

ИСПОЛНЕНИЕ РЕГИОНАЛЬНОГО БЮДЖЕТА ВОЛОГОДСКОЙ ОБЛАСТИ В 2016 ГОДУ: МНИМЫЕ И РЕАЛЬНЫЕ ИТОГИ



ПОВАРОВА АННА ИВАНОВНА

Вологодский научный центр Российской академии наук

Россия, 160014, г. Вологда, ул. Горького, д. 56а

E-mail: aip150663@yandex.ru

В июне 2017 года Законодательное Собрание Вологодской области приняло закон об исполнении регионального бюджета за 2016 год. Проблема бюджетного дисбаланса в последние годы носит характер одной из самых насущных в экономической жизни Вологодской области и уже этим заслуживает самого пристального внимания. В практической трактовке изменение условий функционирования регионального бюджета привело к смене целей бюджетной политики: если в 2008–2010 годах отправным положением основных направлений бюджетной политики считалась поддержка социально-экономического развития области, то начиная с 2011 года – это обеспечение долгосрочной сбалансированности и устойчивости бюджета. В результате, как показали итоги проведенного исследования, бюджетная политика является не инструментом активного воздействия на перестройку региональной экономики, а набором мер реактивного характера, направленных на достижение профицита бюджета ценой оптимизации всех видов расходов. Важнейшим недостатком отчета, по нашему мнению, явилось отсутствие критической оценки итогов исполнения регионального бюджета. Взамен – апология успехов, которые при внимательном рассмотрении оказались сомнительными. Статья продолжает цикл публикаций Федерального государственного бюджетного учреждения науки «Вологодский научный центр Российской академии наук» по итогам формирования и исполнения регионального бюджета Вологодской области. Цель настоящего исследования заключалась в попытке выяснить, что стоит за цифрами бюджетного процесса в 2016 году, насколько бюджетная консолидация способствовала снятию остроты долговой проблемы региона. Научная новизна данной работы определяется комплексным анализом, позволившим дать оценку исполнения бюджета во взаимосвязке с целями и задачами бюджетной политики,

Цитата: Поварова А.И. Исполнение регионального бюджета Вологодской области в 2016 году: мнимые и реальные итоги // Проблемы развития территории. 2018. № 2 (94). DOI: 10.15838/ptd/2018.2.94.6

Citation: Povarova A.I. Execution of the regional budget of the Vologda Oblast in 2016: imaginary and real results. *Problems of Territory's Development*, 2018, no. 2 (94). DOI: 10.15838/ptd/2018.2.94.6

а также макроэкономическими показателями и выработать конкретные предложения о мерах по усилению сбалансированности не только бюджета Вологодской области, но и бюджетов российских регионов. Главный вывод состоит в том, что достижение профицита не может интерпретироваться как обеспечение долгосрочной сбалансированности и устойчивости бюджета. На наш взгляд, задача создания предпосылок для будущего развития и повышения качества жизни общества должна стать приоритетнее задачи достижения профицитного бюджета. Материалы статьи могут быть использованы региональными органами власти и управления при разработке бюджетной политики, специалистами в сфере финансов, студентами, научными работниками.

Региональный бюджет, доходы, расходы, профицит, кредиты, государственный долг, долговая нагрузка, межбюджетные отношения.

Обострению бюджетных проблем регионов в 2013–2016 годах посвящено множество публикаций представителей экспертно-научного сообщества.

Директор Независимого института социальной политики Н.В. Зубаревич решающим фактором бюджетного кризиса субфедеральных бюджетов назвала известные «майские» указы В.В. Путина [1]. Безусловно, реализация этих указов, практически в полном объеме переложившая на плечи регионов, наложила отпечаток на дестабилизацию их бюджетов. В то же время результаты исследований Федерального государственного бюджетного учреждения науки «Вологодский научный центр Российской академии наук» (далее – ВолНЦ РАН) доказали, что дисбаланс территориальных бюджетных систем во многом был предопределен целенаправленными действиями Правительства РФ по оптимизации налоговой нагрузки крупнейших налогоплательщиков [2; 3; 4].

Ученые Института Гайдара рассматривают три способа решения проблем дефицита региональных бюджетов: увеличение трансфертов из федерального бюджета, в первую очередь дотаций; передача на региональный уровень дополнительных налоговых доходов через повышение ставки налога на добавленную стоимость (НДС) с 18 до 20%; сокращение расходных полномочий, делегированных федерацией [5]. Предложенные меры выглядят вполне обоснованными, поскольку их материализация позволит увеличить объем нецелевой финансовой поддержки регионов, в том числе за счет повышения ставки НДС, и передать часть нефинансируемых мандатов на федеральный

уровень, в частности расходы по уплате страховых взносов на обязательное медицинское страхование неработающего населения, полностью отнесенные законодательством к компетенции федерации, но составляющие более 8% в объеме расходов региональных бюджетов РФ на здравоохранение.

Факторы разбалансированности территориальных бюджетов являются особым предметом исследований ВолНЦ РАН. Результаты работы ученых центра позволили определить вклад крупнейших налогоплательщиков, являющихся собственностью офшорных юрисдикций, в наполняемость бюджетов и разработать конкретные меры по повышению роли корпоративного ресурса в региональном развитии.

В настоящей статье мы представили собственную оценку итогов исполнения регионального бюджета Вологодской области в сопоставлении с субъектами Северо-Западного федерального округа (СЗФО) и российскими регионами в целом.

Любой денежный фонд, в том числе и бюджет, тратится, для того чтобы достичь какой-то цели. При утверждении бюджета на 2016 год Правительство Вологодской области в качестве основной цели бюджетной политики определило обеспечение долгосрочной сбалансированности и устойчивости бюджета. Достижение данной цели преследовало решение следующих задач:

- укрепление доходной базы бюджета;
- повышение эффективности бюджетных расходов;
- реализация «майских» указов Президента РФ;

- эффективное управление государственным долгом области¹.

В ходе публичных слушаний по отчету об исполнении областного бюджета за 2016 год, прошедших в Законодательном Собрании Вологодской области, было заявлено о выполнении всех поставленных задач².

Попытаемся разобраться, так ли это в действительности и что стоит за общими цифрами исполнения регионального бюджета.

Итак, первая задача заключалась в укреплении доходной базы бюджета.

По итогам 2016 года доходы региональной казны выросли на 20%, что явилось самым существенным ростом за пятилетний период (рис. 1).

Такой позитивный тренд должен был бы свидетельствовать об ускорении экономического роста, однако фактические данные не позволяют сделать однозначные выводы. Социально-экономическое положение Вологодской области в 2016 году характеризовалось ускорением начатого в 2015 году снижения темпов роста ВРП, падением промышленного производства, главным образом за счет металлургии, и внутреннего потребительского

спроса. Среди положительных тенденций – существенный рост капиталовложений³, чуть заметное повышение реальных денежных доходов населения и двукратное снижение инфляции (табл. 1).

Чем же был вызван рост доходов в условиях стагнации и спада большинства базовых составляющих региональной экономики? Для ответа на этот вопрос проанализируем поступление доходных источников в разрезе их видов (табл. 2).

Как показывают данные таблицы, почти 90% прибавки доходов было обеспечено за счет налоговых и неналоговых (далее – собственных) доходов бюджета, что, в свою очередь, обусловлено ростом поступлений налоговых платежей, прежде всего налога на прибыль организаций, сборы которого увеличились в 1,7 раза.

В основе столь высокого прироста должны лежать соответственно высокие темпы роста налоговой базы – прибыли экономических агентов. Действительно, в 2016 году объем прибыли до налогообложения увеличился в 1,8 раза по сравнению с уровнем 2015 года. Основным катализатором прибыли вы-

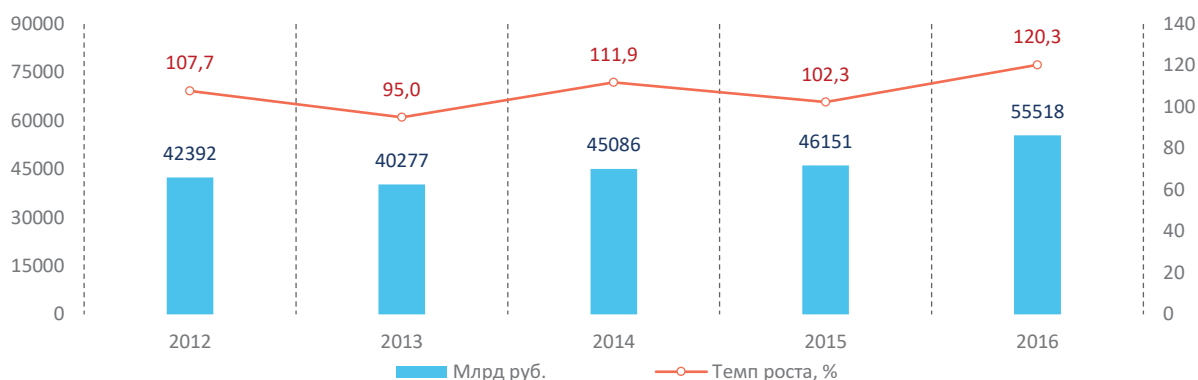


Рис. 1. Динамика доходов регионального бюджета Вологодской области в 2012–2016 гг.

