

## Региональный бюджет—2016: приоритеты не меняются



**Анна Ивановна  
ПОВАРОВА**

Институт социально-экономического развития территорий РАН  
160014, Россия, г. Вологда, ул. Горького, д. 56а  
aip150663@yandex.ru

**Аннотация.** Бюджеты всех уровней РФ на 2016 год формировались в условиях системного социально-экономического кризиса в стране, осложнения внешнеполитической ситуации, связанного с нестабильностью сырьевых рынков и усилением антироссийских санкций. Эти факторы побудили Правительство РФ отказаться от практики трёхлетнего бюджетного планирования и вернуться к составлению бюджета на один год. Итоги бюджетного процесса показывают, что давление на субфедеральные бюджеты продолжает расти. По расчётам ИСЭРТ РАН, 76 из 85 регионов завершили 2015 год с дефицитом, в 60 регионах отмечено снижение поступлений реальных налоговых платежей и уровень долговой нагрузки, превышающий 50% объёма собственных доходов. К сожалению, Правительством РФ не предложено никаких мер по преодолению бюджетного кризиса регионов, наблюдаемого с 2012 г. Напротив, приматом межбюджетного взаимодействия стало перекладывание социальных государственных обязательств на субъекты РФ и замещение безвозмездного финансового обеспечения этих обязательств бюджетными кредитами. В статье представлены результаты анализа закона о региональном бюджете Вологодской области на 2016 год [5]. Основная цель анализа заключалась в выявлении того, как главный финансовый закон нацелен на решение задач социально-экономического развития региона. Главный вывод исследования состоит в том, что бюджет-2016 сохраняет конструкцию бюджетов последних лет и ориентирован не на создание условий для экономического роста, а на достижение заданной Министерством финансов РФ бездефицитности путём сокращения всех направлений расходов. Социальным результатом подобной политики станет прогнозируемое в 2016 г. резкое снижение потребительского спроса и уровня жизни населения. Несмотря на усилия, предпринятые Правительством Вологодской области по замещению коммерческих кредитов кредитами из федерального бюджета, в структуре задолженности по-прежнему преобладают заимствования коммерческих банков, что указывает на мнимую эффективность проводимой Минфином РФ политики долгового финансирования субъектов РФ вместо

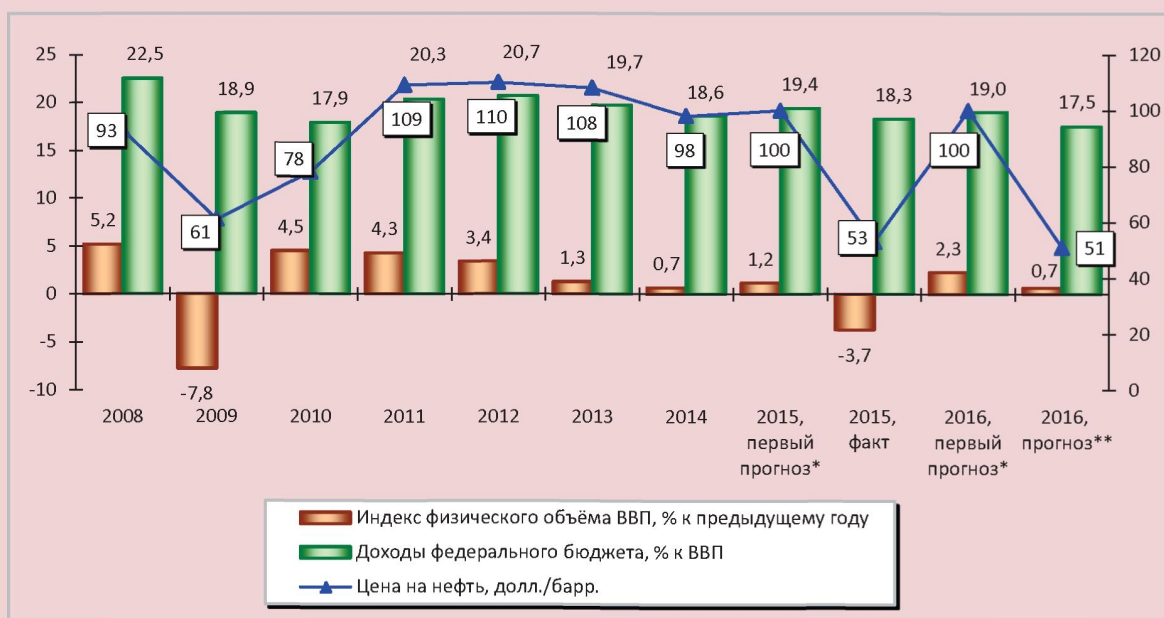
выделения достаточной безвозмездной финансовой помощи в виде трансфертов. По нашему мнению, изменить ситуацию с кризисом региональных финансов может только кардинальный пересмотр налогово-бюджетного законодательства. В статье предложены первоочередные меры в этом направлении.

**Ключевые слова:** бюджетное планирование, региональный бюджет, дефицит, кредиты, долговая нагрузка, корректировка налогово-бюджетного законодательства.

В 2015 г. на фоне почти двукратного снижения цен на нефть российская экономика вопреки прогнозирувавшемуся росту 1,2% демонстрировала падение на 3,7%. Ухудшение макроэкономической ситуации повлекло неоднократный пересмотр прогнозов социально-экономического развития и, соответственно, параметров федерального бюджета. В результате прогноз в отношении роста ВВП в 2016 г. был понижен с 2,3 до 0,7%, а доходы федерального бюджета уменьшены

с 19 до 17,5% в объёме ВВП (рис. 1). Судя по прогнозу Минэкономразвития РФ [9], в 2016 г. ожидается дальнейшее падение цен на нефть, являющихся ключевым источником наполняемости федерального бюджета, а значит, повышаются риски дестабилизации бюджетов других уровней, прежде всего региональных. В этих условиях Правительство РФ отказалось от планирования бюджета на три года и вернулось к его планированию на один год.

Рисунок 1. Индекс физического объёма ВВП, доходы федерального бюджета и цена на нефть в 2008–2016 гг.



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

\*\* Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2016 год» от 14.12.2015 г. № 359-ФЗ.

Социально-экономическое развитие Вологодской области в 2015 г. отражало общероссийские тенденции и характеризовалось темпами спада почти всех макроэкономических показателей (табл. 1).

Как видно из прогноза Правительства Вологодской области [14], темпы роста региональной экономики в 2016 г. будут отставать от среднероссийских, что, безусловно, отразится на основных бюджетных параметрах, хотя на первый взгляд они выглядят оптимистично: доходы вырастут на 3,7 млрд. руб., профицит составит 4 млрд. руб. (рис. 2).

Не менее оптимистичными представлялись параметры регионального бюджета, утверждённого год назад в формате «трёхлетки» (рис. 3). Согласно первоначальному плану региональных властей, бюджет 2015 года должен был быть сбалансированным, а по итогам последующего года ожидался существенный профицит – 7,9 млрд. руб. Однако исполнение бюджета в 2015 г. пошло по другому сценарию – вместо баланса получен дефицит, составивший 1,9 млрд. руб. В результате при формировании бюджета на 2016 г. доходы и расходы были скорректированы в сторону увеличения, а профицит уменьшен в два раза.

Таблица 1. Основные макроэкономические показатели РФ и Вологодской области в 2014–2016 гг., в сопоставимых ценах, % к предыдущему году

Показатели	2014, факт		2015, факт		2016, прогноз	
	РФ	Область	РФ	Область	РФ	Область
ВРП	100,6	103,0	96,2	98,5	100,7	100,3
Индекс промышленного производства	101,7	103,7	96,6	101,8	100,6	100,0
Инвестиции в основной капитал	97,3	99,0	90,1	90,4	98,4	106,4
Оборот розничной торговли	102,5	102,0	91,5	92,5	100,4	95,7
Реальные денежные доходы населения	99,2	102,4	96,0	98,4	99,3	100,2
Реальная заработная плата	101,3	98,3	90,5	89,1	99,8	90,7
Индекс потребительских цен	111,4	112,0	112,9	112,0	106,4	111,7

Рисунок 2. Основные параметры регионального бюджета Вологодской области в 2014–2016 гг., млн. руб.

