограничение круга субъектов Федерации, в структуре ВРП которых доминируют промышленные виды деятельности, принципиально картины не меняет.

Доходы консолидированного бюджета Курганской области (без учета территориального государственного внебюджетного фонда) составили 39,8 млрд руб. и увеличились по сравнению с 2016 г. на 5,0% (на 1,2% в реальном исчислении) или на 1,9 млрд руб. Наиболее значительный рост по сравнению с прошлогодними показателями (см. рис. 4) наблюдается по налогам на имущество (на 10,2%) и по общей сумме федеральных трансфертов (также на 10,2%).

Поступления налога на доходы физических лиц увеличились по сравнению с прошлогодними показателями на 4,9% (на 1,2% в реальном исчислении), а налога на прибыль — на 8,8% (на 4,9% с учетом инфляции). В структуре доходов области наиболее значительным налоговым источником является НДФЛ. На его долю в 2017 г. приходилось 23,3% общей суммы доходов консолидированного бюджета (см. рис. 5). Доля налога на прибыль была менее значительна — 11,3%. Основным источником доходов консолидированного бюджета Курганской области являются межбюджетные трансферты, за счет которых было сформировано 41,2% общей суммы доходов. Наиболее значительными были поступления дотаций — 29,8% доходов консолидированного бюджета или 11,8 млрд руб. По сравнению с показателями 2016 г. общая сумма дотаций, поступивших в консолидированный бюджет области, увеличилась на 17,4%, в т.ч. дотации на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности — на 35,6%. В то же время сократились поступления дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджета — они составили всего 28,6% прошлогодних сумм. Таким образом, половина прироста суммы дотаций на выравнивание фактически компенсировала снижение дотаций на обеспечение сбалансированности.

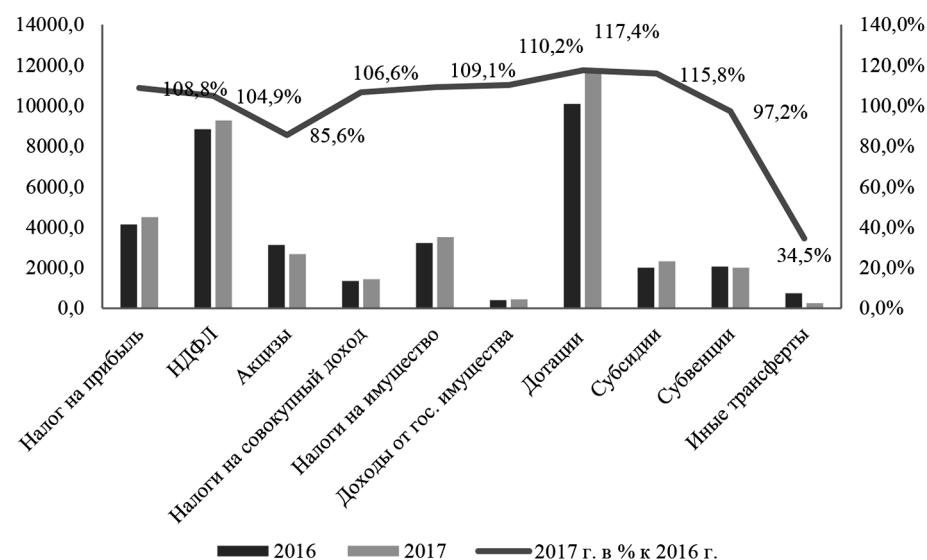


Рис. 4. Доходы консолидированного бюджета Курганской области, млн руб.

Источник: данные Федерального казначейства РФ. URL: www.roskazna.ru; данные ФСГС. URL: www.gks.ru



Рис. 5. Структура доходов консолидированного бюджета Курганской области, в 2017 г.