Источники: данные Федерального казначейства*; расчеты автора.

* Официальный сайт Федерального казначейства России. URL: <http://www.roskazna.ru>

¹ 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 № 774. Справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

² Материалы публичных слушаний по годовому отчету об исполнении областного бюджета за 2016 год. Вологда: Законодательное Собрание Вологодской области, 2017. 84 с.

³ Отметим, что структура инвестиций серьезно диверсифицировалась: по данным Вологдастата, доля трубопроводного транспорта уменьшилась с 62% в 2012 году до 25% в 2016 году. Активизировалась инвестиционная деятельность в строительстве, машиностроении, металлургии: рост капиталовложений в этих отраслях составил 1,6–2,3 раза.

Таблица 1. Основные показатели социально-экономического развития Вологодской области в 2012–2016 гг., % к предыдущему году в сопоставимых ценах

Показатель	2012 год	2013 год	2014 год	2015 год	2016 год
ВРП	104,8	95,7	103,0	101,3	100,2
Индекс промышленного производства	101,3	102,5	103,7	102,6	99,1
– металлургическое производство	99,2	106,1	102,9	97,6	97,6
Инвестиции в основной капитал	120,7	49,3	99,0	93,3	128,4
Оборот розничной торговли	119,7	101,7	102,0	90,3	95,7
Реальные денежные доходы населения	110,1	105,4	102,7	98,8	100,9
Реальная средняя заработная плата	106,9	104,4	98,2	89,0	99,9
Индекс потребительских цен	106,0	107,2	112,0	112,0	105,0

Источники: Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики. URL: <http://www.gks.ru>; Официальный сайт Департамента стратегического планирования Вологодской области. URL: <http://www.economy.gov35.ru>

Таблица 2. Поступление доходов в региональный бюджет Вологодской области в 2015–2016 гг., млн руб.

Доходы	2015 год	2016 год	Отклонения	
			млн руб.	%
Доходы, всего	46150,6	55517,5	+9366,9	+20,3
Налоговые и неналоговые доходы, всего	35418,3	43721,6	+8303,3	+23,4
Налоговые доходы, всего	34087,7	42237,3	+8149,6	+23,9
Налог на прибыль	6549,3	11440,7	+4891,4	+74,7
НДФЛ	11223,5	12708,6	+1485,1	+13,2
Акцизы	4763,6	6307,6	+1544,0	+32,4
Налог на совокупный доход	1727,7	1300,1	-427,6	-24,7
Налоги на имущество	9656,9	10267,7	+610,8	+6,3
Неналоговые доходы	1330,6	1485,1	+154,5	+11,6
Безвозмездные поступления	10732,3	11795,9	+1063,6	109,9

Источники: данные Федерального казначейства; расчеты автора.

ступило головное предприятие крупнейшей в России корпорации черной металлургии ПАО «Северсталь» – Череповецкий металлургический комбинат (ЧерМК), на долю которого пришлось две трети совокупной суммы прибыли (рис. 2).

Прогрессирующий рост прибыли ЧерМК в последние два года был обеспечен факторами внешнеэкономической конъюнктуры, а именно повышением курса доллара, что позволило получить большие суммы валютной выручки от экспортных продаж металлопроката.

При равнозначных темпах роста прибыли и поступлений налогов с нее нельзя не обратить внимание на несопоставимость данных показателей в абсолютном измерении. По самым приблизительным расчетам только с одной прибыли ЧерМК должно бы быть исчислено 21,3 млрд руб.⁴ налоговых платежей, в том числе в бюджет Вологодской области – 19,2

млрд руб. Однако, по данным налоговой отчетности, в 2016 году комбинат отчислил в бюджет области на 16,6 млрд руб. меньше потенциальных платежей (табл. 3).

Подобная ситуация прослеживалась и ранее. В целом за 2012–2016 годы, имея прибыль до налогообложения 176,3 млрд руб., ЧерМК отчислил с нее менее 3% налога на прибыль вместо установленной Налоговым кодексом РФ ставки 18%. Расчетные упущенные потери регионального бюджета составили почти 27 млрд руб.

Результаты исследований ВолНЦ РАН доказали, что основной причиной низкой налоговой отдачи крупнейшего налогоплательщика Вологодской области явилась не столько цикличность металлургического производства, сколько законодательный механизм администрирования прибыли крупного бизнеса, ориентированный на макси-

⁴ В соответствии с Налоговым кодексом РФ стандартная ставка налога на прибыль составляет 20%, в том числе в федеральный бюджет распределяется 2% исчисленных платежей, в бюджеты субъектов РФ – 18%.

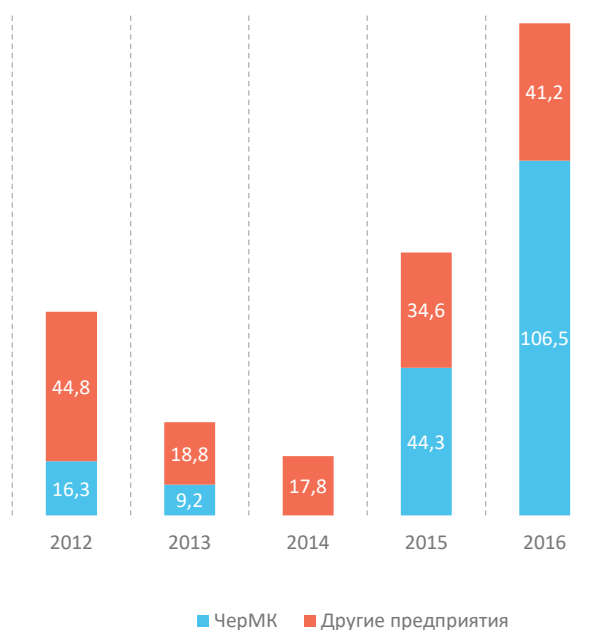


Рис. 2. Динамика прибыли до налогообложения* в 2012–2016 гг., млрд руб.

* Без субъектов малого бизнеса, банковских, страховых организаций и бюджетных учреждений.

Источники: данные Департамента стратегического планирования Вологодской области; финансовая отчетность ПАО «Северсталь»: Официальный сайт публичного акционерного общества «Северсталь». URL: <http://www.severstal.ru>; расчеты автора.

мальную оптимизацию налоговой базы. Кроме того, макроэкономическую значимость приобрел принятый закон о налогообложении интегрированных бизнес-групп⁵, повлекший выраженное падение поступлений налога на прибыль не только в Вологодской области, но и в большинстве регионов его действия.

Таблица 3. Прибыль до налогообложения ЧерМК и налог на прибыль, поступивший в региональный бюджет Вологодской области в 2012–2016 гг., млн руб.

Показатель	2012 год	2013 год	2014 год	2015 год	2016 год	Всего за 2012–2016 гг.
Прибыль до налогообложения	16341	9170	0	44261	106522	176294
Расчетный налог*	2941	1651	0	7967	19174	31733
Поступивший налог**	685	765	605	357	2588	5000
Разница	2256	886	-605	7610	16586	26733
Фактическая ставка налога, %	4,2	8,3	х	0,8	2,4	2,8

* Налог на прибыль, рассчитанный автором по ставке 18%.

** Данные официального сайта Федеральной налоговой службы. URL: https://www.nalog.ru/rn35/related_activities

⁵ О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса РФ в связи с созданием консолидированной группы налогоплательщиков: Справочно-правовая система «КонсультантПлюс»: Федеральный закон от 16.11.2011 № 321-ФЗ.

⁶ Прогноз социально-экономического развития Вологодской области на среднесрочный период 2016–2018 годов: Постановление Правительства Вологодской области от 26.10.2015 № 891. Справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

⁷ Среднегодовые темпы роста реальной заработной платы составят 98%.

Профилирующий доходный источник бюджета – налог на доходы физических лиц (НДФЛ) – продемонстрировал более скромную динамику по сравнению с налогом на прибыль: прирост сборов составил 13%, что обусловлено падением реальной заработной платы вологжан, длящимся три года подряд (рис. 3).