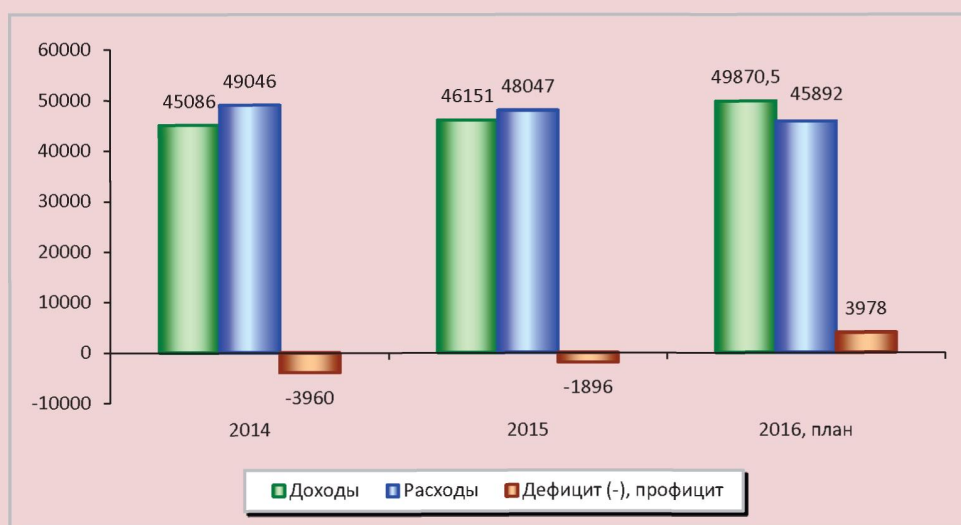
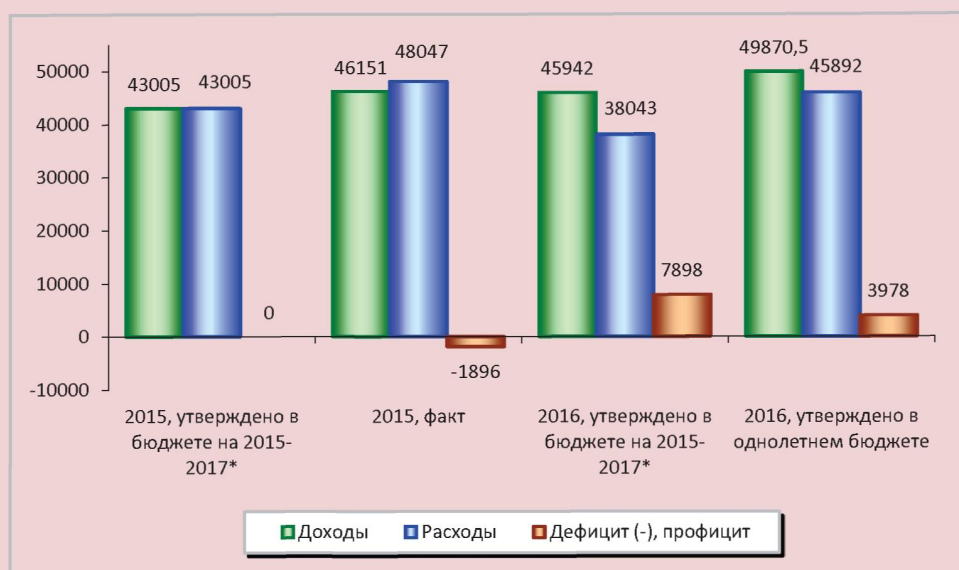


Рисунок 3. Основные параметры регионального бюджета Вологодской области в 2015–2016 гг., млн. руб.



\* Первая редакция закона Вологодской области «Об областном бюджете на 2015 год и плановый период 2016 и 2017 годов» от 22.12.2014 г. № 3532-ОЗ.

Таблица 2. Изменение результатов исполнения\* регионального бюджета Вологодской области в трёхлетних бюджетах

Трёхлетний бюджет	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Утверждено						
2011–2013	-3991	2339	3256			
2012–2014		-4430	4838	4930		
2013–2015			-1168	3215	5659	
2014–2016				-3212	-2015	-1486
2015–2017					0	7898
2016 г.						3978
Фактический результат	-7177	-2815	-3953	-3960	-1896	x

\* Дефицит (-), профицит.

По аналогии с Федерацией однолетний бюджет принят в большинстве регионов<sup>1</sup>, в том числе на Вологодчине, практиковавшей трёхлетнее планирование с 2011 г. Реальное же исполнение бюджета показало несостоятельность подобной практики. Об этом свидетельствуют результаты сравне-

<sup>1</sup> В Северо-Западном федеральном округе трёхлетний бюджет на 2016–2018 гг. принят в Республике Коми, Ленинградской области и г. Санкт-Петербурге.

ния плановых параметров на одни и те же годы в смежных трёхлетиях и фактических показателей (табл. 2).

Хотя при формировании первого трёхлетнего бюджета ожидался дефицит в 2011 г. в размере 4 млрд. руб., но фактически он оказался на 3,2 млрд. руб. больше. Бюджет за один и тот же 2012 год в смежных «трёхлетках» исполнен с профицитом и дефицитом. Значения планового профицита в

2013 и 2014 гг. в трёхлетних бюджетах различаются в полтора раза, при этом в последнем варианте бюджеты на эти годы были утверждены с дефицитом, величина которого существенно меньше фактически полученного объёма дефицита. Бюджет на 2015 г. планировался во всевозможных форматах: в расчётах на 2013–2015 гг. он был профицитным; в следующем смежном периоде 2014–2016 гг. — дефицитным, а в последней «трёхлетке» (2015–2017 гг.) — полностью сбалансированным.

Региональный бюджет на 2016 год, объявленный профицитным, повторяет деформации бюджетного планирования предыдущих лет. Опыт исполнения бюджета 2012–2015 гг. показал имитацию планового профицита. Иначе и быть не могло, поскольку бюджетные проектировки не привязывались к макроэкономическим прогнозам, а следовательно, изначально не планировалось экономическое обеспечение исполнения доходной части бюджета (табл. 3).

Как свидетельствуют данные таблицы, при формировании регионального бюджета на 2014 и 2015 гг. запланированные темпы роста собственной доходной базы превышали темпы роста прогнозных макроэкономических показателей. Фактические

же итоги социально-экономического развития региона отстояли далеко от прогнозирувавшихся. Опережающий по сравнению с плановым значением рост поступлений собственных доходов в 2014 г. был обусловлен не воспроизводственными факторами, а благоприятной ценовой конъюнктурой на рынках чёрных металлов и химических удобрений, изменением нормативов отчислений НДС в региональный бюджет, а также начавшейся поэтапной отменой льгот по налогу на имущество субъектов естественных монополий.

Из оценки плановых параметров доходной части регионального бюджета на 2016 год следует, что правительством области не были проанализированы ошибки социально-экономического прогнозирования и бюджетного планирования. Иначе чем можно объяснить предусмотренный в бюджете рост собственных доходных источников на 21% на фоне прогнозных минимальных темпов роста макроэкономических показателей.

По нашим расчётам, с поправкой на прогнозируемый уровень инфляции, ни совокупные, ни собственные доходы регионального бюджета далеко не выйдут на докризисную траекторию, составив 73% по отношению к уровню 2008 г. (рис. 4).

Таблица 3. Макроэкономические показатели Вологодской области в 2014–2016 гг., в сопоставимых ценах, % к предыдущему году

Показатели	2014			2015			2016, прогноз
	Прогноз	Факт	+, - п.п.	Прогноз	Факт	+, - п.п.	
ВРП	102,5	100,5	-2,0	102,7	98,5	-4,2	100,3
Инвестиции в основной капитал	104,6	99,0	-5,6	118,0	90,4	-36,2	106,4
Оборот розничной торговли	104,8	102,0	-2,8	100,4	92,5	-7,9	95,7
Реальные доходы населения	102,4	102,4	0	102,1	98,4	-0,6	100,2
Реальная заработная плата	103,0	98,3	-4,7	98,5	89,1	-9,4	90,7
Собственные доходы бюджета*	111,6	115,5	+3,9	103,5	101,3	-2,2	120,9

\* В текущих ценах.  
Источники: данные прогнозов социально-экономического развития Вологодской области на 2014–2016 гг., на 2015–2017 гг., на 2016–2018 гг.; данные законов Вологодской области об областном бюджете на 2013–2015 гг., на 2014–2016 гг., на 2015–2017 гг., на 2016 г.; расчёты автора.

Рисунок 4. Динамика реальных доходов регионального бюджета Вологодской области в 2009–2016 гг., млрд. руб. (цены 2008 г.)