Источник: данные Федерального казначейства РФ. URL: www.roskazna.ru

Субсидии, поступившие в 2017 г. в консолидированный бюджет области, также увеличились по сравнению с показателями 2016 г. (на 15,8%). Их доля в структуре доходов консолидированного бюджета относительно невелика и составляет 5,8% (см. рис. 5). В то же время в 2017 г. имело место сокращение поступлений из федерального бюджета субвенций и иных межбюджетных трансфертов на 2,8% и на 65,5% соответственно.

Доля налогов на имущество в структуре доходов консолидированного бюджета области по итогам 2017 г. составила 8,8%. Основу отмеченного выше существенного прироста поступлений налогов данной группы по сравнению с прошлогодними показателями составило увеличение поступлений налога на имущество физических лиц (на 43,7% или на 71,3 млн руб.) и земельного налога (на 21,6% или на 95,5 млн руб.). При этом основную роль в столь существенном росте поступлений играют платежи физических лиц — на их долю приходится более 65% общей суммы прироста поступлений налогов на имущество.

Обращает на себя внимание сокращение поступлений акцизов в консолидированный бюджет по сравнению с прошлогодними показателями на 14,4% или на 451,7 млн руб. Фактически потери бюджета от сокращения поступлений акцизов превысили прирост поступлений от НДФЛ (наиболее значительного налогового источника).

Расходы консолидированного бюджета Курганской области по итогам 2017 г. составили 42,0 млрд руб., превысив прошлогодние показатели на 3,2%, что в реальном выражении составляет всего 99,5% от объема

расходов 2016 г. (см. табл. 3). Аналогичные показатели имеют место по расходам на общегосударственные вопросы — превышение над значениями 2016 г. — 2,9%, что с учетом динамики цен составляет всего 99,3% прошлогодних значений. Существенное снижение расходов имеет место по разделу «Национальная экономика». Финансирование этих расходов в 2017 г. составило всего 78,8% от уровня 2016 г. В том числе сократились расходы на дорожное хозяйство — подраздел, доминирующий в составе «Национальной экономики» — финансирование этой позиции составило 79,8% прошлогодних значений.

Т а б л и ц а 3

*Расходы консолидированного бюджета Курганской области,
в 2016 и 2017 гг., млн руб.*

	2016	2017	2017, в % к 2016 г.	2017, в % к итогу
Расходы бюджета — итого В том числе:	40 739,5	42 036,5	103,2	100,0
общегосударственные вопросы	2840,9	2924,1	102,9	7,0
национальная безопасность и право- охранительная деятельность	522,5	650,2	124,4	1,5
Национальная экономика — всего В том числе:	6008,7	4736,5	78,8	11,3
дорожное хозяйство (дорожные фонды)	3152,2	2516,1	79,8	6,0
Образование	13 347,1	13 473,5	100,9	32,1
Здравоохранение — всего В том числе:	6359,8	2267,9	35,7	5,4
стационарная медицинская помощь	5173,6	958,4	18,5	2,3
амбулаторная помощь	21,5	21,7	101,1	0,1
Культура, кинематография	1119,1	1443,0	128,9	3,4
Жилищно-коммунальное хозяйство	2075,3	2266,3	109,2	5,4
Социальная политика	6839,7	12412,5	181,5	29,5
Обслуживание государственного и муни- ципального долга	897,8	1263,3	140,7	3,0
<i>Справочно:</i> Расходы на здравоохранение с учетом расходов территориального фонда обя- зательного медицинского страхования	15 012,2	11 340,7	75,5	

Источник: данные Федерального казначейства РФ. URL: www.roskazna.ru

Основным направлением расходования средств консолидированного бюджета области остается финансирование образования. Доля данного раздела в структуре расходов по итогам 2017 г. составила 32,1%. Однако роста объема финансирования по сравнению с показателями 2016 г. не наблюдается даже по номинальным значениям. Превышение составило всего 0,9%, т.е. 97,3% от прошлогодних сумм с учетом инфляции.