По прогнозам Правительства Вологодской области⁶, отрицательный тренд реальной заработной платы продолжится в краткосрочном периоде 2017–2019 годов⁷, что не позволяет рассчитывать на более высокие темпы роста сборов НДФЛ.

За период, прошедший после мирового финансового кризиса 2008 года, структура налоговых доходов регионального бюджета существенно изменилась. Доля налога на прибыль, ранее формировавшего более 60% налогов, уменьшилась до 27%. Ощутимо выросла фискальная функция акцизов и имущественных платежей: их удельный вес в наполнении бюджетных доходов увеличился почти в три – четыре раза (рис. 4).

Вместе с тем, несмотря на то что прослеживается тенденция к увеличению доли имущественных налогов, их поступления не обеспечивают в достаточной мере необходимые объемы региональных и тем более местных бюджетов. Так, например, по странам ОЭСР налоги на недвижимое имущество составляют около 40% налоговых доходов местных бюджетов (в РФ – 14%, в Вологодской обла-

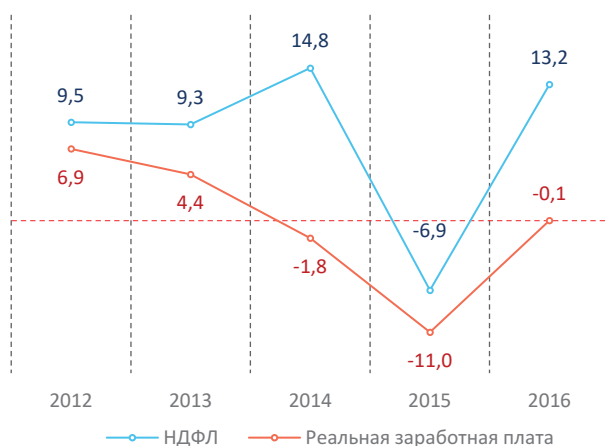


Рис. 3. Динамика темпов прироста поступлений НДФЛ в региональный бюджет Вологодской области и реальной заработной платы в 2012–2016 гг., % к предыдущему году

Источники: данные Федерального казначейства, Росстата; расчеты автора.

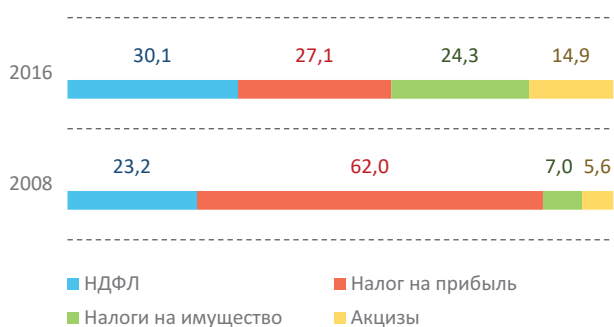


Рис. 4. Структура налоговых доходов регионального бюджета Вологодской области в 2008 и 2016 гг., %

Источник: расчеты автора по данным Федерального казначейства.

сти – 17%), причем в этих странах налогом облагается не только имущество, находящееся в собственности, но и имущество при переходе права собственности на него [6].

Тем не менее скорее всего можно согласиться с мнением Правительства области о наметившейся диверсификации структуры налоговой базы. Повышение значимости налогов на имущество и акцизов является положительной тенденцией, поскольку данные платежи характеризуются стабильными поступлениями в отличие от налога на прибыль, привязанного к конъюнктурным колебаниям. В то же время следует признать, что рост доли

имущественных платежей и акцизов был обусловлен изменениями фискального регулирования этих налогов⁸, а не экономическими факторами повышения налоговой базы.

В качестве одного из достижений бюджетной политики в 2016 году региональными властями позиционируется самый высокий рост налоговых доходов бюджета Вологодской области в Северо-Западном федеральном округе. Никто не спорит, что это значимый результат. А как обстоят дела с качественными характеристиками исполнения доходной части бюджета, прежде всего с уровнем зависимости от финансовой помощи из федерального бюджета и обеспеченностью вологжан бюджетными доходами?

Результаты ретроспективного анализа показали, что начиная с 2009 года зависимость бюджета области от федерации значительно усилилась в связи с резким снижением поступлений налога на прибыль от металлургов. В течение 2010–2016 годов среднегодовой объем сборов налога на прибыль составлял 43% от уровня 2008 года. Это повлекло существенную потерю бюджетной автономии Вологодской области: по доле собственных доходов в доходной части бюджета регион переместился с первого на седьмое место в рейтинге субъектов СЗФО, причем только в Вологодской области отмечалось уменьшение удельного веса собственных источников, в результате чего область приобрела статус дотационного региона (табл. 4).

Не лучшим образом сложилась ситуация и с бюджетной обеспеченностью доходами на душу населения: здесь Вологодская область входит в тройку аутсайдеров СЗФО, а в 2008 году данный показатель был практически сопоставим со средним уровнем по стране (табл. 5).

Результаты анализа исполнения доходов бюджета Вологодской области позволяют утверждать, что задача укрепления доходной базы с точки зрения динамики поступления

⁸ С 2016 года Вологодская область перешла к исчислению налога на имущество организаций исходя из кадастровой стоимости недвижимости. Кроме того, были повышены ставки на имущество естественных монополий. Рост поступлений акцизов связан с повышением ставок акцизов на нефтепродукты.

Таблица 4. Удельный вес собственных доходов в бюджетах* субъектов СЗФО в 2008 и 2016 гг.

Субъект	2008 год			2016 год			2016 год к 2008 году, п. п.	
	уд. вес, %	место в СЗФО	уровень дотационности, %**	уд. вес, %	место в СЗФО	уровень дотационности, %**	уд. вес	уровень дотационности
г. Санкт-Петербург	84,7	3	0	95,1	1	0	+10,4	0
Ленинградская область	81,3	4	0	93,2	2	0	+11,9	0
Мурманская область	71,6	6	3,5	90,6	3	1,7	+19,0	-1,8
Республика Коми	87,5	2	0,8	90,3	4	0,9	+2,8	+0,1
Ненецкий АО	65,4	9	18,5	88,6	5	0	+23,2	-18,5
Новгородская область	74,2	5	5,0	84,0	6	3,1	+9,8	-1,9
Вологодская область	90,2	1	0	82,4	7	4,4	-7,8	+4,4
Архангельская область	69,1	7	11,7	76,7	8	10,5	+7,6	-1,2
Калининградская область	65,3	10	4,2	69,7	9	3,5	+4,4	-0,7
Республика Карелия	65,9	8	7,9	67,3	10	15,9	+1,4	+8,0
Псковская область	63,8	11	23,5	64,3	11	14,4	+0,5	-9,1
СЗФО	80,1	х	2,5	86,5	х	2,2	+6,4	-0,3
Российская Федерация	79,3	х	10,4	84,2	х	5,6	+4,9	-4,8

* Консолидированные бюджеты, включающие региональный бюджет и бюджеты муниципальных образований.
 ** Рассчитан отношением дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности к объему собственных доходов бюджета, включая дотации на выравнивание.
 Источник: расчеты автора по данным Федерального казначейства.

Таблица 5. Подушевая обеспеченность доходами бюджета* в субъектах СЗФО в 2008 и 2016 гг.

Субъект	2008 год		2016 год		2016 год к 2008 году, %	К среднему уровню по РФ	
	руб.	место в СЗФО	руб.	место в СЗФО		2008 год	2016 год
Ненецкий АО	220772	1	331313	1	150,1	5,09	4,9
Мурманская область	58108	3	95627	2	164,6	1,34	1,41
г. Санкт-Петербург	71755	2	92483	3	128,9	1,65	1,37
Калининградская область	39724	8	87134	4	219,3	0,92	1,29
Республика Коми	47302	4	84164	5	177,9	1,09	1,24
Ленинградская область	37390	9	76557	6	204,8	0,86	1,13
Архангельская область	42560	5	67741	7	159,2	0,98	1,0
Республика Карелия	41177	7	62569	8	152,0	0,95	0,92
Вологодская область	41765	6	56688	9	135,7	0,96	0,84
Новгородская область	33520	10	53887	10	160,8	0,77	0,8
Псковская область	26033	11	46841	11	179,9	0,6	0,69
СЗФО	52355	х	80223	х	153,2	1,21	1,19
Российская Федерация	43409	х	67659	х	155,9	100,0	100,0

* Консолидированный бюджет.
 Источник: расчеты автора по данным Федерального казначейства и Росстата.

