

Проблемы формирования регионального бюджета в условиях бюджетной консолидации



**Анна Ивановна
ПОВАРОВА**

Вологодский научный центр РАН
Вологда, Российская Федерация, 160014, ул. Горького, д. 56а
E-mail: aip150663@yandex.ru

Аннотация. Разработка основного финансового плана Вологодской области на период 2018–2020 гг. осуществлялась в условиях стагнации темпов роста валового регионального продукта, резкого падения инвестиционной активности, дальнейшего снижения реальных денежных доходов населения. В этой связи возрастает актуальность концептуальных подходов к формированию бюджета, которые должны быть определяемы с учетом его направленности на обеспечение создания условий для устойчивого развития в перспективе. Однако, как показали результаты исследования, в основе концепции нового финансового цикла лежит бюджетная консолидация, получившая отражение в некомпенсирующих инфляцию крайне низких среднегодовых темпах роста собственных доходов и расходов бюджета. Такие подходы к формированию регионального бюджета предопределены федеральными ориентирами, возводящими в абсолют принцип достижения профицита ценой сокращения финансирования будущего развития территории. Год за годом упускаются возможности использования бюджета в качестве инструмента активизации инвестиционной политики, не случайно в 2018–2020 гг. темпы роста капиталовложений будут околонулевыми, что не позволяет говорить о накоплении доходного потенциала. В статье приведены результаты анализа регионального бюджета Вологодской области на 2018–2020 гг., основная цель которого заключалась в оценке соответствия бюджетных параметров задачам развития региона. Научная новизна работы определяется комплексным исследованием, позволившим дать оценку влияния заданной Минфином РФ бюджетной консолидации на формирование бюджетной политики региона во взаимоувязке с макроэкономическим прогнозом и выработать

Для цитирования: Поварова А.И. Проблемы формирования регионального бюджета в условиях бюджетной консолидации // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2018. Т. 11. № 2. С. 100–116. DOI: 10.15838/esc.2018.2.56.7

For citation: Povarova A.I. Problems related to regional budgeting amid fiscal consolidation. *Economic and Social Changes: Facts, Trends, Forecast*, 2018, vol. 11, no. 2, pp. 100–116. DOI: 10.15838/esc.2018.2.56.7

конкретные предложения по мобилизации немногих оставшихся внутренних резервов повышения бюджетной обеспеченности. Главный вывод состоит в том, что новый бюджет продолжает линию на имитацию стабильности без реального преодоления стагнации бюджетных доходов и увеличения финансирования значимых сфер жизни общества. Материалы статьи могут быть использованы органами публичной власти при разработке бюджетной политики, специалистами в сфере финансов, научными работниками.

Ключевые слова: бюджетное планирование, региональный бюджет, бюджетная консолидация, профицит, собственные доходы, расходы, долговая нагрузка, межбюджетная политика.

Региональные бюджеты являются важнейшим инструментом экономической политики государства. В ходе рыночных преобразований, осуществляемых в России с 1991 г., значительная часть функций регулирования социально-экономических процессов перешла от федерации на субфедеральный уровень, в связи с чем роль региональных бюджетов повысилась. С 2000 по 2016 год их объем увеличился в тринадцать раз – с 0,7 трлн. руб. до 9,4 трлн. руб. На долю региональных бюджетов приходится около 40% бюджетных ресурсов страны. Из этих бюджетов финансируется 70% расходов на жилищно-коммунальное хозяйство и здравоохранение, 60% – на образование и агропромышленный комплекс, 50% – на дорожное хозяйство.

Составление проекта регионального бюджета – это первая стадия бюджетного процесса, от качества которой зависит стабильность его исполнения. О важности надлежащего составления проектов бюджетов свидетельствует закрепленный в бюджетном законодательстве принцип достоверности бюджета, предполагающий надежность показателей прогноза социально-экономического развития соответствующей территории и реалистичность расчета доходов и расходов бюджета¹.

Следует признать, что, несмотря на существующие фундаментальные труды в области исследования бюджетной системы, в настоящее время вопросы формирования бюджетов, особенно на уровне регионов, в отечественной экономической литературе освещены фрагментарно. Авторы в основном рассматривают проблемы, связанные с функционированием федерального бюджета и межбюджетными отношениями между федерацией и ее субъектами.

¹ Статья 37 Бюджетного кодекса РФ.

В то же время достаточно дискуссионным является вопрос первичности доходов или расходов при формировании бюджетов. Так, например, основоположник науки финансового права французский ученый П.М. Годме отмечал, что «зависимость государственных расходов от возможностей, определяемых имеющимися ресурсами, является, по существу, принципом элементарного благоразумия» [1].

Российский классик экономической науки И.Т. Тарасов высказывал другое мнение: «В государственном хозяйстве преобладают такие потребности, которые непременно должны быть удовлетворены, а потому правильнее определить сначала эти потребности и затем указать средства удовлетворения их» [2].

Давая оценку проекта федерального бюджета на 2018–2020 гг., ученые Института экономики РАН делают вывод о том, что существенная разница между ростом доходов и расходов бюджета в пользу первых и является главной концепцией государственной бюджетной политики – использовать как прирост доходов, так и экономию не на развитие, а на снижение дефицита [3].