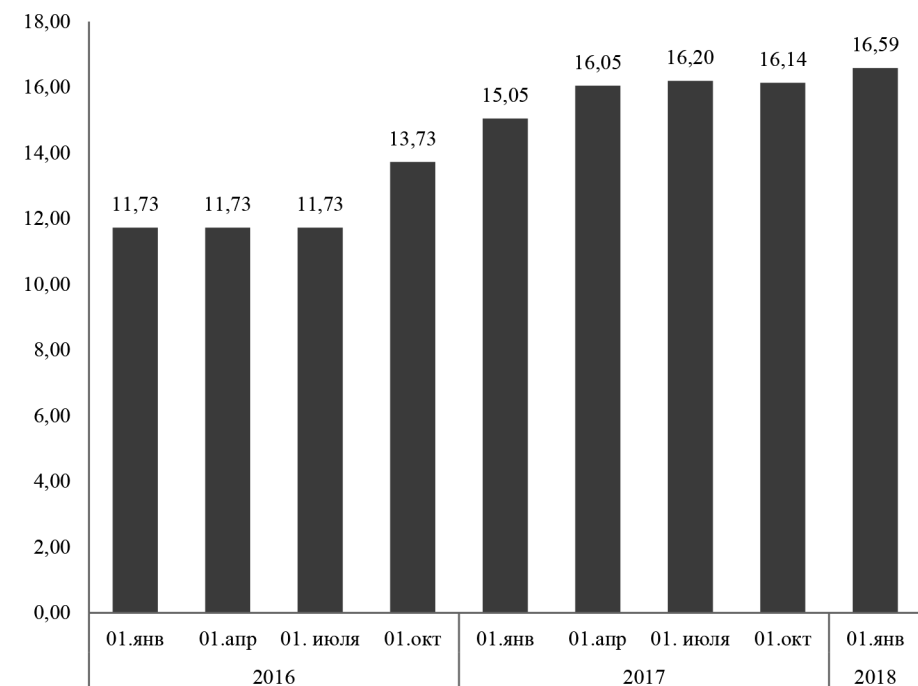


Рис. 6. Объем государственного и муниципального долга Курганской области, млрд руб.

Источник: данные Министерства финансов РФ. URL: www.minfin.ru

Обращает на себя внимание падение объемов финансирования здравоохранения — по итогам 2017 г. расходы по данному разделу составили всего 35,7% от прошлогодних значений (в т.ч. расходы на финансирование стационарной медицинской помощи — 18,5% от прошлогодних). В целом по всем регионам России имеет место *сокращение расходов на здравоохранение* (см. выше) и перераспределение финансирования в пользу «нестационарных» форм медицинского обслуживания. Однако в Курганской области сокращение финансирования здравоохранения за счет консолидированного бюджета носит критичный характер. Рост расходов на амбулаторную помощь в 2017 г. носил скорее номинальный характер (101,1%) и не компенсировал темпы инфляции.

Сокращение финансирования здравоохранения в области коснулось не только собственно бюджетных расходов, но и расходов территориального фонда обязательного медицинского страхования. По итогам года общая сумма расходов на здравоохранение с учетом территориального фонда обязательного медицинского страхования составила всего 75,5% от уровня предшествующего года.

Более оптимистично выглядит ситуация с финансированием раздела «Социальная политика», по которому имеет место превышение прошлогодних значений на 81,5%. Это второе по значимости направление финансирования расходов консолидированного бюджета области (29,5% от общей суммы расходов). Обращает на себя внимание увеличение

объемов финансирования расходов на культуру (на 28,9%) и на жилищно-коммунальное хозяйство (на 9,2%).

Существенно увеличились расходы на обслуживание государственного и муниципального долга — по сравнению с 2016 г. прирост финансирования данной категории расходов составил 40,7%. При этом доля расходов на обслуживание долга в структуре расходов выросла с 2,2% в 2016 г. до 3,0% в 2017 г.