доходных источников была выполнена и, что очень важно, за счет увеличения мобилизации собственных доходов. Наметились тенденции к структурным изменениям налоговых доходов, однако ключевым генератором налога на прибыль продолжает оставаться один крупнейший налогоплательщик. К сожалению, по качественным параметрам бюджета – бюджетной автономии и обеспеченности населения бюджетными доходами – регион входит в число аутсайдеров в СЗФО.

Вторая и третья задачи бюджетного процесса в 2016 году касались реализации «майских» указов Президента РФ и повышения эффективности бюджетных расходов. Следует сказать, что проанализировать выполнение этих задач весьма непросто, поскольку не вполне понятно, что Правительство области понимает под эффективностью бюджетных расходов. Фактические данные реализации указов также вызывают вопросы. В частности, эксперты указывают на периодический пересмотр

статистических методик [7; 8], что указывает на некорректность сопоставления цифр из года в год и возможный «подгон» методик под определенный результат. Во многом это происходит по той причине, что целевые показатели указов входят в перечень контрольных, оценивающих качество региональной власти.

Тем не менее данные Росстата дают возможность получить общую картину о выполнении указов в части повышения оплаты труда в бюджетной сфере (табл. 6).

В 2016 году индикативные ориентиры по педагогам общего и дошкольного образования в Вологодской области были выполнены. Крайне низкими темпами шло повышение зарплаты работников учреждений культуры, социальных работников, младшего медицинского персонала. Эта тенденция имеет выраженный характер не только в области, но и в СЗФО и в целом по регионам России. Даже без учета инфляции выполнение целевых показателей по указанным категориям бюджетников к 2018 году представляется недостижимым.

Отчитываясь о реализации мероприятий по повышению зарплат бюджетников, Правительство Вологодской области оперировало показателями, рассчитанными в текущих ценах. По нашим расчетам, прибавка зарплаты учителям и врачам в 2016 году была нивелирована инфляцией не только в Вологодской области, но также и в субъектах СЗФО и в регионах России (табл. 7).

Повышение зарплат сопровождалось снижением численности целевых категорий, причем в Вологодской области этот процесс протекал интенсивнее, чем в округе и РФ (табл. 8).

Еще одним средством реализации указов стала оптимизация бюджетной сети, по существу представляющая собой ликвидацию бюджетных учреждений. Так, в Вологодской области за 2012–2016 годы было ликвидировано более трети учреждений культуры и образовательных дошкольных учреждений, в том числе в сельской местности закрыто свыше половины детских садов. Таким образом, вряд ли можно признать объективными отчетные показатели заработной платы, рост которой был достигнут за счет сокращения сети и штатов бюджетной сферы.

Приводя такую статистику, необходимо понимать, что подобная ситуация предопределилась еще в 2013 году, когда ответственность за реализацию программ В.В. Путина была переложена на субнациональный уровень без методической и организационной проработки со стороны Правительства РФ. В итоге очевидным стало несоответствие финансовых возможностей регионов масштабу поставленных задач. Более того, доля федерального бюджета в финансировании мероприятий в рамках указов неуклонно сокращалась: в 2016 году почти 90% расходов на эти цели исполнили регионы (табл. 9).

Таблица 6. Средняя заработная плата работников бюджетной сферы в 2016 году

Категория работников	Целевой показатель*	Фактическая заработная плата, руб.			К целевому показателю, %		
		Область	СЗФО	РФ	Область	СЗФО	РФ
Педагогические работники общего образования	100% среднего уровня зарплаты в регионе	26967	38281	33338	105,2	106,1	102,2
Педагогические работники дошкольных организаций	100% среднего уровня зарплаты в сфере общего образования в регионе	23655	35313	27476	100,9	102,3	94,4
Врачи	200% среднего уровня зарплаты в регионе (к 2018 году)	42793	61305	50667	167,0	169,8	155,3
Работники культуры	100% среднего уровня зарплаты в регионе (к 2018 году)	18980	36251	27080	74,1	100,4	83,0
Социальные работники		15974	26746	21601	62,3	74,1	66,2
Средний медперсонал		23305	34692	28174	90,9	96,1	86,3
Младший медперсонал		14340	23188	18436	55,9	64,2	56,5

Источник: данные Росстата.

* О мероприятиях по реализации государственной социальной политики: Указ Президента РФ от 07.05.2012 № 597. Справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

Таблица 7. Реальная заработная плата учителей и врачей в субъектах СЗФО, руб.

Субъект	Врачи			Педагоги общего образования		
	2013 год*	2016 год	2016 год к 2013 году, %	2013 год*	2016 год	2016 год к 2013 году, %
г. Санкт-Петербург	63711	71291	111,9	51393	48011	93,4
Ленинградская область	52311	49183	94,0	40701	37247	91,5
Калининградская область	54755	45255	82,6	33497	28598	85,4
Архангельская область	62012	52307	84,3	41296	34985	84,7
Вологодская область	45637	42793	93,8	32151	26967	83,9
Ненецкий АО	136328	112908	82,8	84809	71035	83,8
Мурманская область	76951	67357	87,5	54710	45338	82,9
Новгородская область	44153	39682	89,9	31454	26047	82,8
Республика Коми	68295	58630	85,8	51685	41696	80,7
Республика Карелия	56283	51859	92,1	36490	28873	79,1
Псковская область	43426	37643	86,7	27623	20308	73,5
СЗФО	60779	61305	100,9	43516	38281	88,0
Российская Федерация	55267	50667	91,7	38041	33338	87,6

* В ценах 2016 года.
Источники: данные Росстата; расчеты автора.

Таблица 8. Численность категорий работников бюджетной сферы в 2013–2016 гг., тыс. чел.

Категория работников	Вологодская область			СЗФО			Российская Федерация		
	2013 год	2016 год	2016 год к 2013 году, %	2013 год	2016 год	2016 год к 2013 году, %	2013 год	2016 год	2016 год к 2013 году, %
Педагогические работники общего образования	10,33	9,58	92,7	101,8	102,5	100,7	1198,3	1223,5	102,1
Работники культуры	7,43	5,14	69,2	75,5	68,3	90,5	670,0	564,9	84,3
Социальные работники	1,28	0,81	63,3	13,9	11,2	80,6	175,5	133,5	76,1
Средний медперсонал	13,13	11,98	91,2	143,9	138,1	96,0	1442,2	1383,5	95,9
Младший медперсонал	6,32	3,62	57,3	68,6	55,9	81,5	687,1	546,7	79,6
Врачи	3,79	3,65	96,3	62,8	62,5	99,5	578,8	570,7	98,6

Источники: данные Росстата; расчеты автора.

Таблица 9. Структура источников финансирования Указов Президента РФ от 7 мая 2012 года

Источник	2013 год		2014 год		2015 год		2016 год		2016 год к 2013 году, %
	млрд руб.	%	млрд руб.	%	млрд руб.	%	млрд руб.	%	
Всего	524	100,0	658	100,0	734	100,0	733	100,0	139,9
Федеральный бюджет	147	28,0	200	30,4	127	17,3	99	13,5	67,3
Бюджеты субъектов РФ	377	72,0	458	69,6	607	82,7	634	86,5	168,2

Источники: Официальный сайт Министерства финансов РФ. URL: <http://minfn.ru>; расчеты автора.

По данным Счетной палаты РФ, в бюджетах регионов в 2015 году было предусмотрено только 63% средств, требуемых для финансового обеспечения реализации указов⁹. Бывший заместитель министра экономики А.Н. Клепач еще в 2013 году заявлял, что для выполнения всех указов российская экономика должна расти на 7% в год, а для обещанного роста зарплат бюджетников – хотя бы на 4%¹⁰.

⁹ Выступление Т.А. Голиковой в Государственной Думе РФ 18 мая 2016 года. URL: <http://audit.gov.ru>

¹⁰ Медленно растем. Expert Online, 2013. URL: <http://expert.ru/2013/12/3/medlenno-rastem>

Формальное выполнение отдельных положений указов не способствовало повышению качества жизни россиян: уровень бедности в 2016 году был выше, чем в 2012 году (рис. 5).

Анализируя итоги реализации указов В.В. Путина, трудно не согласиться с выводом экспертов Центра Сулакшина о «провале майских обещаний», продуцированном точечным воздействием, которое устраняет лишь видимые проявления имеющихся проблем, но не их причины [9].