Этой же точки зрения придерживаются и ученые ВолНЦ РАН. По нашему мнению, одной из системных ошибок бюджетной политики, проводимой Правительством РФ на современном этапе, следует считать превалирование бюджетных доходов над расходами, предопределяющее ограничение государственных расходов формируемым объемом доходов вне зависимости от уровня состояния экономики. Такой подход не позволяет в должной мере использовать расходы как инструмент воздействия на решение задач развития [4].

Вопросы составления региональных бюджетов, в частности бюджета Вологодской области, являются предметом исследований ученых

ВолНЦ РАН. Начиная с 2009 года проводятся ежегодные экспертизы проекта областного бюджета, на базе которых подготовлен цикл научных публикаций. В своих работах сотрудники центра отмечали следующие недостатки процесса формирования бюджета:

- ✓ отсутствие системы индикативного планирования, снижающее качество управления ходом исполнения бюджета (в 2014–2016 гг. среднегодовая сумма неосвоенных средств областного бюджета составляла около 2 млрд. руб.);

- ✓ несвоевременное распределение и перечисление безвозмездной финансовой помощи регионам из федерального бюджета, влекущее существенное занижение объема доходов на стадии проектирования областного бюджета и затрудняющее решение основной задачи бюджетной политики – обеспечение макроэкономической стабильности (в 2014–2016 гг. погрешность прогнозов доходов регионального бюджета Вологодской области составляла в среднем более 4 млрд. руб., или 10%);

- ✓ отсутствие инструментов воздействия на взаимоотношения с крупнейшими налогоплательщиками, налоговое администрирование которых локализовано в пределах отдаленных межрегиональных инспекций, оставляющее вне досягаемости региональных органов власти финансовые показатели работы крупных компаний, что отражается на полноценном планировании доходной части бюджетов (так, например, Правительство Вологодской области не рассматривает бюджетообразующее предприятие «Северсталь» в качестве основного катализатора финансовых ресурсов экономики региона и не включает показатели его прибыли в прогноз социально-экономического развития, а проект бюджета формируется с учетом поступлений от «Северстали», не подкрепленных каким-либо экономическим обоснованием).

Таким образом, одной из актуальных задач бюджетной политики становится разработка такого механизма формирования бюджетов субъектов РФ, который бы обеспечивал региональные власти законотворческой инициативой и большей прозрачностью по вопросам формирования своих бюджетов. Однако пока основные элементы доходов и расходов субъектов РФ определяются федеральным законодатель-

ством, оставляя регионам узкий сегмент для маневра [5].

Настоящая статья продолжает цикл публикаций ВолНЦ РАН по формированию регионального бюджета Вологодской области. В данной работе мы не претендовали на развитие теоретико-методологических основ формирования региональных бюджетов. Основная цель исследования преследовала рассмотрение научно-практических аспектов и заключалась в анализе параметров бюджета, а также оценке его роли в социально-экономическом развитии региона на перспективу 2018–2020 гг.

Теоретической базой исследования явились труды отечественных и зарубежных экономистов в области государственных финансов. В работе использовались законодательные акты РФ, указы Президента РФ, законодательные и подзаконные нормативные акты Вологодской области и субъектов Северо-Западного округа РФ (СЗФО), а также публикации в периодических изданиях.

Информационно-статистическую базу исследования составили данные отчетности Росстата, Министерства финансов РФ, Министерства экономического развития РФ, Федеральной налоговой службы, Федерального казначейства, департамента стратегического планирования и департамента финансов Вологодской области.

Базой планирования регионального бюджета Вологодской области в соответствии с нормами бюджетного законодательства послужил прогноз социально-экономического развития региона на 2018–2020 гг., подготовленный на основе сценарных условий и прогноза социально-экономического развития РФ. Областной бюджет проектировался на базовом варианте прогнозных параметров (*табл. 1*).

Правительством Вологодской области позиционируется, что данный вариант построен на поступательных темпах экономического роста и сохранении благоприятного инвестиционного климата, что явно переоценено.

Во-первых, среднегодовые темпы прироста ВРП, составляющие 1,2%, дают основание констатировать стагнацию экономического роста.

Во-вторых, базовый сценарий прогноза не содержит импульсов инвестиционного развития: фактически нулевые среднегодовые темпы

Таблица 1. Основные показатели прогноза социально-экономического развития Вологодской области в 2018–2020 гг., в сопоставимых ценах, % к предыдущему году

Показатели	Фактически		Прогноз			В среднем за 2018–2020	В среднем за 2018–2020 по РФ
	2016	2017	2018	2019	2020		
ВРП	100,1	100,1	102,1	100,9	100,7	101,2	(ВВП) 102,2
Промышленное производство	99,8	101,0	101,8	101,2	100,9	101,3	102,5
Инвестиции в основной капитал	128,4	108,3	100,2	100,0	100,1	100,1	105,3
Оборот розничной торговли	95,6	104,5	101,4	100,7	100,5	100,9	102,7
Реальная заработная плата	99,8	103,0	101,6	100,4	100,1	100,7	102,3
Реальные располагаемые денежные доходы населения	100,9	98,3	101,2	100,2	100,2	100,5	101,5

Источники: данные Росстата; Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://economy.gov.ru/prognoz/>; О прогнозе социально-экономического развития Вологодской области на среднесрочный период 2018–2020 годов: постановление Правительства Вологодской области от 30.10.2017 № 961; расчеты автора.

роста капиталовложений отражают неудовлетворительное состояние делового климата и возможностей органов власти и корпоративного сектора по финансированию инвестиций.