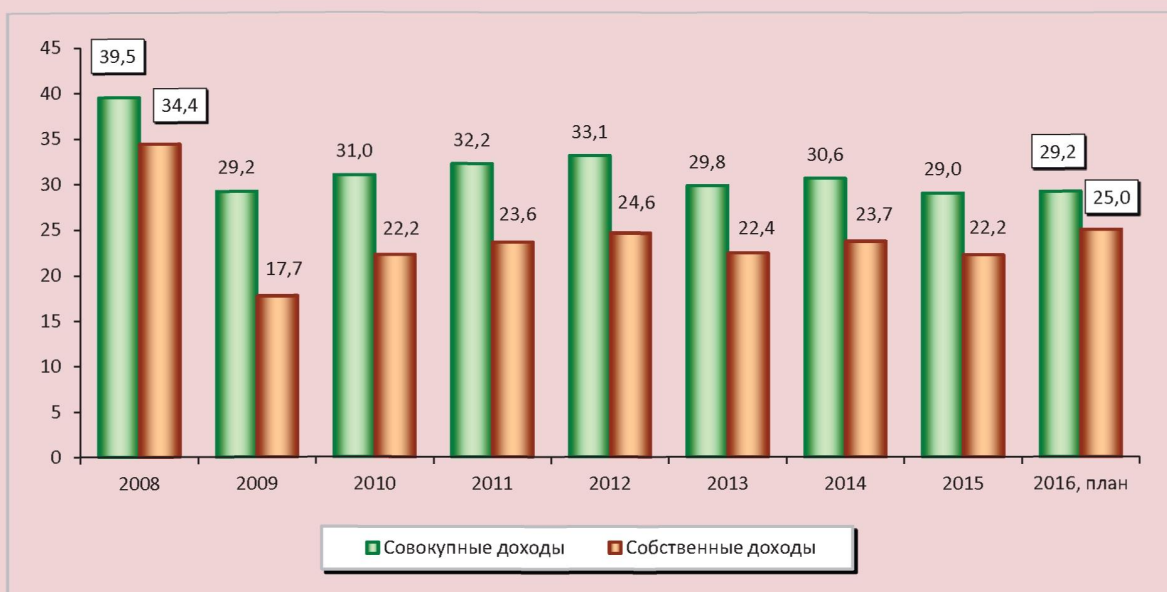


Рисунок 5. Прогноз темпов роста реальных собственных доходов региональных бюджетов СЗФО в 2016 г., % к 2008 г.



Источники: законы субъектов СЗФО о региональном бюджете на 2016 г., расчёты автора.

Судя по прогнозам, в регионах Северо-Западного федерального округа, кроме Вологодской области, поступления соб-

ственных доходов окажутся ниже, чем в 2008 г., только в Карелии и Санкт-Петербурге (рис. 5).

В текущих ценах, как уже было сказано, запланирован весьма существенный прирост собственных доходов регионального бюджета Вологодской области – 7,4 млрд. руб. При этом более 60% прироста предполагается обеспечить за счёт увеличения поступлений налога на прибыль (табл. 4).

В основе роста сборов налога на прибыль должны лежать высокие темпы роста ключевого источника налоговой базы – прибыли субъектов экономики. Вместе с тем, согласно прогнозу правительства области, прибыль организаций без учёта химического и металлургического производства в 2016 г. увеличится лишь на 3,3% и составит 12,4 млрд. руб. По самым грубым подсчётам с этой суммы должно поступить 2,2 млрд. руб. налога на прибыль.

На наш взгляд, бюджетные проектировки относительно поступлений налога на прибыль весьма противоречивы и вызывают определённые сомнения.

Во-первых, планируя значительный рост сборов налога, региональные власти делают ставку на увеличение поступлений платежей от крупнейших холдингов металлургического и химического производства – ПАО «Северсталь» и АО «ФосАгро-Череповец». Ожидается, что поступления налога на прибыль от этих налогоплатель-

щиков составят 5,6 млрд. руб., однако данный показатель не получил никакого обоснования в документах, представленных правительством области в Законодательное Собрание вместе с законопроектом о бюджете на 2016 г.

Во-вторых, динамика поступлений налога на прибыль от металлургической и химической промышленности в 2015 г. указывает на вероятность недостижения плановых значений. По данным УФНС по Вологодской области [10], фактические платежи от предприятий химического производства составили 1,1 млрд. руб., чёрной металлургии – 0,4 млрд. руб. (рис. 6).

В-третьих, рассчитывая на существенное повышение роли предприятий химической и металлургической промышленности в мобилизации сборов налога на прибыль, правительство области, начиная с формирования бюджета на 2014 г., не рассматривает эти отрасли в качестве фактора влияния на прибыль, поскольку прогноз прибыли не включает показатели ПАО «Северсталь» и АО «ФосАгро-Череповец».

Вместе с тем обвинять в некачественном планировании только региональные власти было бы несправедливо. В соответствии с действующим законодательством налоговые инспекции не обязаны представлять органам власти субъектов РФ

Таблица 4. Поступление собственных доходов в региональный бюджет Вологодской области в 2014–2016 гг.

Доходы	2014, факт		2015, факт		2016, план		
	Млрд. руб.	К 2013, %	Млрд. руб.	К 2014, %	Млрд. руб.	К 2015	
						млрд. руб.	%
Собственные доходы, всего	34,96	115,5	35,4	101,3	42,8	+7,4	120,8
Налоговые доходы	33,6	118,7	34,1	101,3	41,4	+7,3	121,5
- налог на доходы физических лиц	12,1	114,9	11,2	93,1	12,7	+1,5	113,2
- налог на прибыль	7,6	127,3	6,5	86,4	11,1	+4,6	169,5
- налоги на имущество	8,2	112,4	9,7	117,9	10,3	+0,6	106,7
- акцизы	4,1	107,1	4,8	117,1	5,6	+0,8	117,6
- налоги на совокупный доход	1,65	229,4	1,7	104,5	1,4	-0,3	79,3
Неналоговые доходы	1,3	68,4	1,33	100,4	1,4	+0,03	105,2

Рисунок 6. Динамика поступлений налога на прибыль в региональный бюджет Вологодской области от химического и металлургического производства в 2015 г., млн. руб.

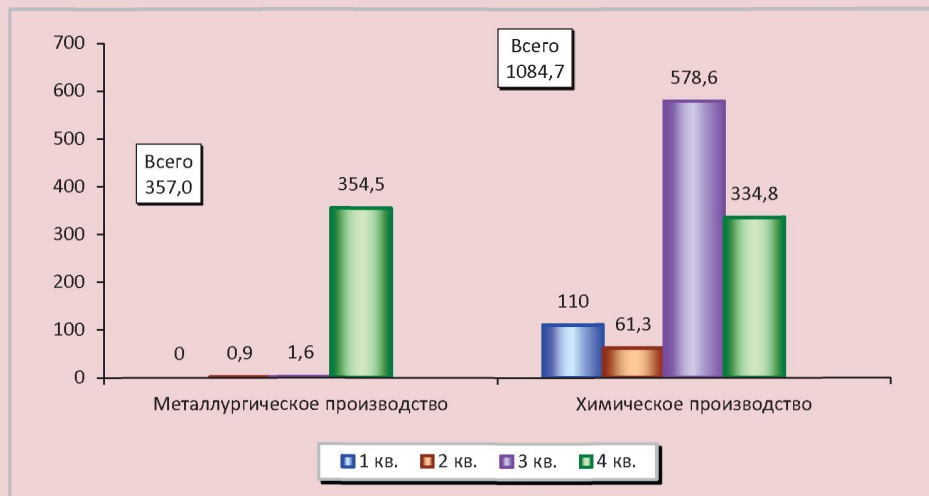
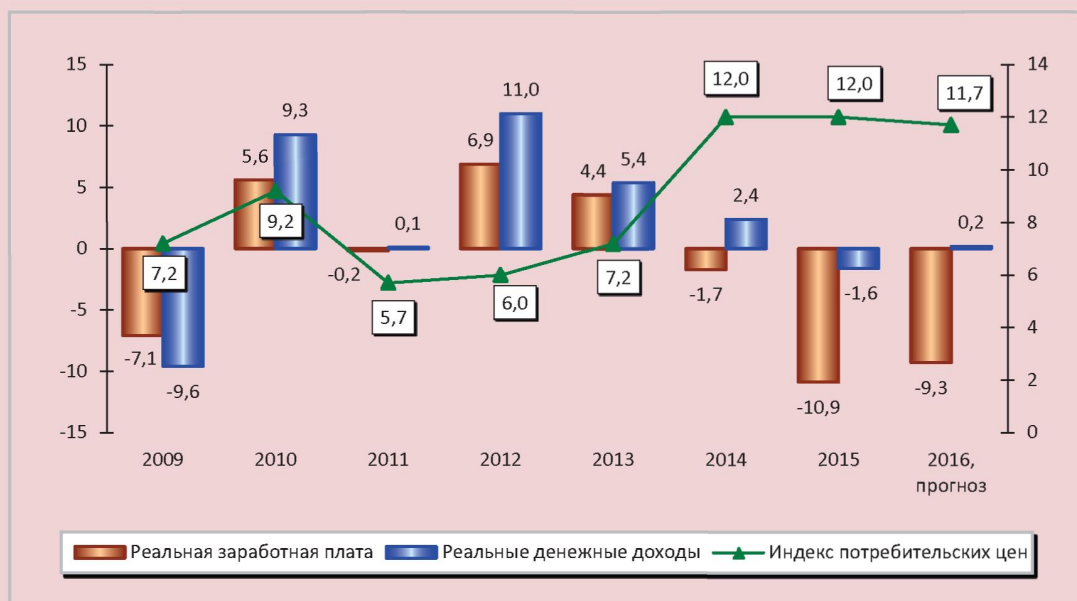


Рисунок 7. Динамика темпов прироста реальной заработной платы, реальных денежных доходов населения и индекса потребительских цен в Вологодской области в 2009–2016 гг., %



информацию о деятельности конкретных налогоплательщиков<sup>2</sup>, тем более крупнейших, которые администрируются межрегиональными инспекциями, расположенными в Москве, что затрудняет полноценное

<sup>2</sup> Ст. 102 Налогового кодекса РФ.