По итогам года консолидированный бюджет области был исполнен с дефицитом 2253,1 млн руб. Это означает, что 5,3% общей суммы расходов было профинансировано за счет дефицита. По итогам года общая сумма государственного и муниципального долга области составила 16,56 млрд руб., увеличившись за год на 10,2% или на 1,54 млрд руб. (см. рис. 6). На протяжении последних лет просматривается устойчивая тенденция к росту объема государственного и муниципального долга Курганской области. В структуре долга преобладают кредиты от кредитных организаций (57,8%). На долю бюджетных кредитов приходится 42,2% общей суммы долга. Расходы на обслуживание государственного и муниципального долга в 2017 г. составили 7,6% от суммы долга (средняя цена накопленного долга), что выше среднероссийских значений (5,8%).

Итоги бюджетного года в Чувашской Республике

Общая экономическая ситуация в Чувашской Республике по итогам 2017 г. характеризовалась следующими показателями.

Индекс промышленного производства в области составил 104,4, что выше среднероссийских показателей. Промышленность играла существенную роль в структуре ВРП (в 2016 г. — 31%). При этом по обрабатывающим производствам индекс составил 103,2; по добыче полезных ископаемых — 96,1; в то время как по виду деятельности «обеспечение электрической энергией, газом и паром; кондиционирование воздуха» — 113,8. Оборот розничной торговли по итогам года превысил прошлогодние показатели на 2,7%, а оборот оптовой торговли сократился на 1,0%. Реальные денежные доходы населения составили 99,3% от уровня 2016 г., т.е. сократились не так значительно как в среднем по стране. Финансовая ситуация у хозяйственных агентов в регионе была более чем сложной — сальдированный финансовый результат по итогам года был отрицательным (сумма убытка хозяйствующих субъектов превысила сумму прибыли).

Доходы консолидированного бюджета Чувашской Республики по итогам 2017 г. составили в сумме 51,5 млрд руб. и увеличились по сравнению с 2016 г. на 5,5% (на 1,8% в реальном исчислении). Наиболее значительно по сравнению с прошлогодними увеличились поступления налогов от физических лиц. Из общей суммы прироста всех доходов консолидированного бюджета (2,70 млрд руб.) прирост поступлений от физических лиц составил 1,38 млрд руб., а без учета прироста поступлений трансфертов из федерального бюджета 79% прироста доходов консолидированного бюджета обеспечило население региона. Все это происходило на фоне снижения реальных располагаемых доходов.

Т а б л и ц а 4

Доходы консолидированного бюджета Чувашской Республики, 2016 и 2017 гг.

	2016, млрд руб.	2017, млрд руб.	2017 в % к 2016 г.	2017 в % к итогу
Доходы бюджета — итого	48,79	51,50	105,5	100,0
Налоговые и неналоговые доходы	33,13	34,50	104,1	67,0
В том числе:				
налог на прибыль организаций	7,40	7,58	102,4	14,7
налог на доходы физических лиц	11,16	12,37	110,8	24,0
акцизы	4,66	3,97	85,2	7,7
налоги на совокупный доход	2,49	2,74	109,8	5,3
налоги на имущество	4,08	4,52	110,9	8,8
налог на имущество физических лиц	0,15	0,18	116,8	0,3
налог на имущество организаций	2,53	2,74	108,4	5,3
Транспортный налог				
В том числе:	0,79	0,87	110,0	1,7
транспортный налог с физических лиц	0,64	0,73	113,8	1,4
Земельный налог				
В том числе:	0,60	0,72	121,3	1,4
земельный налог с физических лиц	0,16	0,22	132,1	0,4
Налог на добычу полезных ископаемых	0,02	0,02	95,3	0,0
Государственная пошлина	0,30	0,31	103,8	0,6%
Доходы от использования гос. имущества	1,23	1,23	99,8	2,4
Безвозмездные поступления от других бюджетов бюджетной системы				
В том числе:	14,98	15,94	106,4	30,9
дотации бюджетам бюджетной системы Российской Федерации				
В том числе:	7,47	9,20	123,0	17,9
дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности	6,36	8,82	138,7	17,1
дотации бюджетам на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов	1,12	0,00	0,0	0,0
Субсидии бюджетам бюджетной системы Российской Федерации (межбюджетные субсидии)	4,18	3,66	87,4	7,1
Субвенции бюджетам бюджетной системы Российской Федерации	1,96	1,79	91,1	3,5
Иные межбюджетные трансферты	1,36	1,30	95,3	2,5