В-третьих, напряженная динамика розничного товарооборота, реальных денежных доходов населения и реальной заработной платы не дает повода рассчитывать на быстрое восстановление внутреннего потребительского спроса и увеличение его вклада в подъем региональной экономики.

Обращает на себя внимание то обстоятельство, что все макроэкономические показатели, заложенные в прогноз социально-экономического развития Вологодской области, в разы ниже средних значений по Российской Федерации.

Вялый экономический рост в условиях инвестиционного дефицита не мог не спроецироваться на динамику доходов областного бюджета (табл. 2).

В плановом периоде совокупные доходы бюджета будут иметь понижающий тренд, при этом в реальном измерении они сократятся на 7,5 млрд. руб., или на 11% к уровню 2017 г.

Прогноз безвозмездной финансовой помощи в виде трансфертов из федерального бюджета отражает общероссийские неблагоприятные тенденции²: ее объем как в номинальном, так и в реальном выражении уменьшится на треть. Такая ситуация только на примере одной территории означает не что иное, как очередное переложение финансирования дефицита федерального бюджета на региональный уровень.

Таблица 2. Доходы регионального бюджета Вологодской области в 2017–2020 гг.

Доходы	2017, факт	2018, план		2019, план		2020, план		2020 к 2017, %
		Млн. руб.	К 2017, %	Млн. руб.	К 2018, %	Млн. руб.	К 2019, %	
Всего	60134	57946	96,4	57442	99,1	58849	102,4	97,9
В реальном выражении*	66268	62582	94,4	59740	95,5	58849	98,5	88,7
Налоговые и неналоговые	50598	49168	97,2	50750	103,2	52050	102,6	102,9
В реальном выражении*	55759	53101	95,2	52780	99,4	52050	98,6	93,3
Межбюджетные трансферты	9536	8778	92,1	6692	76,2	6798	101,6	71,3
В реальном выражении*	10509	9480	90,2	6960	73,4	6798	97,7	64,7

* В данной статье все реальные бюджетные показатели рассчитаны в ценах 2020 г.
Источники: здесь и далее фактические данные об исполнении бюджета приведены из отчетности Федерального казначейства, плановые – из закона Вологодской области от 15.12.2017 № 4261-03 «Об областном бюджете на 2018 год и плановый период 2019 и 2020 годов».

² В течение 2018–2020 гг. сокращение межбюджетных трансфертов субъектам РФ составит 4% к уровню 2017 г. При этом на момент утверждения закона о федеральном бюджете более 70% суммы трансфертов не было распределено между регионами, что указывает на неопределенность межбюджетной политики, проводимой федеральным центром.

В условиях ограничения поддержки из федерации областному бюджету потребуются существенное наращивание собственной доходной базы. Планируется, что абсолютный объем налоговых и неналоговых (далее – собственных) доходов бюджета увеличится на 3%, однако его инфляционное обесценение составит 7%, что не дает основания рассчитывать на значимое пополнение собственных ресурсов.

В плановом периоде среднегодовой прирост собственных доходов будет отставать от прироста ВРП. Более того, ожидается уменьшение собственных источников бюджета по отношению к ВРП с 9,7% в 2017 г. до 8,7% в 2020 г. (рис. 1). Такая динамика свидетельствует о низкой результативности экономической и бюджетной политики, отсутствии точек роста в перспективе.

Структура налоговых доходов областного бюджета претерпит некоторые изменения, связанные с трансформацией профилирующих налогов: налог на прибыль переместится с первой на третью позицию, а роль налогов на имущество будет повышаться. В совокупности имущественные платежи и налог на доходы физических лиц (НДФЛ) будут генерировать около 60% налоговых доходов (табл. 3). Таким образом, структура налоговой базы областного бюджета становится более гибкой, что важно, поскольку по сравнению с налогом на прибыль налоги на имущество и НДФЛ обладают более высокой циклической устойчивостью.

Отдельного внимания заслуживает планирование поступлений налога на прибыль. Вновь приходится предъявлять претензию, связанную с отсутствием обоснования того, почему про-

Рис. 1. Темпы прироста ВРП и собственных доходов регионального бюджета Вологодской области в 2017–2020 гг., %

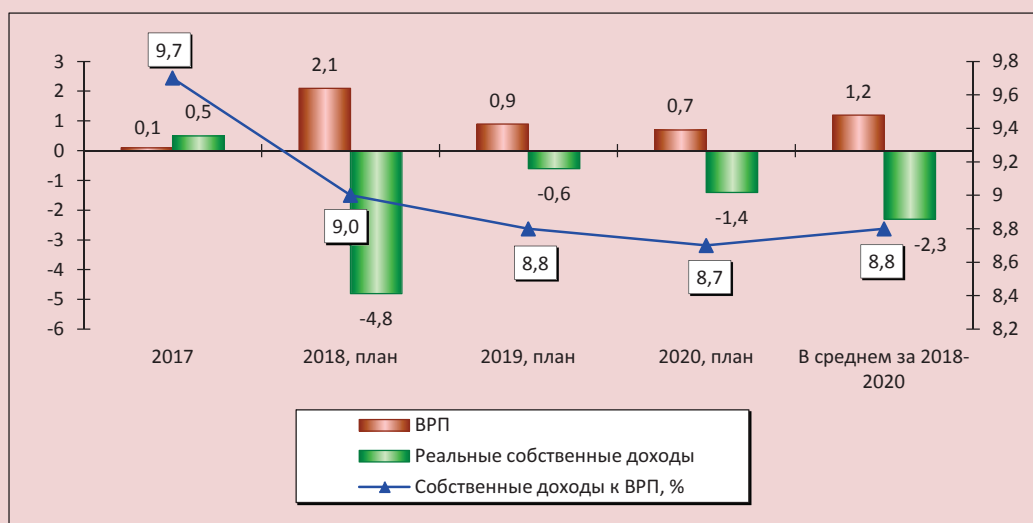


Таблица 3. Структура налоговых доходов регионального бюджета Вологодской области в 2017–2020 гг.