планирование бюджетобразующих показателей, а следовательно, и доходной части регионального бюджета.

Добавим, что предусмотренный в областном бюджете рост сборов НДФЛ на 7,4% не согласуется с прогнозными показателями доходов населения (рис. 7).



Как видно, уже в 2014 г. повышение инфляции подтолкнуло падение темпов прироста реальной заработной платы на 1,7%, ускорившееся в последующем году до 11%. По прогнозам, в 2016 г. торможение инфляционных процессов будет малозаметным, реальные доходы практически не прирастут, а реальная заработная плата уменьшится на 9,3%. Такого глубокого снижения основного источника денежных доходов вологжан не наблюдалось с 1999 г.

Не лучшим образом выглядит и динамика показателя среднемесячной номинальной заработной платы. В 2016 г. она прирастет лишь на 3,4%, что почти в четыре раза меньше планируемого прироста сборов НДФЛ (табл. 5). На фоне повышения дотационности областного бюджета происходит неуклонное увеличение разрыва между уровнем заработной платы в регионе и средним по стране, что лишь один раз подчеркивает ослабление региональной экономики, сопровождающееся усилением зависимости от федерального центра.

Таким образом, планируемое увеличение поступлений от двух профилирующих

источников доходов регионального бюджета без надлежащего анализа факторов, обуславливающих это увеличение, представляется гипотетическим и несёт в себе риски недополучения доходов.

Бюджетная политика в сфере расходов ориентирована на ставшую уже нормой оптимизацию. В 2016 г. расходная часть бюджета будет меньше, чем в 2011 г. По отношению к уровню 2015 г. расходы сократятся на 2,2 млрд. руб., или на 4,5% (рис. 8).

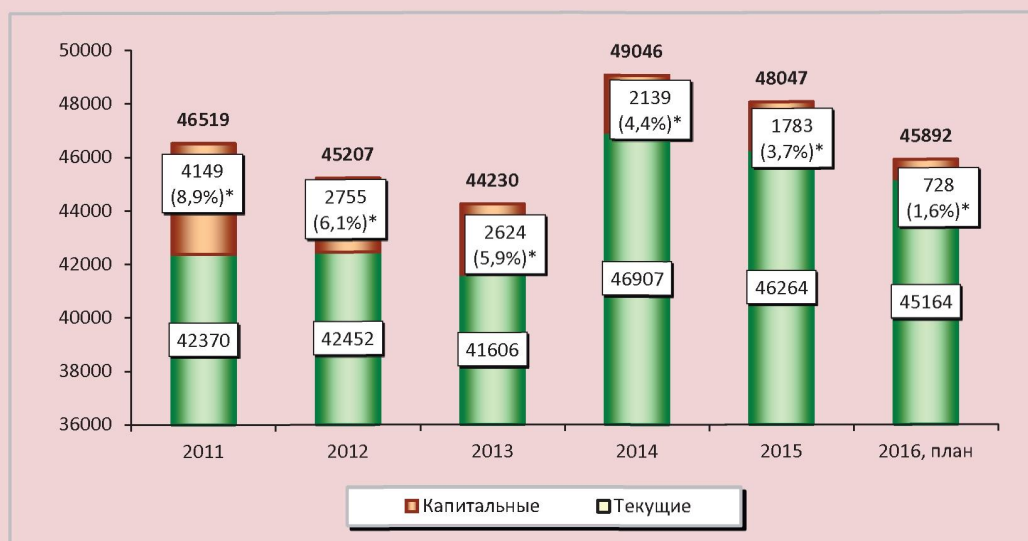
Необходимость выполнения задач, поставленных в так называемых майских указах<sup>3</sup> Президента РФ, осложнённая высокой долговой нагрузкой региона, заставляет правительство области минимизировать бюджетные траты, и в первую очередь за счёт капитальных вложений. В 2016 г. бюджетные инвестиции в строительство объектов государственной и муниципальной собственности составят 0,7 млрд. руб. против 4,1 млрд. руб. в 2011 г., то есть почти в шесть раз меньше. Другими словами, на цели развития направлено менее 2% расходов и практически весь бюджет будет использован на текущие потребности и обслуживание кредитов.

Таблица 5. Динамика номинальной начисленной средней заработной платы, руб. на одного работника

Показатели	2011	2012	2013	2014	2015	2016, план
Российская Федерация	23369	26629	29792	32495	33981	36838
Вологодская область	20250	22649	25127	26749	27287	28224
Темп роста, %	109,2	111,8	110,9	106,5	102,0	103,4
<i>Разрыв в уровне средней заработной платы между Вологодской областью и РФ</i>						
Руб.	-3119	-3980	-4665	-5746	-6694	-8614
%	13,3	14,9	15,7	17,7	19,7	23,4
Дотации из федерального бюджета, млн. руб.	738	1333	821	1542	2144	2525
Источники: данные Росстата [12]; Федерального казначейства [11]; прогнозы социально-экономического развития РФ и Вологодской области на 2016–2018 гг.; расчёты автора.						

<sup>3</sup> Указы Президента РФ от 7 мая 2012 года № 594–606.

Рисунок 8. Расходы регионального бюджета Вологодской области в 2011–2016 гг., млн. руб.



\* В скобках указан удельный вес капитальных расходов в общем объеме расходной части бюджета.

Таблица 6. Динамика основных статей расходной части регионального бюджета Вологодской области в 2014–2016 гг., млн. руб.

Расходы	2014, фактически		2015, фактически		2016, план	
	Млн. руб.	К 2013, %	Млн. руб.	К 2014, %	Млн. руб.	К 2015, %
Всего	49046	110,9	48047	98,0	45892	95,5
Общегосударственные вопросы	2330	121,9	2193	94,1	2416	110,2
<b>Национальная экономика</b>	<b>9020</b>	<b>98,3</b>	<b>8293</b>	<b>91,9</b>	<b>7432</b>	<b>89,6</b>
ЖКХ	947	112,8	1647	173,9	1583	96,1
<b>Социальная сфера</b>	<b>32789</b>	<b>113,8</b>	<b>32055</b>	<b>97,8</b>	<b>30547</b>	<b>95,3</b>
- образование	13381	130,8	11095	82,9	10707	96,5
- культура	767	147,0	573	74,7	537	93,7
- здравоохранение	7717	102,7	8150	105,6	7947	97,5
- социальная политика	10661	107,0	11821	110,9	11217	94,9
- физкультура и спорт	263	60,3	416,0	157,7	139	33,3

Из данных, представленных в *таблице 6*, можно увидеть, что если в 2014 г. секвестр не затронул бюджетирование социальной сферы, за исключением спортивных мероприятий, то в 2015 г. было существенно урезано финансовое обеспечение образования и культуры, а в 2016 г. сокращение ожидает все социальные расходы.

Оптимизация планируется по всем основным функциональным статьям расходной части бюджета, за исключением общегосударственных вопросов, финансирование которых прирастет на 10,2% в связи с предстоящими выборами депутатов Законодательного Собрания области.

Снижение государственной поддержки отраслей национальной экономики будет самым ощутимым — 10,4% к уровню 2015 г. И это не случайно, поскольку в основных направлениях бюджетной политики [6] приоритетным является обеспечение сбалансированности регионального бюджета, а не финансовое обеспечение экономического развития. Из 10,8 млрд. руб., заложенных в бюджете на выполнение майских указов в 2016 г., на реализацию Указа № 596 «О долгосрочной государственной экономической политике» планируется направить всего 65,4 млн. руб., то есть 0,6%, а более 80% ассигнований будет использовано на повышение заработной платы бюджетников. Между тем, несмотря на выполнение обязательств по увеличению оплаты труда работников бюджетных учреждений, темпы роста реальных денежных доходов вологжан падают, что не позволяет снизить уровень бедности в регионе: доля населения с доходами ниже прожиточного минимума увеличилась до 15,2% в 2015 г. против 12,9% в 2014 г., а в 2016 г. она достигнет 15,6%.

Итак, при ухудшении текущей и прогнозной динамики всех экономических показателей региональный бюджет на 2016 г. утверждён профицитным. Задача достижения профицита будет решаться двумя путями. Первый, труднодоступный, путь — увеличение собственных доходов, что возможно только при условии заметного пополнения региональной казны платежами по налогу на прибыль от металлургических и химических корпораций в случае благоприятной рыночной конъюнктуры. Второй, легкодостижимый, — фронтальное сокращение расходов.

Подобный подход к формированию регионального бюджета вовсе не связан с волеизъявлением областных властей, а про-

диктован Минфином РФ. Дело в том, что в 2014 г. Правительством Вологодской области подписано соглашение с Министерством финансов РФ о предоставлении региональному бюджету финансовой поддержки в виде бюджетного кредита на замещение задолженности по кредитам кредитных организаций и ценным бумагам. Предложенный министерством механизм замещения крайне жёсткий: региональные власти должны обеспечить поэтапное снижение объёма госдолга по рыночным обязательствам к 1 января 2017 года до 50% суммы собственных доходов, что и предопределило формирование профицитного бюджета.