Источник: данные Федерального казначейства РФ. URL: www.roskazna.ru

В структуре доходов консолидированного бюджета республики доминируют безвозмездные поступления из федерального бюджета, на долю которых в 2017 г. приходилось 30,9% от общей суммы доходов. По сравнению с прошлогодними показателями поступления из федерального бюджета увеличились на 6,4% (на 2,6% в реальном исчислении). Наиболее значительно увеличились поступления дотаций на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности (на 38,7%), однако этот рост в значительной мере просто компенсировал существенное сокращение всех иных видов трансфертов. Так, поступления субсидий в 2017 г. составили 87,4% от прошлогодних сумм, субвенции сократились на 8,9%, а иные межбюджетные трансферты — на 4,7%. В структуре финансовой помощи, поступающей из федерального бюджета основную роль играют дотации, при этом их доля в общей сумме доходов консолидированного бюджета республики возросла с 15,3% в 2016 г. до 17,1% в 2017 г. Это отражает общую тенденцию последних лет на *замещение целевых видов трансфертов нецелевыми*.

Вторым по значимости доходным источником для консолидированного бюджета республики является налог на доходы физических лиц, на долю которого в 2017 г. пришлось 24,0% общей суммы доходов. По сравнению с прошлогодними показателями поступления НДФЛ увеличились на 10,8% или на 1,21 млрд руб. Наиболее высокими темпами росли поступления в бюджет земельного налога, уплачиваемого физическими лицами, — на 32,1%, притом, что общая сумма земельного налога возросла на 21,3%. Аналогичная картина наблюдается и по транспортному налогу — поступления от физических лиц увеличились на 13,8%, а в целом — на 10,0%.

Поступления налога на прибыль организаций увеличились по сравнению с показателями 2016 г. на 2,4%, что не компенсирует инфляции. При этом положение хозяйствующих субъектов в регионе достаточно сложное — общая сумма убытка, полученного предприятиями, превысила сумму прибыли на 214,5 млрд руб.

Обращает на себя внимание снижение поступлений акцизов на 14,8% или на 0,69 млрд руб. Фактически весь прирост поступлений по налогам на имущество и налогам на совокупный доход просто компенсирует сокращение поступлений акцизов (в результате перераспределения их поступлений).

Расходы консолидированного бюджета Чувашской Республики в 2017 г. составили 52,0 млрд руб. и увеличились по сравнению с прошлогодними показателями на 10,3% или на 4,9 млрд руб.

Основными направлениями расходования средств консолидированного бюджета республики являются образование, социальная политика и национальная экономика, на долю которых в 2017 г. приходилось 29,5%, 22,6% и 21,9% соответственно. По сравнению с показателями 2016 г. расходы на образование практически не увеличились — прирост составил 0,5% или 82 млн руб. (см. рис. 7). Расходы на социальную политику даже сократились на 2,9% или на 356 млн руб. А расходы на национальную экономику существенно увеличились на 35,4% или на 2,98 млрд руб. В составе расходов на национальную экономику основную роль играют расходы на дорожное хозяйство, которые увеличились по сравнению с прошлогодними показателями на 31,0% или на 1,44 млрд руб.