Налоговые доходы	2017, факт		2018, план		2019, план		2020, план	
	Млн. руб.	%	Млн. руб.	%	Млн. руб.	%	Млн. руб.	%
Всего	48731	100,0	47546	100,0	49107	100,0	50410	100,0
- НДФЛ	13722	28,2	13523	28,4	14140	28,8	14762	29,3
- налоги на имущество	11447	23,5	12432	26,1	13554	27,6	14153	28,1
- налог на прибыль	15453	31,7	13063	27,5	13005	26,5	13445	26,7
- акцизы	6335	13,0	6700	14,1	6496	13,2	6071	12,0
- прочие налоги	1774	3,6	1729	3,9	1912	3,9	1979	3,9

Таблица 4. Поступления налога на прибыль в региональный бюджет Вологодской области в 2017–2020 гг., млн. руб.

Показатели	2017, факт	2018, план	2019, план	2020, план	2020 к 2017, %
Прибыль до налогообложения	16041	16782	17846	19067,5	118,9
Поступления налога на прибыль	15452,5	13063	13005	13444,5	87,0
В том числе от ПАО «Северсталь» и АО «Апатит»	7299	5939,5	5420	5383	73,7
Уд. вес в общих поступлениях налога на прибыль, %	47,2	45,5	41,7	40,0	-7,2 п.п.

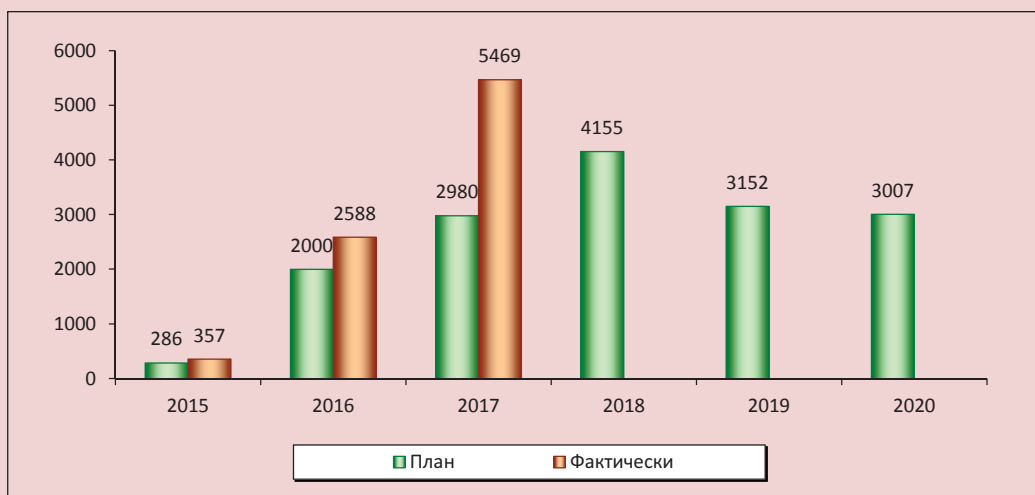
гноз прибыли не включает показатели двух крупнейших налогоплательщиков Вологодской области – ПАО «Северсталь» и АО «Апатит»³, а объемы поступлений налога на прибыль проектируются с учетом этих компаний. В 2020 г. при росте налоговой базы на 19% сборы налога на прибыль сократятся на 13% к уровню 2017 г. Судя по прогнозным параметрам, падение налоговых платежей произойдет за счет уменьшения отчислений бюджетобразующих предприятий на 26% (табл. 4).

Положительным моментом можно было бы считать уменьшение доли поступлений от

ключевых поставщиков налога на прибыль с 47 до 40%. Но это пока не может существенно изменить зависимость бюджета от двух крупнейших налогоплательщиков и требует значительных сдвигов в структуре промышленности.

Кроме того, на наш взгляд, ожидания по мобилизации налога на прибыль, в частности от ПАО «Северсталь», могут оказаться заниженными, на что указывает динамика плановых и фактических показателей: в 2015–2017 гг. фактические поступления платежей в 1,2–1,8 раза превышали плановые (рис. 2).

Рис. 2. Поступления налога на прибыль в региональный бюджет Вологодской области от ПАО «Северсталь» в 2015–2020 гг., млн. руб.



Источник: данные отчетности Федеральной налоговой службы (ФНС) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://www.nalog.ru/rn35/related_activities/statistics

³ Начиная с формирования областного бюджета на 2014 г., прибыль металлургического и химического производства не прогнозируется, на что обращалось внимание в экспертных заключениях и публикациях ВолНЦ РАН. Только за 2016 г. объем прибыли металлургической и химической промышленности составил 131 млрд. руб., что в семь раз больше объема, указанного в прогнозе (18,7 млрд. руб.). По данным Вологдастата, металлурги и химики обеспечили 83% совокупной прибыли в экономике Вологодской области.