К сожалению, несмотря на оптимизацию расходов, заметно ослабить долговую нагрузку бюджета не удалось. По итогам 2015 г. государственный долг Вологодской области уменьшился на 533 млн. руб., или на 1,5%. Объём долговых обязательств лишь на 3% меньше объёма собственных доходов бюджета (рис. 9).

При формировании бюджета на 2015–2017 гг. прогнозировалось довольно существенное снижение налоговой нагрузки в 2016 г. — до 67%, однако ход бюджетного процесса в 2015 г. показал нереальность данного прогноза, поэтому новый бюджет закрепляет объём государственного долга в 2016 г. в сумме 31,3 млрд. руб., или на 4 млрд. руб. больше объёма, утверждённого годом ранее.

По уровню долговой нагрузки Вологодская область занимает второе место в СЗФО после Республики Карелия. Необходимо подчеркнуть, что на начало 2016 г. только в трёх субъектах округа объём задолженности составлял менее половины объёма собственных доходов бюджета, что свидетельствует о продолжении долгового кризиса российских регионов (рис. 10).

Рисунок 9. Государственный долг Вологодской области в 2009–2016 гг.

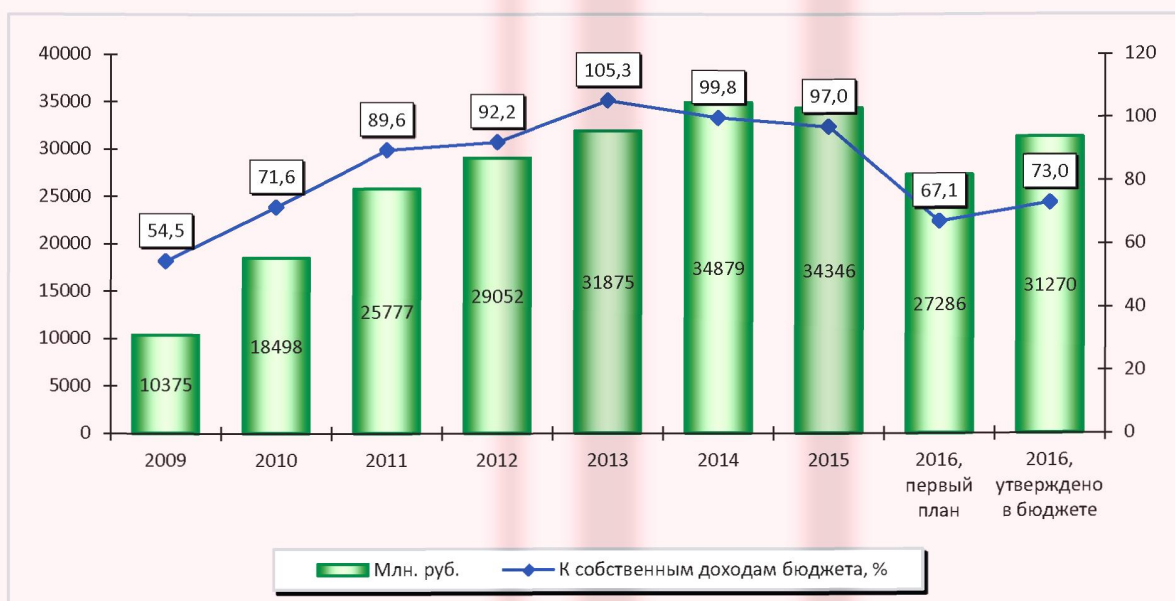
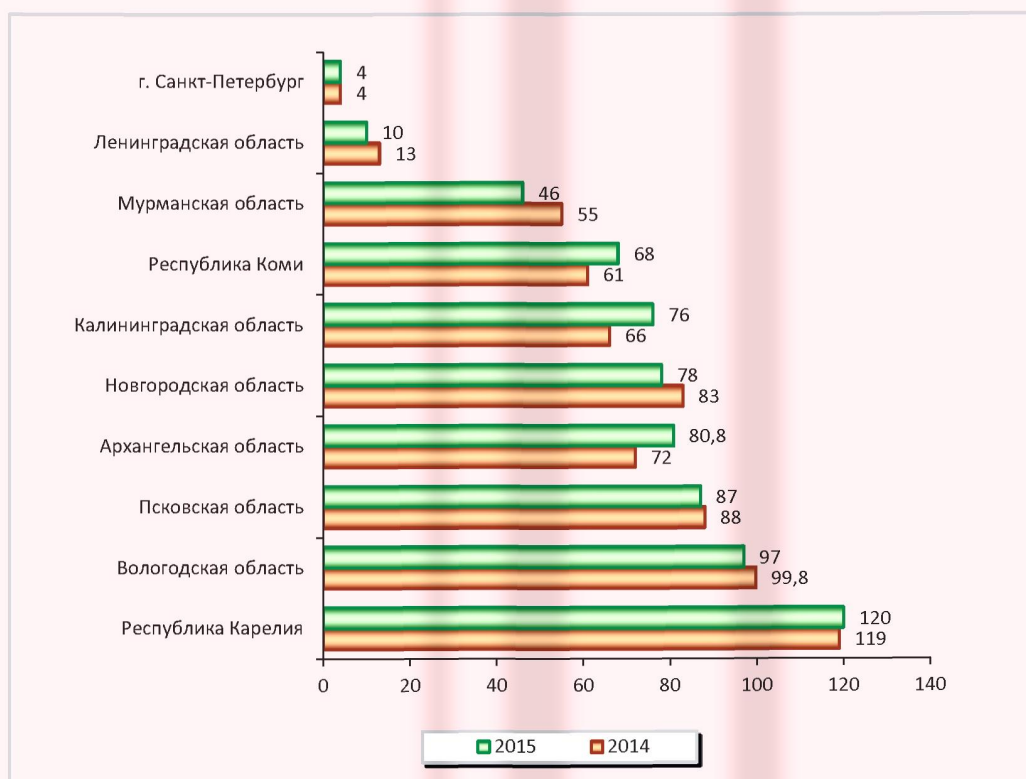


Рисунок 10. Государственный долг субъектов СЗФО в 2014 и 2015 гг., % к собственным доходам регионального бюджета

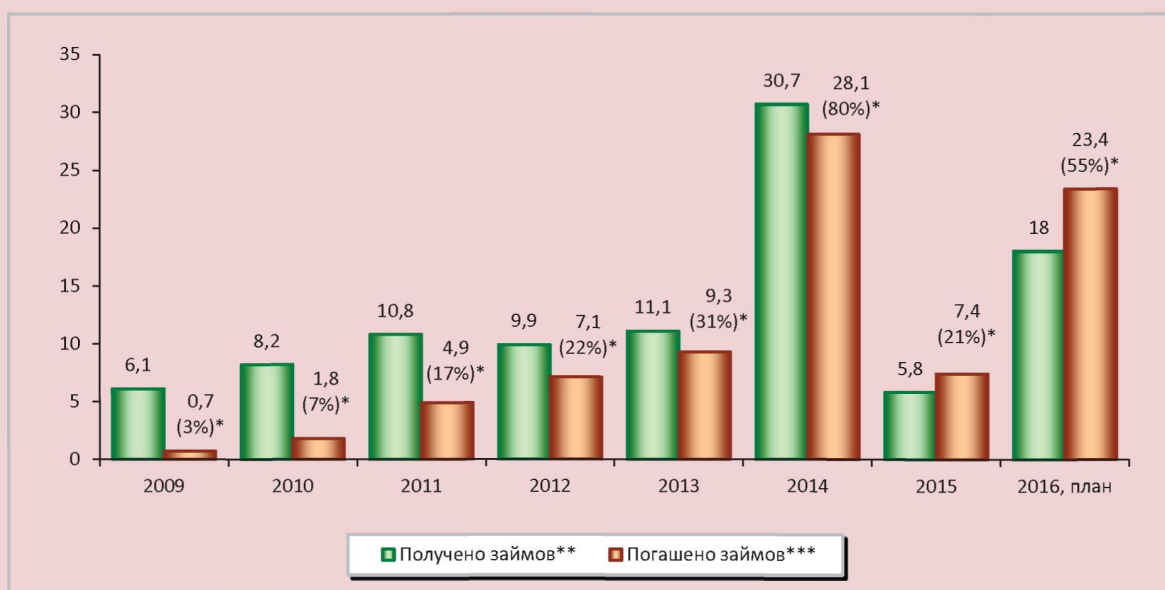


Источники: данные Минфина РФ [8]; Федерального казначейства; расчёты автора.

По нашему мнению, Вологодской области будет сложно достичь снижения государственного долга на 3 млрд. руб. в 2016 г. Если обратиться к программе государственных внутренних заимствований, утверждённой законом об областном бюджете, то можно увидеть, что в 2016 г. возобновится прерванная в 2015 г. тенденция роста заимствований, которые запланированы в объёме 18 млрд. руб., что в три раза больше, чем в предыдущем году. Соответственно увеличатся и расходы на погашение долговых обязательств. В 2016 г. на эти цели область направит 23,4 млрд. руб., или более половины объёма собственных доходов бюджета (рис. 11).