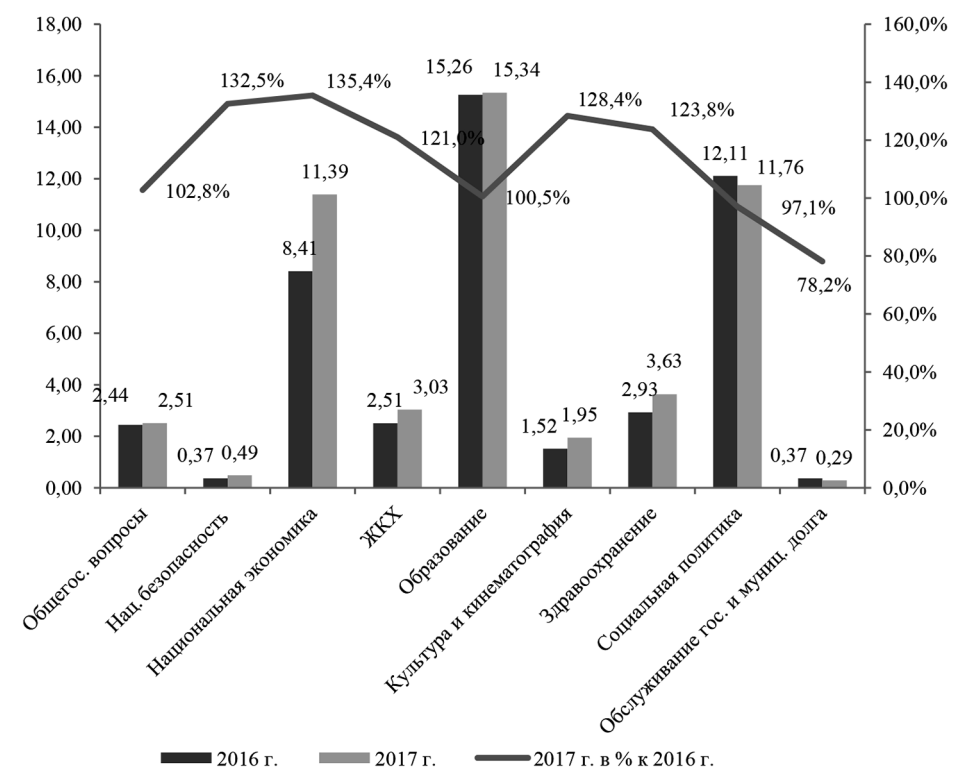


Рис. 7. Расходы консолидированного бюджета Чувашской Республики в 2016 и 2017 гг., млрд руб.

В отличие от ситуации в Курганской области и общей ситуации в большинстве субъектов РФ в Чувашской Республике в 2017 г. имело место *выраженное увеличение расходов на здравоохранение* (на 23,8% или на 0,7 млрд руб.), притом, что рост коснулся как расходов на стационарную медицинскую помощь (прирост расходов составил 164 млн руб.), так и на амбулаторную (410 млн руб.). Однако доля расходов на здравоохранение в структуре расходов консолидированного бюджета республики относительно невелика и составляет 7,0%. С учетом расходов территориального фонда обязательного медицинского страхования расходы на здравоохранение также возросли, но менее значительно — на 9,6%. Таким образом, в республике, вопреки сложившейся в стране тенденции к сокращению расходов на здравоохранение, *удается избежать снижения уровня финансирования* этого чрезвычайно важного для населения региона направления.

Опережающий рост расходов по сравнению с ростом доходов консолидированного бюджета привел к формированию дефицита консолидированного бюджета. Если в 2016 г. консолидированный бюджет Республики был исполнен с профицитом в размере 1,7 млрд руб., то по итогам 2017 г. бюджетное сальдо было отрицательным (–0,5 млрд руб.). Положительное сальдо прошлого года обеспечило некоторое сокращение расходов на обслуживание государственного и муниципального долга на 21,8% или на 80,6 млн руб.

По итогам 2017 г. государственный долг Чувашской Республики составил 14,12 млрд руб. и сократился по сравнению с прошлогодними показателями на 0,14 млрд руб.