По прогнозу Минэкономразвития РФ, в 2018–2020 гг. в черной металлургии сохранится устойчивая позиция: среднегодовые темпы роста производства составят 101,3% против 97,8% в среднем за 2015–2017 гг. Всемирная ассоциация стали прогнозирует рост мирового потребления на 1,6%. Не менее оптимистичны надежды и ПАО «Северсталь» в части повышения спроса на металл в России на уровне 3%.

Сборы НДФЛ планируются с ростом 7,6% к уровню 2017 г., что ниже ожидаемого роста средней заработной платы в экономике региона. При этом поступления НДФЛ в реальном измерении будут падать, что обусловлено опережающим повышением инфляции по сравнению с реальной заработной платой (табл. 5).

В отличие от налогов на прибыль и доходы еще один профилирующий источник доходов областного бюджета – налог на имущество организаций будет динамично увеличиваться не только в текущих, но и в сопоставимых ценах, обеспечив основную прибавку собственных доходов. Вместе с тем малозаметное повышение остаточной стоимости основных средств указывает на то, что рост данного платежа в бюджете обусловлен не столько факторами экономического роста (инвестициями в основной капитал, модернизацией основных фондов и т.п.),

сколько изменениями фискального администрирования налога на имущество в отношении субъектов естественных монополий (табл. 6).

В предстоящей трехлетке обеспеченность вологжан бюджетными доходами сложится ниже среднего уровня по стране в среднем на 20 тыс. руб., или на четверть, поэтому регион будет продолжать получать выравнивающие дотации⁴. Добавим, что за три года размер подушевой бюджетной обеспеченности увеличится менее чем на 1%, а выделение дотаций области сократится на 53% (табл. 7).

Завершая анализ доходной части областного бюджета, отметим, что в условиях сдержанной динамики региональной экономики скорее всего следует согласиться с осторожным планированием собственных доходов бюджета. Вместе с тем обеспокоенность вызывает то обстоятельство, что по примеру 2015–2017 гг. превышение фактических доходов над плановыми будет изъято из экономического оборота и использовано на достижение профицита.

Одной из основных задач бюджетной политики заявлено ограничение роста расходов. Вместе с тем из содержательной части закона о бюджете следует, что фактически ставится задача не ограничения, а бюджетной консолидации. Это с очевидностью показывает уменьше-

Таблица 5. Налоговая база и поступления НДФЛ в региональный бюджет Вологодской области в 2017–2020 гг.

Показатели	2017, факт	2018, план	2019, план	2020, план	2020 к 2017, %
Среднемесячная номинальная зарплата, руб.	31636	32935	34380	35808	113,2
Поступления номинального НДФЛ, млн. руб.	13722	13523	14140	14762	107,6
Реальная заработная плата, % к предыдущему году	103,0	101,6	100,4	100,1	102,1
Поступления реального НДФЛ	15122	14605	14705	14762	97,6
Индекс потребительских цен, %	102,2	104,0	104,0	104,0	112,5

Таблица 6. Поступления налога на имущество организаций в региональный бюджет Вологодской области в 2017–2020 гг., млн. руб.

Показатели	2017, факт	2018, план	2019, план	2020, план	2020 к 2017, %
Всего					
- в текущих ценах	10083	11055	12105	12666	125,6
- в сопоставимых ценах	11111	11939	12589	12666	114,0
Остаточная балансовая стоимость основных фондов, млрд. руб.	582	588	593	595	102,2
Ставки для трубопроводов, %	1,6	1,9	2,2	2,2	+0,6 п.п.
Ставки для железнодорожных путей, %	1,0	1,3	1,3	1,6	+0,6 п.п.

⁴ В 2000–2010 гг. Вологодская область имела статус региона-донора и не получала из федерального бюджета дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности.

Таблица 7. Обеспеченность населения бюджетными доходами, руб. на человека

Показатели	2017, факт	2018, план	2019, план	2020, план	2020 к 2017, %
Вологодская область	61095	59577	59886	61671	100,9
Российская Федерация	73264	76439	79603	83936	114,6
Разрыв в уровне бюджетной обеспеченности между областью и РФ					
тыс. руб.	-12169	-16862	-19717	-22265	183,0
%	-16,6	-22,1	-24,8	-26,5	+9,9 п.п.
Дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности, млн. руб.	2884	2734	1345	1370	47,5

ние расходов как доли от ВРП до 9,2% в 2020 году против 10,1% в 2017 г. За три года прирост номинальных расходов составит 4,8%, что не компенсирует инфляцию, реальные же расходы уменьшатся на 5% (табл. 8).

О жесткой экономии расходов свидетельствует динамика их основных видов (табл. 9). В реальном выражении сократятся все расходы, за исключением непроизводительных издержек на обслуживание госдолга и управление. Рост расходов на здравоохранение будет обусловлен преимущественно повышением зарплаты в соответствии с майскими указами Президента РФ, а не модернизацией отрасли.

Сильнейший секвестр коснется таких важных сфер жизнеобеспечения населения, как ЖКХ, спорт, сельское хозяйство. Особенно настораживает ситуация с финансированием ЖКХ по той причине, что в условиях стагнации доходов населения региональные власти перекладывают содержание этой отрасли на граждан.

Отношение бюджета к решению задач создания условий для роста региональной экономики и повышения качества жизни вологжан в значительной мере определяется распределением ассигнований по государственным программам (ГП).