Безусловно, существенное отвлечение собственных доходных источников на возврат и обслуживание кредитов вызовет дефицит бюджетных средств и угрозы выполнения приоритетных расходных обязательств. В этой связи незамедлительного решения требует проблема методологии расходов на погашение заимствований. Согласно Бюджетному кодексу РФ, указанные расходы финансируются за счёт собственных доходов бюджетов субъектов РФ, но включаются не в расходную часть бюджета, а в состав источников погашения дефицита, что девальвирует его реальный размер<sup>4</sup>. По нашим расчётам, вместо утверждённого профицита, регио-

Рисунок 11. Динамика полученных и погашенных заимствований регионального бюджета Вологодской области в 2009–2016 гг.



\* В скобках указана доля расходов на погашение заимствований в собственных доходах бюджета.

\*\* Полученные коммерческие и бюджетные кредиты, размещённые государственные ценные бумаги области.

\*\*\* Расходы на погашение государственных ценных бумаг области, банковских и бюджетных кредитов, расходы на обслуживание государственного долга (процентные платежи).

<sup>4</sup> Неоднократные обращения глав субъектов РФ (в том числе губернатора Вологодской области О.А. Кувшиникова) в Минфин РФ с просьбой о внесении изменений в порядок учёта расходов на возврат кредитов остались без внимания.

нальный бюджет в 2016 г. будет исполнен с дефицитом, размер которого превысит предельные ограничения<sup>5</sup> и составит 17,8 млрд. руб., или 41,6% объёма собственных доходов (табл. 7).

Всё вышесказанное даёт основание говорить о неэффективности выбранной Минфином РФ политики долгового финансирования в отношении субъектов РФ.

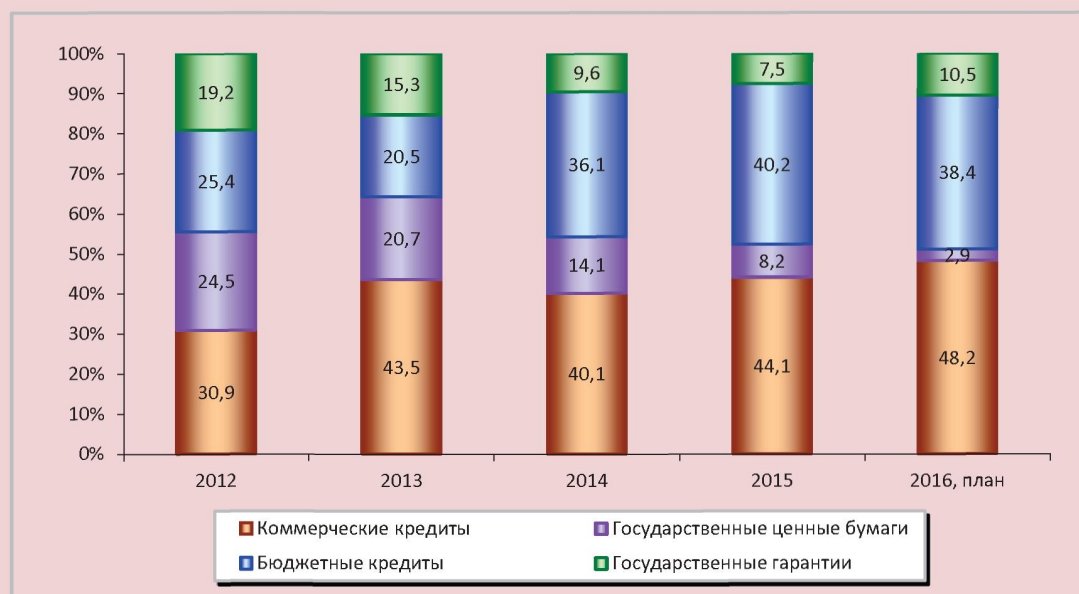
Предоставление регионам кредитов из федерального бюджета, конечно же, ослабляет долговую нагрузку с точки зрения уменьшения процентных расходов<sup>6</sup>, но кардинально не решает проблему закредитованности региональных бюджетов. Подтверждением этому выводу служит структура государственного долга Вологодской области (рис. 12).

Таблица 7. Реальные результаты исполнения регионального бюджета Вологодской области в 2014–2016 гг., млн. руб.

Показатели	2014	2015	2016, план
Дефицит (-), профицит без расходов на погашение займов	-3960,1	-1896,3	3978,3
К собственным доходам бюджета, %	-11,3	-5,4	9,3
Расходы на погашение займов*	26144,3	5581,0	21805,8
Реальный дефицит (-), профицит	-30104,4	-7477,3	-17827,5
К собственным доходам бюджета, %	-86,1	-21,1	-41,6

\* Без процентных платежей, которые включаются в расходную часть бюджета.

Рисунок 12. Структура государственного долга Вологодской области в 2012–2016 гг., %



<sup>5</sup> В соответствии с п. 2 ст. 92.1 Бюджетного кодекса РФ дефицит бюджета субъекта РФ не должен превышать 15% утверждённого годового объёма доходов бюджета без учета утвержденного объема безвозмездных поступлений.

<sup>6</sup> По данным Департамента финансов Вологодской области [7], в 2015 г. средневзвешенная ставка кредитов коммерческих банков составила 9,7% годовых, бюджетных кредитов из федерального бюджета – 0,1%.

Как видно, после 2014 г. доля кредитов коммерческих банков в структуре долга не только не уменьшилась, а, наоборот, увеличилась. Вместе с ценными бумагами удельный вес рыночных заимствований к началу 2017 г. достигнет более 50% и создаст риски привлечения новых кредитов для погашения ранее полученных.

Ещё одним подтверждением неспособности бюджетных кредитов остановить рост коммерческой задолженности и обеспечить стабилизацию региональных финансов служит помесечная динамика привлечения кредитов и результатов исполнения регионального бюджета Вологодской области в 2015 г. (рис. 13).

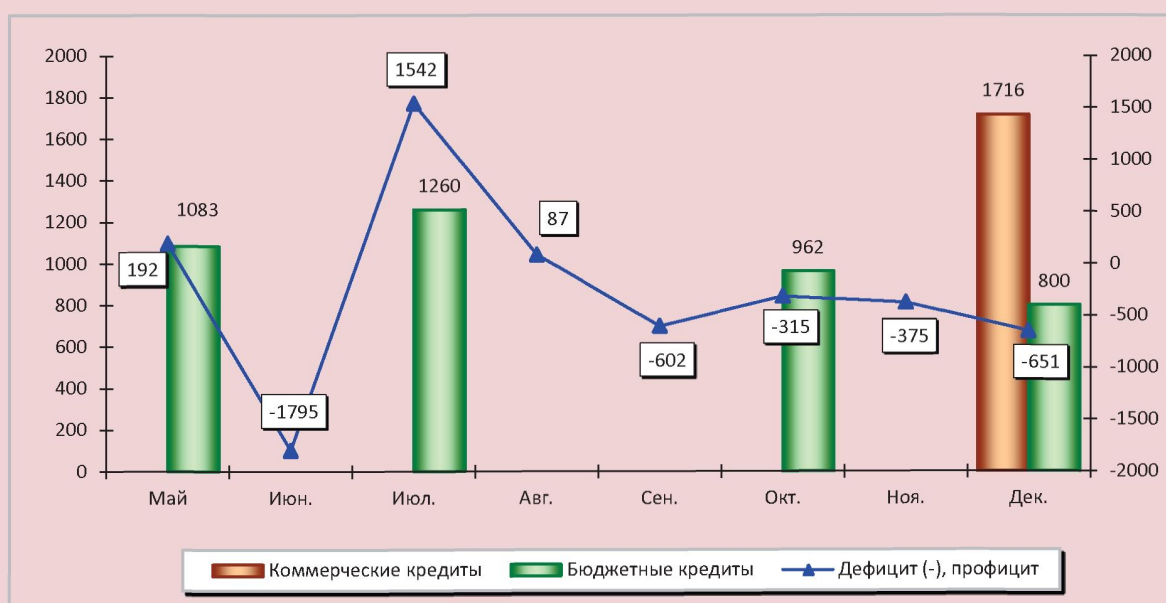
В мае 2015 г. область привлекла более миллиарда кредитов из федерального бюджета, но уже в июне был получен бюджетный дефицит в 1,8 млрд. руб. Привлечённые в июле дополнительные федеральные кредиты помогли его погасить. Казалось

бы, что в 2015 г. удастся избежать рыночных займов, однако в сентябре–декабре бюджет снова имел устойчивый отрицательный баланс. Взятый в октябре бюджетный кредит, составивший около миллиарда рублей, не смог обеспечить сбалансированность бюджета, поэтому региональные власти вынуждены были прибегнуть к заимствованиям в коммерческих банках, что привело к новому витку роста задолженности.