В отличие от Курганской области, где основным держателем долга являются кредитные организации, в Чувашии на их долю приходится 42,5% общей суммы, а 54,1% представляет задолженность перед Минфином РФ. Существенно дешевле для республики и обслуживание долга — средняя цена долга в 2017 г. составляла 2,0% (отношение расходов на обслуживание государственного и муниципального долга к сумме долга на начало периода), что существенно ниже среднего для субъектов РФ значения (5,8%).

* * *

Итоги 2017 г. для консолидированных бюджетов субъектов РФ продемонстрировали *слабую зависимость динамики собственных доходов субфедеральных бюджетов от некоторого оживления хозяйственной активности*. Для многих регионов в результате использования различных видов трансфертов из федерального бюджета удалось нарастить расходы бюджетов в реальном выражении. В то же время для ряда субъектов РФ динамика расходов отставала от роста доходов, что, однако, не позволило ликвидировать дефицит бюджетов.

Истекший год был отмечен *выраженным ростом налоговой нагрузки на население* за счет главным образом поимущественных налогов. Это имело место на фоне снижения уровня реальных располагаемых доходов.

Сохранение общей тенденции последних лет на замещение целевых видов трансфертов субфедеральным бюджетам нецелевыми расширяет поле принятия решений для регионов, однако общая напряженная ситуация с обслуживанием накопленных долгов и критически низким уровнем финансирования ряда ключевых расходов не позволяет использовать ресурсы для развития экономики.

Фактически формирование новой модели развития в настоящее время имеет место на фоне снижения уровня реальных доходов населения при росте налоговой нагрузки на физических лиц, сокращении расходов на здравоохранение и отсутствии роста расходов на образование, хотя бы компенсирующего темпы инфляции. В этих условиях постановка вопроса о возможностях формирования некой новой модели экономического роста на субфедеральном уровне выглядит *чрезмерно оптимистичной*.

THE SITUATION WITH CONSOLIDATED BUDGETS OF THE SUBJECTS OF THE RUSSIAN FEDERATION IN 2017: THE POSSIBILITY OF FORMING A NEW DEVELOPMENT MODEL

The formation of economic policy, aimed at the socio-economic development and the increase of the level and quality of life of the population requires active involvement of the subjects of Federation in this process. Economic recovery in 2017 resulted in the growth of revenues of consolidated budgets of the subjects of Federation. Property tax revenues, especially property taxes paid by individuals, increased most significantly compared with the last year's figures. The increase of the tax burden occurred together with the real incomes' decrease. The increase of budget expenditures followed the revenue growth, but the structure of expenditure changed. Health expenditures were reduced. Some increase in the expenditures of the regional funds of the state medical insurance did not compensate the fall down of this kind of budget expenditures. The health expenditures' drop in some regions was critical. The funding of education practically hasn't increased. At the same time the expenditures for the national economy sufficiently raised mainly via the growth of the road funds' expenditures. Subjects of Federation managed to decrease in 2017 expenditures for the public and municipal debt service, however, the overall deficit of their budgets has increased.

Keywords: budget system; state and municipal debt, consolidated budgets of the subjects of Federation, regional medical insurance funds

JEL: H61, H72, H75, H77

Дата поступления — 15.03.2018 г.

ЛЫКОВА Людмила Никитична

доктор экономических наук, профессор, главный научный сотрудник; Федеральное государственное бюджетное учреждение науки «Институт экономики Российской академии наук» / 117218, г. Москва, Нахимовский проспект, д. 32.

e-mail: lykoval@inecon.ru

LYKOVA Lyudmila N.

Dr. Sc. (Econ.), Professor, Chief Scientific Researcher; Federal State budgetary Institute of Science Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences / 32, Nakhimovsky Av., Moscow, 117218. e-mail: lykoval@inecon.ru

Для цитирования

Лыкова Л. Состояние консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в 2017 г.: возможности формирования новой модели развития // Федерализм. 2018. № 1. С. 21–41.