Таблица 8. Расходы регионального бюджета Вологодской области в 2017–2020 гг.

Расходы	2017, факт	2018, план	2019, план*	2020, план*	2020 к 2017, %
Номинальные	52679	57111	55325	55208	104,8
К ВРП, %	10,1	10,4	9,6	9,2	-0,9 п.п.
Реальные	58052	61680	57538	55208	95,1
Индекс потребительских цен, %	102,2	104,0	104,0	104,0	112,5

* В целях сопоставимости расходы за 2019–2020 гг. приводятся без условно утверждаемых расходов, которые заложены в бюджет без распределения по направлениям финансирования.

Таблица 9. Динамика основных видов расходов регионального бюджета Вологодской области в 2017–2020 гг., млн. руб.

Расходы	2017		2020	2020 к 2017, %	
	Номинальные	Реальные		Номинальные	Реальные
Обслуживание госдолга	692	763	993	+43,5	+30,1
Здравоохранение	3771	4156	4985	+32,2	+19,9
Общегосударственные вопросы	2440	2689	2744	+12,5	+2,0
Образование	11776	12977	12759	+8,3	-1,7
Дорожное хозяйство	5700	6281	5990	+5,1	-4,6
Социальная политика	18422	20301	19143	+3,9	-5,7
Культура	667	735	680	+1,9	-7,5
Сельское хозяйство	1900	2094	1692	-10,9	-19,2
Физкультура и спорт	196	216	167	-14,8	-22,7
Жилищно-коммунальное хозяйство	2155	2375	566	-73,7	-76,2

Структура ГП в долгосрочной перспективе сохранит социальную направленность бюджета: на выполнение социальных обязательств будет использовано более 75% программного финансирования (табл. 10), что в принципе соответствует цели накопления человеческого капитала, поставленной в Стратегии социально-экономического развития Вологодской области на период до 2030 года⁵.

Вместе с тем реализация политики народосбережения невозможна без формирования условий для развития человеческого капитала, что предопределяет стабильный экономический рост. Однако доля государственных расходов на поддержку отраслей экономики уменьшится с 19% в 2017 г. до 17,5% в 2020 г. Так, например, и без того незначительное финансовое обеспечение ГП «Экономическое развитие» сокращается в два раза. Более чем двукратно урезаются расходы на ГП «Поддержка и развитие малого и среднего предпринимательства», что противоречит заявленным в Стра-

тегии приоритетам экономической политики. Добавим, что только в 2018 г. из 9,5 млрд. руб. общего объема ассигнований, предусмотренных на выполнение программ экономического подъема, 2,5 млрд. руб., или четверть, предназначены для финансового обеспечения деятельности госучреждений и управленческих функций в отраслях национальной экономики.

При общем увеличении программного финансирования на 9% расходы на реализацию программ в сфере государственного управления увеличатся почти на 30%. Сумма средств на одну ГП «Управление региональными финансами Вологодской области» составит ежегодно в среднем 3,5 млрд. руб., а на три вместе взятые программы в сфере экономики (развитие АПК, экономическое развитие и поддержка малого и среднего бизнеса) – 2,5 млрд. руб.

Повышение доли инвестиционных затрат в структуре бюджета объявлено одной из основных задач в новом цикле бюджетной политики. Однако при ограниченных финансовых ресур-

Таблица 10. Расходы регионального бюджета Вологодской области на реализацию государственных программ в 2017–2020 гг., млн. руб.

Наименование программ	2017, факт	2018, план	2019, план	2020, план	2020 к 2017, %
Программные расходы, всего	49189,5	54917	53422	53481	108,7
<i>Развитие человеческого потенциала и повышение качества жизни населения</i>					
Социальная поддержка граждан	11548	11867	11600	11650	100,9
Развитие образования	11056	11849	11933	11933,5	107,9
Развитие здравоохранения	8782	10463,5	10292,5	10572	120,4
Обеспечение населения доступным жильем	2452	1855	1745	2098	85,6
Итого	36977	41568,5	40902,5	40406,5	109,3
Удельный вес в программных расходах, %	75,2	75,7	76,6	75,6	+0,4 п.п.
<i>Повышение устойчивости и модернизация приоритетных секторов экономики</i>					
Развитие транспортной системы	5652	5737	5477	5737	101,5
Развитие агропромышленного комплекса и потребительского рынка	2161	2153	2215	2365	109,4
Экономическое развитие	362,5	272	176	176	48,6
Поддержка и развитие малого и среднего предпринимательства	156	75	56,5	68,5	43,9
Итого	9326,5	9472	8944,5	9367,5	100,4
Удельный вес в программных расходах, %	19,0	17,2	16,7	17,5	-1,5 п.п.
<i>Совершенствование системы государственного управления</i>					
Совершенствование государственного управления	208	281	237	237	113,9
Управление региональными финансами	2676,5	3595	3337	3470	129,6
Итого	2884,5	3876	3574	3707	128,5
Удельный вес в программных расходах, %	5,8	7,1	6,7	6,9	+1,1 п.п.
Источник: составлено автором по данным департамента финансов Вологодской области.					

⁵ Постановление Правительства Вологодской области от 17.10.2016 № 920 «О Стратегии социально-экономического развития Вологодской области на период 2030 года».