И, наконец, решение четвертой задачи бюджетной политики Вологодской области в

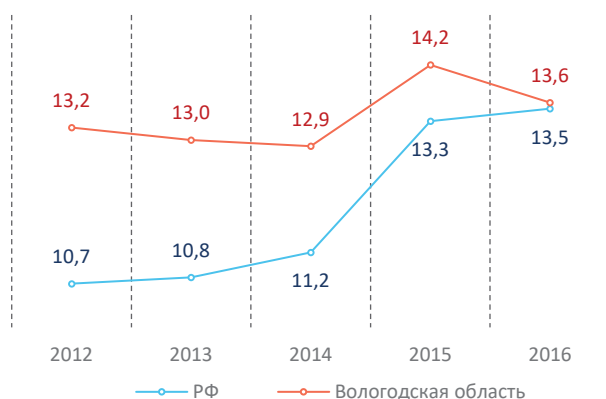


Рис. 5. Численность населения с доходами ниже прожиточного минимума в 2012–2016 гг., % от общей численности населения

Источник: данные Росстата.

2016 году заключалось в эффективном управлении государственным долгом.

Долговая политика является составной частью бюджетной политики. В научной литературе под управлением госдолгом понимается система действий государственных органов по регулированию его величины, структуры и стоимости обслуживания. Эффективность проводимой долговой политики предопределяется обеспечением экономически безопасного уровня задолженности, минимизации стоимости обслуживания долго-

вых обязательств, своевременным и полным возвратом долга, усилением инвестиционной направленности заимствований [10; 11; 12].

Основным результатом долговой политики, проводимой Правительством Вологодской области в 2016 году, стало ослабление долгового бремени: впервые после 2009 года объем государственного долга сократился на 3,2 млрд руб., или на 9%, по сравнению с 2015 годом (рис. 6).

Вместе с тем долговая нагрузка¹¹, находясь на экономически безопасном уровне¹², остается высокой и составляет две трети собственных доходов бюджета. По нашим расчетам, уже в 2017 году на погашение заимствований необходимо будет направить 32% собственных доходов, что не позволит в полной мере профинансировать важнейшие направления жизнеобеспечения вологжан. Надо сказать и о том, что сокращение долговой нагрузки Вологодской области отражает общероссийские тенденции, однако ее уровень существенно выше среднего уровня по субъектам СЗФО¹³ и России¹⁴ (табл. 10).

Каким образом удалось уменьшить как абсолютный, так и удельный государственный долг области? По мнению аналитиков



Рис. 6. Динамика государственного долга Вологодской области в 2008–2016 гг.

Источники: данные Министерства финансов РФ, Федерального казначейства; расчеты автора.

¹¹ Долговая нагрузка измеряется отношением объема государственного долга к объему собственных доходов бюджета.

¹² В соответствии с Бюджетным кодексом РФ уровень долговой нагрузки не должен превышать 100% объема собственных доходов бюджета.

¹³ Уровень долговой нагрузки в целом по регионам СЗФО сильно зависит от г. Санкт-Петербурга: в 2016 году собственные доходы бюджета города на 16% превысили собственные доходы остальных регионов округа, вместе взятые. Без г. Санкт-Петербурга уровень долговой нагрузки в СЗФО увеличится в два раза.

¹⁴ Отметим, что Вологодская область заметно укрепила свои позиции в рейтинге долговой нагрузки субъектов РФ. По нашим расчетам, в 2016 году регион занял 48 место против 79 места в 2013 году.

Таблица 10. Государственный долг субъектов СЗФО в 2015–2016 гг.

Субъект	2015 год		2016 год	
	млрд руб.	к собственным доходам, %	млрд руб.	к собственным доходам, %
г. Санкт-Петербург	14,7	3,5	13,8	3,0
Ленинградская область	9,6	10,2	6,2	6,2
Ненецкий АО	1,0	6,5	3,6	31,7
Мурманская область	20,7	46,0	20,7	40,7
Новгородская область	15,4	79,5	15,4	68,5
Вологодская область	34,3	97,0	31,2	71,3
Калининградская область	20,4	75,6	21,2	73,2
Республика Коми	33,8	68,2	41,8	78,4
Архангельская область	37,5	80,8	41,0	90,3
Псковская область	13,3	100,7	14,8	98,5
Республика Карелия	21,3	119,6	22,6	115,1
СЗФО	222,0	28,5	232,2	27,5
СЗФО (без г. Санкт-Петербурга)	207,3	57,2	218,5	56,0
Российская Федерация	2318,6	36,2	2352,9	33,9

Источники: данные Минфина РФ; Федерального казначейства; расчеты автора.

Таблица 11. Динамика расходов регионального бюджета Вологодской области в 2014–2016 гг., млн руб.

Расходы	2014 год		2015 год		2016 год	2016 год к 2014 году, %	
	номинальные	реальные*	номинальные	реальные*		номинальные	реальные*
Всего	49046	60818	48047	53812	50695	103,4	83,4
Общегосударственные вопросы	2330	2889	2193	2456	2388	102,5	82,7
Национальная экономика	9020	11185	8293	9288	9104	100,9	81,4
– сельское хозяйство	2431	3014	2322	2601	1885	77,5	62,5
– дорожное хозяйство	4753	5894	3991	4469	5303	111,6	90,0
ЖКХ	947	1174	1647	1845	1632	172,3	139,0
Социальная сфера, всего	32789	40659	32054	35901	33639	102,6	82,7
– образование	13381	16592	11095	12427	11220	83,8	67,6
– культура	767	951	573	641	571	74,4	60,0
– здравоохранение	7717	9569	8150	9128	8579	111,2	89,7
– социальная политика	10661	13220	11821	13239	13063	122,5	98,8
– физкультура и спорт	263	327	416	465	206	78,3	63,0

* В ценах 2016 года.
Источники: данные Федерального казначейства, Росстата; расчеты автора.

журнала «Эксперт Северо-Запад», это произошло за счет «увеличения эффективности расходования бюджетов и качества управления госдолгом» [13]. Однако проведенный нами анализ позволяет сделать иные выводы.

Во-первых, в течение 2014–2016 годов Правительством Вологодской области был заключен ряд соглашений с Министерством финансов РФ о предоставлении бюджетных кредитов из федерального бюджета на замещение рыночного долга¹⁵. Условия получения бюджетных кредитов оказались довольно жесткие: к началу 2017 года уровень дефици-

¹⁵ Рыночный долг – это государственный долг по кредитам коммерческих банков и ценным бумагам.

та бюджета не должен превышать 10%, а размер рыночного долга составлять 29% объема собственных доходов бюджета.

Условия соглашений выполнялись в первую очередь путем сокращения расходов регионального бюджета: с 2014 по 2016 год их инфляционное обесценение составило 10 млрд руб., или 17% (табл. 11).

В наибольшей степени секвестр затронул отрасли социальной сферы (17%) и национальной экономики (19%). При этом расходы на сельское хозяйство, образование, культуру и спорт даже в номинальном выражении сократились на 16–26%. Отрицательный тренд ключевых направлений финансирования

указывает на ограничение роли бюджета в создании условий для экономического роста и развития человеческого капитала, поэтому вряд ли имеет смысл говорить об эффективности бюджетных расходов.

К примеру, среди регионов Северо-Запада РФ в Вологодской области отмечалось самое сильное падение расходов на образование, как в номинальном, так и в реальном измерении (табл. 12).

Пожалуй, наиболее ярким отражением неэффективного управления расходами и рестрикционной сущности регионального бюджета служат структурные диспропорции его расходной части. После вступления в силу «майских» указов первоочередным источником сокращения расходов для обеспечения

финансирования мероприятий в рамках указов были выбраны бюджетные инвестиции. В результате по итогам 2016 года текущие расходы в десятки раз превысили расходы, направленные на развитие, отдача от которых в будущем могла бы улучшить экономическое положение региона (рис. 7).

При рассмотрении ситуации в субъектах СЗФО можно увидеть, что в Вологодской области отмечался самый интенсивный спад бюджетных инвестиций после Новгородской области и Республики Коми (табл. 13).

Необходимо подчеркнуть, что часть бюджетных инвестиций финансировалась за счет средств федерального бюджета, объем которых в 2016 году в регионах СЗФО и Вологодской области сократился на 40% к уровню

Таблица 12. Расходы региональных бюджетов субъектов СЗФО на образование, млн руб.

Субъект	2014 год		2016 год	2016 год к 2014 году, %	
	номинальные	реальные		номинальные	реальные
Ненецкий АО	1534	1919	4252	277,2	221,6
Ленинградская область	17193	21457	26111	151,9	121,7
г. Санкт-Петербург	101476	128367	117699	116,0	91,7
Новгородская область	5464	6754	5844	107,0	86,5
Мурманская область	13174	16296	13222	100,4	81,1
Псковская область	5326	6721	5355	100,5	79,7
Республика Коми	18938	23502	17655	93,2	75,1
Республика Карелия	7657	9433	6849	89,4	72,6
Архангельская область	20096	25321	17570	87,4	69,4
Калининградская область	10167	12942	8945	88,0	69,1
Вологодская область	13381	16592	11220	83,8	67,6
СЗФО	214405	269293	234723	109,5	87,2
Российская Федерация	1807451	2246662	1880774	104,1	83,0

Источники: данные Федерального казначейства, Росстата; расчеты автора.