Таким образом, на примере Вологодской области совершенно очевидно, что федеральные кредиты можно рассматривать как инструмент обеспечения частичной бюджетной сбалансированности. Увеличение их объёма не решает долговые проблемы и не снижает риска дальнейшей эскалации рыночных заимствований.

Очевидно и то, что подавляющее большинство регионов не смогут самостоятельно обеспечить необходимый уровень ста-

Рисунок 13. Динамика привлечённых кредитов и результатов исполнения регионального бюджета Вологодской области в 2015 г., млрд. руб.



билизации своих бюджетов. Но и в федеральный бюджет на 2016 г. заложен небывалый дефицит, который составляет 2,4 трлн. руб., что в полтора раза превышает плановый объём безвозмездной финансовой помощи субъектам РФ. Реструктуризация задолженности по бюджетным кредитам, предоставленным регионам, законом о федеральном бюджете не предусмотрена. Похоже, что центральное правительство и в текущем бюджетном цикле не планирует предложить меры по преодолению кризиса региональных финансов. При этом ссылки на дефицитность федерального бюджета не могут оправдать откладывание решения этой проблемы, поскольку, как показали результаты исследований ИСЭРТ РАН [3, 4, 13], резервы пополнения территориальных бюджетов имеются, и в частности следующие:

1. Закрепление за бюджетами регионов всего объёма налога на прибыль, собранного на их территории, в качестве частичной компенсации потерь доходов от изъятия в федеральный бюджет НДС и платежей за пользование природными ресурсами. Дополнительные налоговые платежи оцениваются в 0,4 трлн. руб. в год<sup>7</sup>.

2. Отмена освобождений по уплате НДС высокодоходных субъектов финансовой деятельности, а также возмещений из бюджета НДС экспортёрам сырья могла бы позволить увеличить налоговые доходы федерального бюджета до 8 трлн. рублей<sup>8</sup>. Этих средств хватило бы не только на покрытие

долгов регионов, но и на выполнение указов президента, проведение модернизации национальной экономики.

3. Задействование остатков средств федерального бюджета в целях софинансирования расходов территориальных бюджетов. По данным Федерального казначейства, среднегодовые остатки в 2012–2014 гг. составляли более 0,7 трлн. руб.

4. Введение прогрессивного налогообложения доходов физических лиц<sup>9</sup>, что так и не решается предпринять либеральное Правительство РФ. По оценкам экспертов, эффект для бюджетов регионов оценивается более чем в 2 трлн. руб. [17], и это эквивалентно объёму накопившегося государственного долга.

5. Установление законодательной нормы по обязательной регистрации недвижимого имущества. По данным ФНС, в государственном кадастре не зарегистрировано около 40% владельцев объектов недвижимости, в результате чего региональные бюджеты недополучают ежегодно 45 млрд. руб.

6. Наведение порядка в организации платежей, перечисляемых из региональных бюджетов в систему обязательного меди-

<sup>7</sup> Оценка выполнена исходя из динамики показателя за 2013–2015 гг.

<sup>8</sup> По данным ФНС, с 2011 по 2015 год возмещения экспортного НДС увеличились с 1,1 до 1,8 трлн. руб., а освобождения от уплаты НДС банков, страховых организаций, финансовых посредников и т.п. — с 3,3 до 8,5 трлн. руб.

<sup>9</sup> По заявлению главы Минэкономразвития РФ А. Улюкаева, введение прогрессивного налогообложения не стоит даже обсуждать [16]. Между тем прогрессивная шкала НДФЛ, не говоря уже о развитых странах, действует во всех государствах группы БРИКС, членом которой является Россия. Ставки НДФЛ в странах БРИКС варьируются: в Китае — 5–45%; в Индии — 10–30%; в Бразилии — 15–28%; в ЮАР — 24–43%. Принятие единой ставки НДФЛ в РФ в 2001 г. мотивировалось необходимостью легализации доходов граждан и увеличением объёма налоговых поступлений в бюджет страны. Однако за прошедшие 14 лет доля сборов налога в ВВП страны так и не поднялась выше 4% (по итогам 2015 г. — 3,5%). Это гораздо ниже международных показателей: в США доля подоходного налога в ВВП составляет около 10%, в развитых странах Западной Европы — 8–10%. Таким образом, успехи РФ в сфере легализации доходов оказались весьма ограниченными.



цинского страхования (ОМС) за неработающее население. По оценкам Счётной палаты, в результате отсутствия должной координации между территориальными фондами ОМС и органами исполнительной власти субъектов РФ в регистры неработающих попадают работающие граждане, что в 2016 г. повлечёт переплату бюджетных средств более 40 млрд. руб. [1].

7. Принятие мер к взысканию дебиторской задолженности бюджетов всех уровней. По данным Федерального казначейства, на начало 2015 г. дебиторская задолженность консолидированного бюджета РФ составляла 6,1 трлн. руб., в том числе по субфедеральным бюджетам – 0,6 трлн. руб. (в Вологодской области – 1,9 млрд. руб.). По словам главы Счётной палаты РФ Т.А. Голиковой, «дебиторская задолженность перед бюджетом прирастает ежегодно на 30% и превышает разумные пределы» [2].

8. Незамедлительная инвентаризация расходных полномочий субъектов РФ с целью определения источников финансирования указов Президента РФ и снижения долговой нагрузки региональных бюджетов. По оценкам Института экономики Уральского отделения РАН, с 2000 г. не было случая передачи Федерацией полномочий регионам и муниципалитетам со 100%-ной финансовой обеспеченностью ресурсами [15].

9. Внесение изменений в Бюджетный кодекс РФ в части признания расходов на возврат кредитов в составе расходной части территориальных бюджетов, что позволит выявить реальный дефицит и сформировать источники его погашения.

10. Законодательное закрепление распределения межбюджетных трансфертов субъектам РФ из федерального бюджета к началу составления региональных бюджетов на очередной финансовый цикл. Несоблюдение предлагаемого порядка ежегодно приводит к дезорганизации бюджетного процесса в регионах, в результате чего несвоевременно распределённые и полученные трансферты возвращаются в соответствии с бюджетным законодательством в федеральный бюджет. Так, например, по итогам 2015 г. регионы вернули 22 млрд. руб. неиспользованных субсидий и субвенций.

11. Оценка эффективности предоставленных налоговых льгот, прежде всего по территориальным налогам<sup>11</sup>. Доходы бюджетов субъектов РФ, выпадающие от действия налоговых преференций, в 2014 г. составили 280 млрд. руб., в том числе в Вологодской области – 1,6 млрд. руб.

12. Активизация работы по взысканию задолженности по платежам в бюджет. По данным ФНС, на 01.01.2016 г. возможная к взысканию задолженность по налогам и сборам в консолидированный бюджет РФ составила 1,2 трлн. руб., в Вологодской области – 3,8 млрд. руб.

Как видится, для начальной стабилизации региональных финансов Правительство РФ должно незамедлительно провести реструктуризацию задолженности по кредитам, выданным из федерального бюджета, или ввести мораторий на выплаты по бюджетным кредитам до 2020 года, долговое финансирование субфедеральных бюджетов трансформировать в преимуще-

<sup>11</sup> Имущественные налоги на физических и юридических лиц: налог на имущество; земельный налог; транспортный налог.

ственно трансфертное, кардинально изменить администрирование прибыли крупных налогоплательщиков.

Не меняя сути проводимой бюджетной политики и опустошая бюджеты регионов, Правительство РФ демонстрирует свою

неспособность гарантировать российским гражданам достойный уровень жизни и провоцирует углубление социально-экономических проблем, что чревато политической дестабилизацией в предстоящем электоральном цикле.

### Литература

1. Голикова, Т.А. Аудит государственных программ Российской Федерации: доклад на совместном заседании Президиума и Совета КСО при Счётной палате [Электронный ресурс] / Т.А. Голикова. – Режим доступа: [http://audit.gov.ru/press\\_center/news/25117](http://audit.gov.ru/press_center/news/25117)
2. Долги перед бюджетом превысили разумные пределы // Независимая газета. – 2015. – №136. – 7 июля.
3. Ильин, В.А. Бюджетный кризис регионов в 2013–2015 годах – угроза безопасности России / В.А. Ильин, А.И. Поварова // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. – 2012. – № 6. – С. 30-41.
4. Ильин, В.А. Проблемы регионального развития как отражение эффективности государственного управления / В.А. Ильин, А.И. Поварова // Экономика региона. – 2014. – №3. – С. 48-63.
5. Об областном бюджете на 2016 год: закон Вологодской области от 16.12.2015 г. №3842-ОЗ.
6. Об основных направлениях бюджетной, налоговой и долговой политики Вологодской области на 2016 год и плановый период 2017 и 2018 годов: постановление Правительства Вологодской области от 21.09.2015 г. №774.
7. Официальный сайт Департамента финансов Вологодской области. – Режим доступа: <http://df35.ru/>
8. Официальный сайт Министерства финансов РФ. – Режим доступа: [http://www.minfin.ru/ru/performance/public\\_debt/subdbt/2015/](http://www.minfin.ru/ru/performance/public_debt/subdbt/2015/)
9. Официальный сайт Министерства экономического развития РФ. – Режим доступа: <http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/macro/prognoz/>
10. Официальный сайт Управления федеральной налоговой службы по Вологодской области. – Режим доступа: <https://www.nalog.ru/rn35/>
11. Официальный сайт Федерального казначейства. – Режим доступа: <http://www.roskazna.ru/>
12. Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики. – Режим доступа: <http://www.gks.ru/>
13. Поварова, А.И. Пассивное поведение правительства. Бюджетные проблемы регионов нарастают / А.И. Поварова // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. – 2015. – №3. – С. 39-55.
14. Прогноз социально-экономического развития Вологодской области на среднесрочный период 2016–2018 годов: постановление Правительства Вологодской области от 26.10.2015 г. №891.
15. Татаркин, А.И. Диалектика государственного и рыночного регулирования социально-экономического развития регионов и муниципалитетов / А.И. Татаркин // Экономика региона. – 2014. – №1. – С. 9-30.
16. Улюкаев: нецелесообразно рассматривать введение прогрессивной шкалы НДФЛ и после 2018 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.finmarket.ru/news/4160276>
17. Яшина, Г. Прогрессивное налогообложение: за и против / Г. Яшина // Капитал страны: федеральное интернет-издание. – Режим доступа: <http://kapital-rus.ru/articles/article/177034/>