сах уровень социальных расходов придется поддерживать, поэтому капитальные вложения сохранят статус балансирующего источника: их удельный вес в расходах областного бюджета за три года уменьшится с 7,2 до 4,5% (рис. 3), что явится одним из факторов общего торможения инвестиционной активности в регионе и не позволит решить вышеуказанную задачу.

По мнению ряда ученых, именно государственные капиталовложения в условиях снижения деловой активности способны взять на себя антициклическую роль, поддерживая уровень занятости и совокупного спроса [6; 7].

Результатом бюджетной консолидации станет профицитное исполнение областного

бюджета. Формирование и исполнение профицита — одно из основных условий соглашений о предоставлении бюджетных кредитов⁶, заключенных Правительством Вологодской области с Минфином РФ в 2014–2017 гг.

В соответствии с условиями соглашений наибольшая часть профицита в 2016–2017 гг. направлялась не на дополнительное финансирование экономики и социальной сферы, а на погашение государственного долга области. К сожалению, данный подход, продиктованный центральным финансовым ведомством, пролонгируется и в ближайшей трехлетке, о чем свидетельствует динамика ожидаемых сумм профицита и возврата долговых обязательств (рис. 4).

Рис. 3. Расходы регионального бюджета Вологодской области на капитальное строительство в 2017–2020 гг.

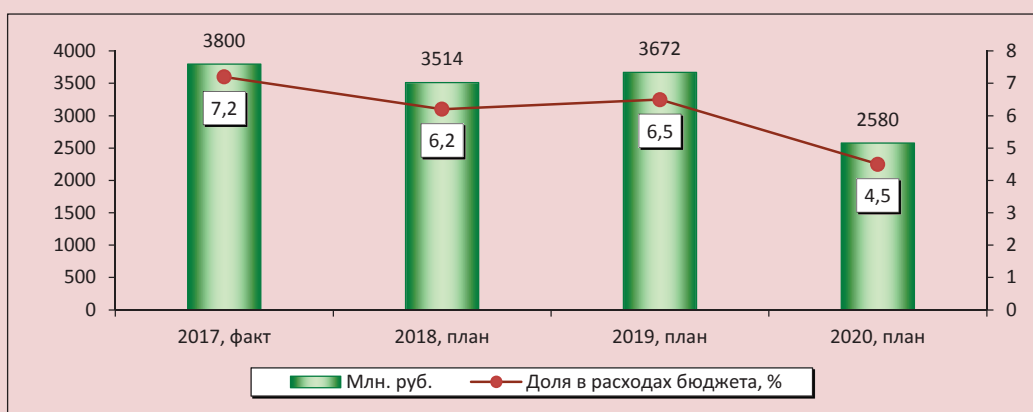
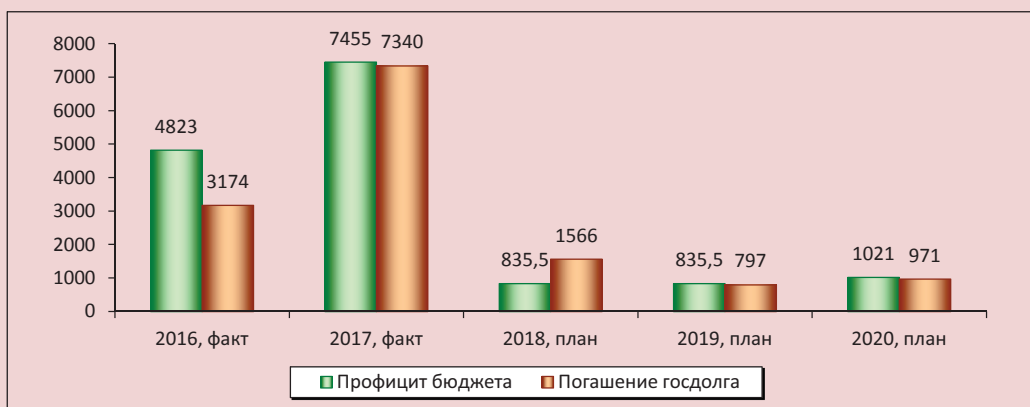


Рис. 4. Профицит регионального бюджета и погашение государственного долга Вологодской области в 2016–2020 гг., млн. руб.



⁶ В течение 2014–2017 гг. Вологодская область получила 26,7 млрд. кредитов из федерального бюджета (процентная ставка — 0,1%) на замещение банковских кредитов (средневзвешенная процентная ставка — 9,1%).

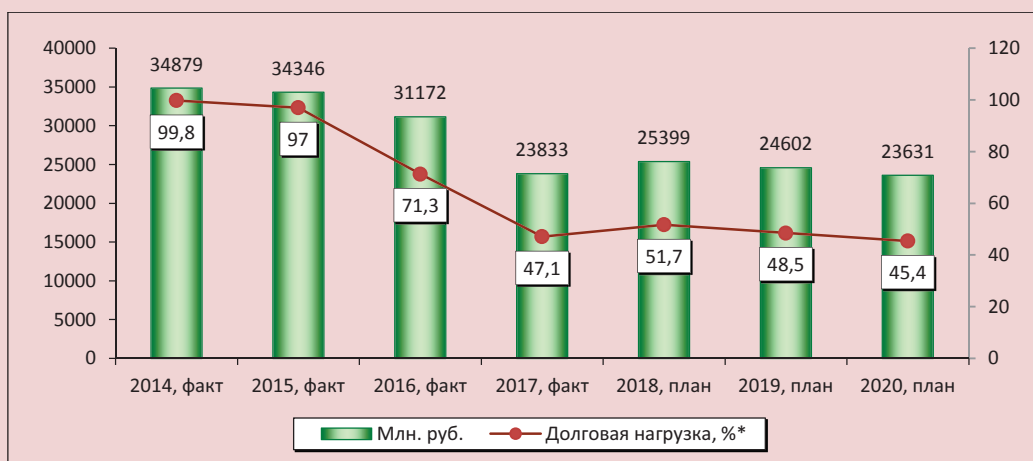
Замещение рыночного долга кредитами, полученными из федерального бюджета, и использование профицита на ликвидацию задолженности ощутимо ослабило долговую нагрузку региона – со 100% в 2014 г. до 47% в 2017 г. Вместе с тем ее заметного снижения в предстоящем финансовом цикле не ожидается, напротив, в первые два года долговая нагрузка несколько повысится (рис. 5).