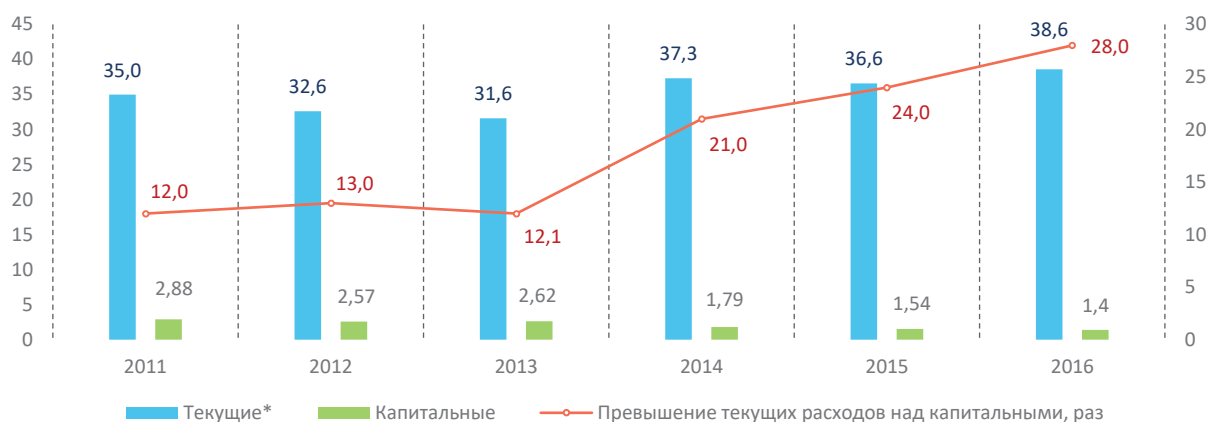


Рис. 7. Текущие и капитальные расходы регионального бюджета Вологодской области в 2011–2016 гг., млрд руб.

* Без учета расходов на экономику, ЖКХ и капиталовложений.
Источник: расчеты автора по данным Федерального казначейства.

Таблица 13. Инвестиции региональных бюджетов субъектов СЗФО в 2011 и 2016 гг., млн руб.

Субъект	Региональные инвестиции			Субсидии из федерального бюджета*				
	2011 год	2016 год	2016 год к 2011 году, %	2011 год	2016 год	2016 год к 2011 году, %	Доля средств, полученных субъектом, %	
							2011 год	2016 год
Республика Карелия	1439,7	2910,5	202,2	399,8	329,9	82,5	2,3	3,1
Мурманская область	952,4	1261,2	132,4	421,8	150,0	35,6	2,5	1,4
Ненецкий АО	1246,6	1603,0	128,6	42,8	0,3	0,7	0,2	0,003
Псковская область	1409,6	1783,6	126,5	833,9	633,3	75,9	4,8	5,9
Ленинградская область	3248	3833,9	118,0	366,2	117,7	32,1	2,1	1,1
Калининградская область	7662,7	8954,4	116,9	11589,4	8950,3	77,2	67,4	83,2
г. Санкт-Петербург	87868,3	86840,0	98,8	1584,8	0	х	9,2	0
Архангельская область	3213,4	2439,8	75,9	1415,8	124,8	8,8	8,2	1,2
Вологодская область	2881,0	1399,1	48,6	235,4	140,5	59,7	1,4	1,3
Новгородская область	1325,6	570,9	43,1	200,1	212,2	106,0	1,2	2,0
Республика Коми	2874,2	814,1	28,3	111,0	100,7	90,7	0,6	0,9
СЗФО	114121,5	112410,5	98,5	17201,0	10759,8	62,6	100,0	100,0
Российская Федерация	790948,0	602948,9	76,2	150110,8	82921,7	55,2	х	х

* Субсидии из федерального бюджета на софинансирование капиталовложений.
Источники: данные Федерального казначейства; расчеты автора.

2011 года. При этом софинансирование региональных капиталовложений носило выраженный селективный характер. Если в 2011 году 67% федеральных субсидий на инвестиционные цели получала Калининградская область, то в 2016 году ее доля увеличилась до 83%, а в подавляющем большинстве субъектов Северо-Запада наблюдались противоположные процессы. Таким образом, межбюджетная политика федерации избирательно воздействует на поддержку одного региона в ущерб другим территориям.

Общий тренд инвестиционной составляющей региональных бюджетов не позволяет рассматривать расходы бюджета как основной инструмент воздействия на решение задач экономического развития. По мнению экспертов, экономия на бюджете развития снижает маневренность бюджета, затрудняет будущее восстановление и лишает возможности экономического роста через два – три года [14; 15].

В результате бюджетной консолидации впервые после 2008 года региональный бюджет Вологодской области был исполнен с профицитом 4,8 млрд руб., при этом размер профицита оказался наибольшим с 2000-х годов.

Во-вторых, результаты сопоставления динамики собственных доходов и собственных расходов¹⁶ регионального бюджета также не

¹⁶ Расходы без учета безвозмездных поступлений.

дают повода делать вывод об эффективности управления расходами.

По итогам 2016 года прирост расходов был меньше уровня инфляции и почти в шесть раз меньше прироста доходов, впрочем, тенденция опережающего роста доходов прослеживалась в течение всего анализируемого периода, за исключением 2013 года (рис. 8).

Закономерно встает вопрос: куда же направлялся прирост собственных доходов, который в 2016 году составил 8,3 млрд руб. против уровня 2015 года? Значит, у региональных властей имелась реальная возможность дополнительно профинансировать многие направления бюджетирования, однако фактические расходы были увеличены всего на 1,6 млрд руб.

Дело в том, что в 2016 году региону необходимо было вернуть 15,3 млрд руб. долгов по ранее привлеченным заимствованиям. При этом 5 млрд руб., или более трети задолженности, погашено за счет собственных доходов (табл. 14).

Следовательно, 60% прироста собственных доходов было направлено на уплату долга, а не на дополнительное финансирование расходных обязательств.

В-третьих, можно ли связывать снижение долгового бремени региона с повышением качества управления долгом?

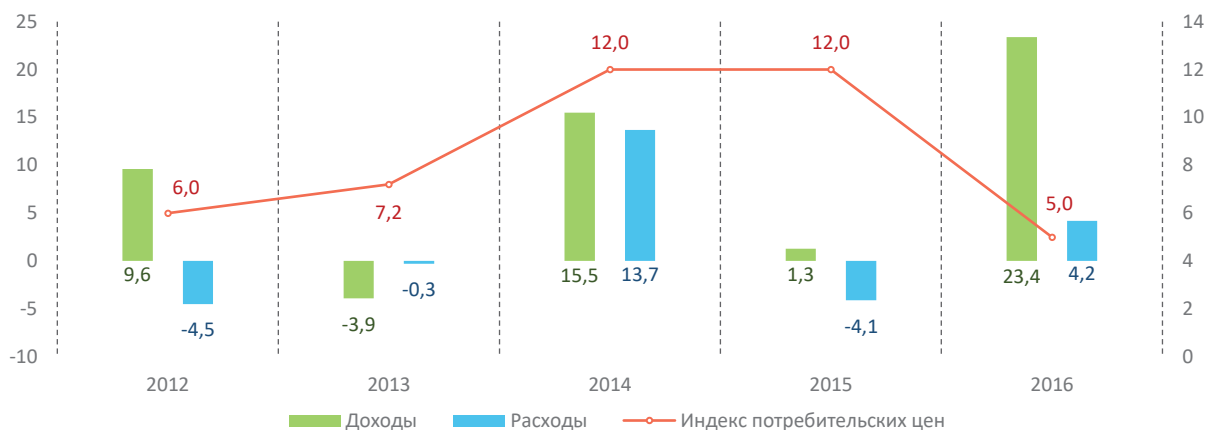


Рис. 8. Темпы прироста собственных доходов и расходов регионального бюджета Вологодской области в 2012–2016 гг., % к предыдущему году

Источник: расчеты автора по данным Федерального казначейства.

Таблица 14. Задолженность регионального бюджета по займам и источники ее погашения

Показатель	2016 год, млн руб.
Собственные доходы бюджета за 2016 год	43721,6
Собственные доходы бюджета за 2015 год	35418,3
Изменение (рост)	+8303,3
Задолженность по привлеченным займам	15269,9
Источники погашения задолженности:	
- банковские кредиты	1572,1 (10,3%)
- бюджетные кредиты	8657,0 (56,7%)
- собственные доходы бюджета	5040,8 (33%)

Источник: расчеты автора по данным Федерального казначейства.