### Сведения об авторе

Анна Ивановна Поварова – старший научный сотрудник, Институт социально-экономического развития территорий Российской академии наук (160014, Россия, г. Вологда, ул. Горького, д. 56а, [aip150663@yandex.ru](mailto:aip150663@yandex.ru))

© Povarova A.I.

## Regional Budget—2016: Priorities do not Change

Anna Ivanovna Povarova — Senior Research Associate, Federal State Budgetary Institution of Science Institute of SocioEconomic Development of Territories of Russian Academy of Science (56A, Gorky Street, Vologda, 160014, Russian Federation, aip150663@yandex.ru)

**Abstract.** The budgets of all levels of the Russian Federation for 2016 were drawn up in conditions of the systemic social and economic crisis in the country, the worsened foreign situation, connected with the instability of commodity markets and the strengthening of anti-Russian sanctions. These factors prompted the Russian Government to abandon the practice of three-year budget planning and return to a one-year budget. The results of the budget process show that the pressure on sub-federal budgets continues to grow. According to the ISED T RAS calculations, 76 of the 85 regions had a deficit budget in 2015, in 60 regions the real income tax payments decreased and the debt burden exceeded 50% of their own revenues. Unfortunately, the Russian Government did not propose any measures to address the budget crisis of regions observed since 2012. On the contrary, the primacy of inter-budgetary cooperation was to shift social obligations from the state to the RF subjects and replace grant financial support of these commitments by budgetary loans. The article presents the results of analysis of the law on the Vologda Oblast regional budget for 2016 [5]. The main objective of the analysis was to identify how the main financial law is aimed at solving the tasks of socio-economic development of the region. The main conclusion of the study is that the budget for 2016 saves the construction of latter budgets and is focused not on creating the conditions for economic growth, but on achieving the balance set by the Ministry of Finance of the Russian Federation by reducing all expenditures. The social result of such policy in 2016 will be the following: a sharp decline in consumer demand and living standards of the population. Despite the Vologda Oblast Government's efforts to replace commercial loans by credits from the federal budget, the debt structure is still dominated by credits in commercial banks, indicating the ostensible effectiveness of the RF Ministry of Finance's policy of debt financing of RF subjects in stead of allocation of adequate financial aid in the form of transfers. In our opinion, to change the situation with the regional finance crisis is only possible by radical amendment of fiscal legislation. The article proposes the primary measures in this direction.

**Key words:** budget planning, regional budget, deficit, loans, debt load, amendment of tax and budget legislation.

### References

1. Golikova T.A. *Audit gosudarstvennykh programm Rossiiskoi Federatsii: doklad na sovmestnom zasedanii Prezidiuma i Soveta KSO pri Schetnoi palate* [Auditing of State Programs of the Russian Federation: Report on the Joint Meeting of the Presidium and the Board of KSO at the Accounts Chamber]. Available at: [http://audit.gov.ru/press\\_center/news/25117](http://audit.gov.ru/press_center/news/25117)
2. Dolgi pered byudzhedom prevysili razumnye predely [Debts to the Budget Exceeded Reasonable Limits]. *Nezavisimaya gazeta* [Independent Newspaper], 2015, no. 136, July 7.
3. Plyn V.A., Povarova A.I. Byudzhetniy krizis regionov v 2013–2015 godakh – ugroza bezopasnosti Rossii [Budget Crisis of the Regions in 2013–2015 – Threat to Russia's Security]. *Ekonomicheskie i sotsial'nye peremeny: fakty, tendentsii, prognoz* [Economic and Social Changes: Facts, Trends, Forecast], 2012, no. 6, pp. 30-41.
4. Plyn V.A., Povarova A.I. Problemy regional'nogo razvitiya kak otrazhenie effektivnosti gosudarstvennogo upravleniya [Problems of Regional Development as a Reflection of Public Administration Performance]. *Ekonomika regiona* [Economy of the Region], 2014, no. 3, pp. 48-63.

5. *Ob oblastnom byudzhete na 2016 god: zakon Vologodskoi oblasti ot 16.12.2015 g. № 3842-OZ* [On the Regional Budget for 2016: Law of the Vologda Oblast of December 16, 2015, No. 3842-OZ].
6. *Ob osnovnykh napravleniyakh byudzhetnoi, nalogovoi i dolgovoi politiki Vologodskoi oblasti na 2016 god i planovyi period 2017 i 2018 godov: postanovlenie Pravitel'stva Vologodskoi oblasti ot 21.09.2015 g. № 774* [On the Guidelines of Budget, Tax and Debt Policy of the Vologda Oblast in 2016 and the Planning Period of 2017 and 2018: the Vologda Oblast Government Decree of September 21, 2015, No. 774.]
7. *Ofitsial'nyi sait Departamenta finansov Vologodskoi oblasti* [Official Website of the Vologda Oblast Department of Finance]. Available at: <http://df35.ru/>
8. *Ofitsial'nyi sait Ministerstva finansov RF* [Official Website of the Ministry of Finance of the Russian Federation]. Available at: [http://www.minfin.ru/ru/performance/public\\_debt/subdbt/2015/](http://www.minfin.ru/ru/performance/public_debt/subdbt/2015/)
9. *Ofitsial'nyi sait Ministerstva ekonomicheskogo razvitiya RF* [Official Website of the Ministry of Economic Development of the Russian Federation]. Available at: <http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/macro/prognoz/>
10. *Ofitsial'nyi sait Upravleniya federal'noi nalogovoi sluzhby po Vologodskoi oblasti* [Official Site of the Department of the Federal Tax Service in the Vologda Oblast] Available at: <https://www.nalog.ru/rn35/>
11. *Ofitsial'nyi sait Federal'nogo kaznacheistva* [Official Website of the Federal Treasury]. Available at: <http://www.roskazna.ru/>
12. *Ofitsial'nyi sait Federal'noi sluzhby gosudarstvennoi statistiki* [Official Website of the Federal State Statistics Service of the Russian Federation]. Available at: <http://www.gks.ru/>
13. Povarova A.I. Passivnoe povedenie pravitel'stva. Byudzhetye problemy regionov narastayut [Passive Behavior of the Government. Budget Problems of the Regions Are Growing]. *Ekonomicheskie i sotsial'nye peremeny: fakty, tendentsii, prognoz* [Economic and Social Changes: Facts, Trends, Forecast], 2015, no. 3, pp. 39-55.
14. *Prognoz sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiya Vologodskoi oblasti na srednesrochnyi period 2016–2018 godov: postanovlenie Pravitel'stva Vologodskoi oblasti ot 26.10.2015 g. № 891* [Forecast for Socio-Economic Development of the Vologda Oblast for a Midterm Period of 2016–2018: Regulation of the Government of the Vologda Oblast of October 26, 2015, No. 891].
15. Tatarin A.I. Dialektika gosudarstvennogo i rynochnogo regulirovaniya sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiya regionov i munitsipalitetov [Dialectics of State and Market Regulation of Socio-Economic Development of Regions and Municipalities]. *Ekonomika regiona* [Economy of the Region], 2014, no. 1, pp. 9-30.
16. Ulyukaev: netselesoobrazno rassmatrivat' vvedenie progressivnoi shkaly NDFL i posle 2018 g. [Ulyukaev: It Is Inappropriate to Consider the Introduction of a Progressive Scale of Personal Income Tax after 2018]. Available at: <http://www.finmarket.ru/news/4160276>
17. Yashina G. Progressivnoe nalogooblozhenie: za i protiv [Progressive taxation: pros and cons]. *Kapital strany: federal'noe internet-izdanie* [Capital of the Country: Federal Internet Edition]. Available at: <http://kapital-rus.ru/articles/article/177034/>