С одной стороны, динамика госдолга и расходов на его обслуживание позволяет утвердительно ответить на этот вопрос. Действительно, за счет федеральных кредитов Правительству Вологодской области удалось не только снизить долговую нагрузку, но и на треть минимизировать процентные платежи (рис. 9).

С другой стороны, качественные характеристики стоимости обслуживания долга не позволяют говорить о повышении эффективности его регулирования. Так, в 2016 году общий объем финансирования таких важнейших направлений жизнеобеспечения вологжан, как коммунальное хозяйство, благоустройство, амбулаторная и скорая медицинская помощь, молодежная политика, спорт, составил 1060 млн руб., то есть на треть меньше, чем объем одних процентных расходов.

Кроме того, по такому важному показателю качества долговой политики, как доля

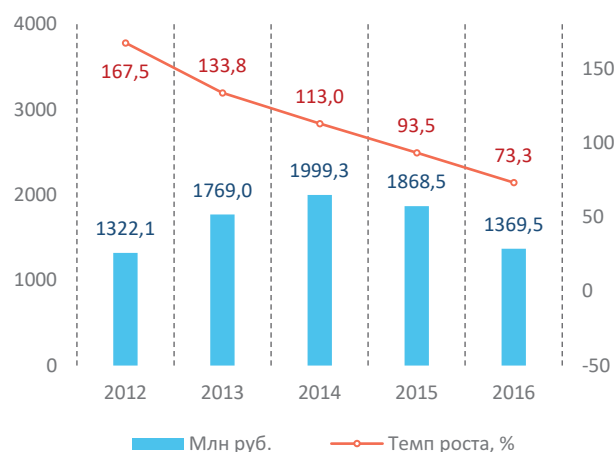


Рис. 9. Динамика расходов регионального бюджета Вологодской области на обслуживание государственного долга в 2012–2016 гг.

Источники: данные Федерального казначейства; расчеты автора.

расходов на обслуживание госдолга в совокупных расходах бюджета, Вологодская область занимала нижние позиции в рейтинге субъектов СЗФО. Хотя данный показатель не

Таблица 15. Расходы региональных бюджетов субъектов СЗФО на обслуживание государственного долга в 2015–2016 гг.

Субъект	2015 год		2016 год	
	млн руб.	доля в расходах бюджета, %	млн руб.	доля в расходах бюджета, %
г. Санкт-Петербург	866,4	0,21	501,9	0,1
Ленинградская область	555,7	0,62	395,0	0,38
Калининградская область	417,3	0,79	339,6	0,46
Архангельская область	1414,0	2,18	1119,9	1,72
Мурманская область	1406,6	2,73	941,7	1,8
Ненецкий АО	29,0	0,15	313,8	2,0
Новгородская область	1068,5	4,51	740,9	2,84
Вологодская область	1868,5	4,14	1369,5	2,87
Псковская область	935,2	4,06	958,0	3,73
Республика Карелия	1118,6	3,86	1218,3	3,8
Республика Коми	2035,1	3,32	3101,3	4,89
СЗФО	11714,9	1,3	10999,9	1,11
Российская Федерация	128463,5	1,65	128447,7	1,56

Источники: данные Федерального казначейства; расчеты автора.

превысил предельного объема¹⁷, его значение в регионе выше среднего уровня по округу и РФ (табл. 15).

Таким образом, результаты анализа показали, что решение задачи эффективного управления государственным долгом было сведено главным образом к взаимодействию с федеральным центром по вопросам трансформирования структуры заимствований. Ценой выделения долгового финансирования из федерального бюджета стала фронтальная оптимизация расходов и использование масштабной суммы собственных доходов на погашение рыночных долгов в ущерб социально-экономическому развитию области. К такой оценке добавим полное отсутствие инвестиционной направленности заимствований, а ведь еще в 2015 году В.В. Путин весьма конкретно говорил об этом: «Бюджетные займы нужно направлять туда, где будут созданы новые рабочие места, где будут созданы условия для того, чтобы возникли новые производства, новые технологии переносились и новая инфраструктура создавалась, чтобы вложенные средства генерировали доходы, из которых можно будет и вернуть кредитные ресурсы, и полу-

¹⁷ В соответствии с Бюджетным кодексом РФ объем расходов на обслуживание госдолга субъекта РФ не должен превышать 15% объема расходов бюджета, за исключением расходов, которые осуществляются за счет субвенций из федерального бюджета.

чить дополнительные деньги в региональные бюджеты»¹⁸.

Подводя итоги, резюмируем, что достижение профицита и частичное ослабление долговой нагрузки в 2016 году явилось серьезным шагом на пути финансового оздоровления регионального бюджета Вологодской области. В то же время эти краткосрочные успехи вряд ли смогут обеспечить долгосрочную сбалансированность бюджета, заявленную в качестве основной цели бюджетной политики. Как показывает практика, не только долгосрочные, но и краткосрочные цели не выдерживают проверки действительностью. Региональный бюджет корректируется по несколько раз в год, что уже стало нормой и не позволяет говорить о стабильности бюджетных проектировок. Фактическое исполнение бюджета отличается от утвержденного законом. Достаточно сказать, что при масштабной оптимизации расходов общая сумма неиспользованных ассигнований регионального бюджета за 2016 год составила 2,6 млрд руб.

Кредитование из федерального бюджета также следует признать кратковременной мерой, а не нормой межбюджетного регулирования. В противном случае продолжение долгового кризиса станет ожидаемым вариантом развития событий.

¹⁸ Пресс-конференция В.В. Путина 17.12.2015. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news>

В самом Бюджетном кодексе РФ сбалансированность ограничивается краткосрочными методами (на один финансовый год), что свидетельствует об отсутствии механизма обеспечения долгосрочной сбалансированности и устойчивости бюджетной системы. Ни в одном нормативном акте не только регионального, но и федерального уровня не определено, что понимается под устойчивостью бюджета, какие параметры ее характеризуют и каковы их пороговые значения.

В долгосрочной перспективе только через развитие экономики, устранение ее структурных дефектов могут быть решены бюджетные проблемы. К сожалению, за прошедшие пять лет региональная экономика не продемонстрировала видимых успехов в преодолении структурных диспропорций, наоборот, они усилились, прежде всего в налоговой сфере: в 2016 году доля Череповецкого металлургического комбината в формировании прибыли и налога на прибыль повысилась в три раза к уровню 2012 года. Базовое предприятие по-прежнему реализовало более половины промышленной продукции, произведенной в Вологодской области (рис. 10).

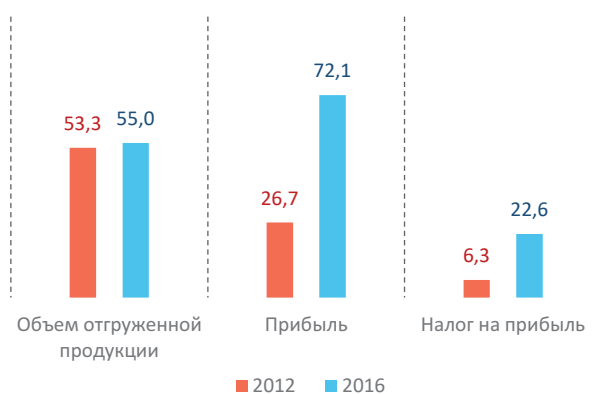


Рис. 10. Удельный вес ЧерМК в экономике Вологодской области в 2012 и 2016 гг., %

Источники: данные Росстата, ФНС; расчеты автора.

На этом фоне осторожные заявления Правительства области о промышленной диверсификации¹⁹ выглядят преждевременными.

Выделяя изъяны региональной бюджетной политики, мы должны осознавать, что за все годы рыночных реформ в России так и не было устранено ключевое структурное противоречие бюджетной системы, имеющее в своей основе неадекватное распределение доходных и расходных полномочий между уровнями публичной власти. В результате большинство регионов испытывает острую нехватку средств. По словам д-ра экон. наук Е.М. Бухвальда, в ходе реформы федеративных отношений, проведенной в 2000-х годах, «многие устоявшиеся представления о сути и принципах российского федерализма оказались выхолощенными, в ней не были глубоко отражены проблемы реализации баланса интересов федерального центра, последовательного экономического выравнивания регионов на основе выявления причин их неравенства и путей его преодоления» [16].

Как видится, первоочередной задачей федерального центра должно стать не долговое финансирование регионов, а проведение полномасштабной инвентаризации полномочий.

На наш взгляд, необходимо изменить в межбюджетном взаимодействии центра и территорий следующее:

- 1) увеличить с 28 до 50% долю дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности в общем объеме трансфертов, передаваемых регионам;
- 2) не сокращать процент отчислений²⁰, а оставлять в региональных бюджетах весь собранный на территории региона налог на прибыль;
- 3) по примеру Германии [17] распределять часть федерального налога на добав-

¹⁹ Отчитываясь об итогах социально-экономического развития Вологодской области за 2016 год, начальник Департамента стратегического планирования С.А. Пономарева отметила: «Мы подтвердили свою целевую задачу по диверсификации производства». При этом доказательством успехов послужили не структурные изменения промышленности, а темпы роста промышленного производства (Материалы публичных слушаний по годовому отчету об исполнении областного бюджета за 2016 год, с. 22).

²⁰ В соответствии с Федеральным законом «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса РФ и отдельные законодательные акты РФ» от 30.11.2016 № 401-ФЗ с 2017 по 2020 год налог на прибыль в региональные бюджеты будет зачисляться по ставке 17% вместо ранее действовавшей ставки 18%. По данным Департамента финансов Вологодской области, это приведет к потере доходов областного бюджета в сумме 1,9 млрд руб.

ленную стоимость между субъектами РФ на том основании, что добавленная стоимость создается в регионах;

4) начать поэтапное реформирование подоходного налогообложения физических лиц путем введения дифференцированных ставок, действующих в большинстве стран мира; экспериментально апробировать повышение налоговой ставки на сверхдоходы олигархата [18] (по нашим расчетам, введение прогрессии только в отношении долларовых миллиардеров способно удвоить поступления НДС в бюджеты регионов);

5) разграничить полномочия участников бюджетного процесса: в настоящее время в РФ финансовые органы исполнительной власти одновременно составляют проект бюджета и организуют его исполнение, что влечет возникновение конфликта интересов; в зарубежных странах, к примеру в США, составление проекта бюджета относится к компетенции Административно-бюджетного управления при

Президенте, а исполнение – к полномочиям Министерства финансов [19];

6) не пролонгировать проведение политики трансформации регионального рыночного долга в бюджетный, а реструктурировать на срок до 10 лет задолженность субъектов РФ, имеющих высокую долговую нагрузку;

7) увеличить трансферты регионам на реализацию инвестиционных проектов, обеспечив при этом транспарентность распределяемых средств.

И конечно же необходимо законодательно закрепить меры ответственности федеральных и региональных органов управления за неэффективное исполнение как доходов, так и расходов бюджета. Одной из важнейших задач бюджетной политики следует рассматривать повышение качества финансового контроля за «законностью, эффективностью, рациональностью, целесообразностью использования бюджетных средств» [20].

ЛИТЕРАТУРА

1. Зубаревич Н.В. Региональная проекция нового российского кризиса // Вопросы экономики. 2015. № 4. С. 37–52.
2. Ильин В.А., Поварова А.И. Недостатки налогового администрирования крупного бизнеса и их влияние на региональные бюджеты // Экономика региона. 2017. № 1. С. 25–37. DOI: 10.17059/2017-1-3
3. Ильин В.А., Поварова А.И. Эффективность государственного управления 2000–2015. Противоречивые итоги – закономерный результат. Вологда: ИСЭРТ РАН, 2016. 304 с.
4. Поварова А.И. Взаимоотношения металлургических комбинатов с бюджетом: долги растут, налоги падают // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2014. № 6. С. 159–182. DOI: 10.15838/esc2014.6.36.13
5. Синельников-Мурылев С.Г., Мамедов А.А. Региональные бюджеты – 2015: три способа решения проблемы дефицита. URL: <http://www.forbes.ru/mneniya-column/vertikal/272987>
6. *Revenue Statistics – Comparative tables*. OECD. URL: <http://stats.oecd.org/viewhtml.aspx?datasetcode=REV&lang=en>
7. Административная реформа и сокращение контрольно-надзорных функций / Научно-исследовательский университет «Высшая школа экономики». М.: НИУ ВШЭ, 2016. 38 с.
8. Жигалова О.В. Подходы к оценке эффективности достижения целевых показателей «майских указов» Президента Российской Федерации // Государственная служба. 2015. № 3 (95). С. 30–33.
9. Кравченко Л.И. Майские указы как имитация развития. URL: <http://rusrand.ru/docconf>
10. Алехина Б.И. Проблемы эффективного управления государственным долгом // Финансовый менеджмент. 2012. № 13. С. 36–38.
11. Кучеров А.В. Управление государственным долгом. СПб.: Литера, 2011. 132 с.
12. Пономаренко Е.В. Управление государственным долгом в современной России // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия «Экономика». № 5. 2012. С. 82–90.
13. Шестаков С. Замена переменной // Эксперт Северо-Запад. 2017. № 16–19 (749).

14. Домбровский Е.А. Десять шагов к сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации // Финансы и кредит. 2015. № 37. С. 52–64.
15. Соловьева О. Субъекты РФ экономят на развитии. URL: <http://www.ng.ru/economics/2015-11-11/1>
16. Бухвальд Е.М. Российский федерализм на критическом рубеже развития // Вопросы экономики. 2008. № 9. С. 70–83.
17. Buettner Th. The Finances of the German States. *Revista catalana de dret public*, 2006, no. 32, pp. 211–232.
18. Селезнев А.З. Однолетний бюджет на 2016 год в свете опыта «трехлеток» и кризисной ситуации в стране // Экономист. 2016. № 1. С. 40–45.
19. Шахова Г.Я., Маненок П.Л. Анализ опыта долгосрочного бюджетного прогнозирования в Соединенных Штатах // Бюджет. 2013. № 12. С. 89–94.
20. Аветисян И.А. Проблемы повышения эффективности государственного и муниципального контроля в Российской Федерации // Проблемы развития территории. 2015. № 2 (76). С. 120–132.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Поварова Анна Ивановна – старший научный сотрудник отдела проблем социально-экономического развития и управления в территориальных системах. Федеральное государственное бюджетное учреждение науки «Вологодский научный центр Российской академии наук». Россия, 160014, г. Вологда, ул. Горького, д. 56а. E-mail: aip150663@yandex.ru. Тел.: +7(8172) 59-78-10.

Povarova A.I.

EXECUTION OF THE REGIONAL BUDGET OF THE VOLOGDA OBLAST IN 2016: IMAGINARY AND REAL RESULTS

In June 2017, the Legislative Assembly of the Vologda Oblast adopted a law on regional budget execution for the year 2016. The problem of budget imbalance in recent years is one of the most urgent in the economic life of the Vologda Oblast and already deserves close attention. In practical interpretation, the change in the conditions of the regional budget has led to a change in the objectives of budget policy: if in 2008–2010, the starting point of the main directions of budget policy was considered to be support for the socio-economic development of the region, then starting in 2011 – it is to ensure long-term balance and stability of the budget. As a result, according to the findings of the study, budget policy is not an instrument of active influence on the restructuring of the regional economy, but a set of reactive measures aimed at achieving a budget surplus by optimizing all types of costs. The most important drawback of the report, in our opinion, was the lack of a critical assessment of the results of the regional budget. Instead, it was the apology of the success, which on closer examination turned out to be questionable. The article continues the series of publications of Vologda Research Center of the Russian Academy of Sciences on the results of the formation and execution of the regional budget of the Vologda Oblast. The purpose of this study was to try and find out what is behind the figures of the budget process in 2016, how budget consolidation contributed to the alleviation of the severity of the debt problem in the region. The scientific novelty of this work is determined by a comprehensive analysis, which allowed us to evaluate the budget performance in conjunction with the goals and objectives of the budget policy, as well as macroeconomic indicators, and to develop specific proposals on measures to strengthen the balance not only of the budget of the Vologda Oblast, but also the budgets of Russian regions. The main conclusion is that achieving a surplus cannot be interpreted as ensuring a long-term balance and sustainability of the budget. In our view, the task of creating preconditions for future development and improving the quality of society's life should become

a priority task of achieving a surplus budget. The materials of the article can be used by regional authorities and management in the development of budget policy, by experts in the field of finance, by students and researchers.

Regional budget, revenues, expenses, surplus, loans, public debt, debt burden, intergovernmental fiscal relations.

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Povarova Anna Ivanovna – Senior Research Associate at the Department for Issues of Socio-Economic Development and Management in Territorial Systems. Federal State Budgetary Institution of Science “Vologda Research Center of the Russian Academy of Sciences”. 56A, Gorky Street, Vologda, 160014, Russian Federation. E-mail: aip150663@yandex.ru. Phone: +7(8172) 59-78-10.