Причиной фактической стагнации величины государственного долга, как в абсолютном, так и удельном выражении, станет постепенное наращивание кредитов коммерческих банков: в 2020 г. их доля в структуре задолженности бу-

дет сопоставима с показателем 2014 г. (рис. 6). В случае отсутствия заимствований из федерального бюджета, которые на этапе планирования и утверждения областного бюджета не предусмотрены, могут возникнуть риски возобновления роли рыночных кредитов как основного инструмента долговой политики региона.

Необходимо признать, что после 2012 г., в связи с необходимостью выполнения указов Президента РФ, долговой кризис большинства российских регионов вступил в острую фазу, создавая непосредственные угрозы для финансирования первоочередных расходных потребностей. С 2012 по 2017 г. объем задолженности

Рис. 5. Государственный долг Вологодской области в 2014–2020 гг.



* Долговая нагрузка рассчитана как отношение объема госдолга к объёму собственных доходов бюджета.

Рис. 6. Структура государственного долга Вологодской области в 2014–2020 гг., %

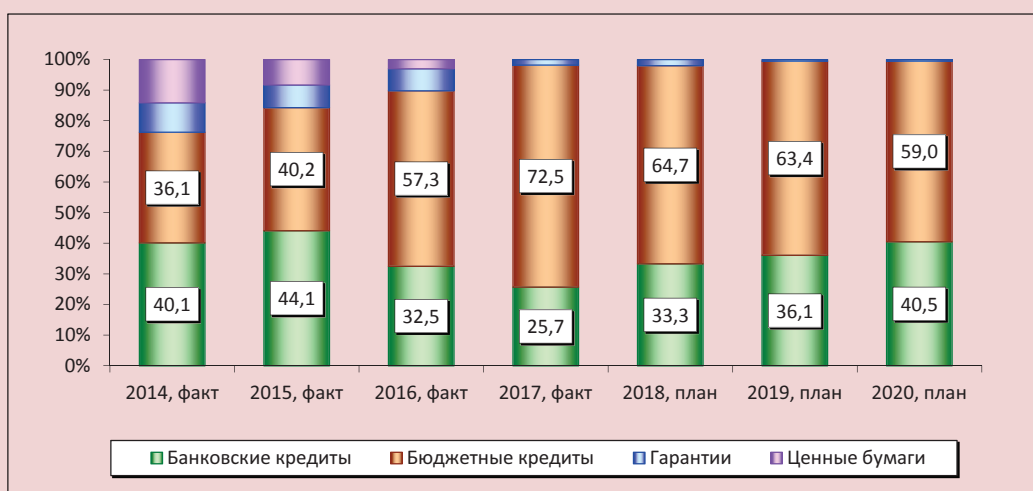


Таблица 11. Основные показатели государственного долга субъектов РФ в 2011–2017 гг.

Показатель	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2017 к 2011, %
Госдолг, млрд. руб.	1154,0	1334,3	1719,2	2061,2	2285,7	2352,9	2315,1	200,6
Долговая нагрузка, %	24,7	25,7	32,6	34,9	36,2	33,8	30,5	+5,8 п.п.
Количество регионов с долговой нагрузкой свыше 50%	23	33	46	55	57	55	48	208,7
Бюджетные кредиты, %*	36,3	31,9	27,4	31,4	35,4	42,1	43,6	+7,3 п.п.
Банковские кредиты, %*	24,5	31,1	39,2	41,7	40,8	34,4	28,9	+4,4 п.п.

* Удельный вес в структуре государственного долга.
Источник: расчет автора по данным Минфина РФ и Федерального казначейства.

вырос в два раза, на эту же величину возросло количество регионов, в бюджетах которых долговая нагрузка превысила половину собственных доходов. В 2013–2015 гг. дорогие коммерческие кредиты стали превалировать в структуре государственного долга субъектов РФ, и только в 2016 г. удалось переломить эту тенденцию путем замещения рыночных займов кредитами из федерального бюджета. По итогам 2017 г. доля банковских кредитов не составляла и 30% против 40% в среднем за 2013–2015 гг. (табл. 11). Тем не менее уровень субфедерального долга остается существенным: более 30% собственных ресурсов регионы вынуждены отдавать на погашение долгов.

Еще одна новация в сфере долговой политики на региональном уровне, о необходимости которой давно говорили представители экспертно-научного сообщества [8; 9; 10], связана с принятием решения о реструктуризации бюджетных кредитов⁷, полученных в 2015–2017 гг. Ожидается, что в течение 7–12 лет реструктуризация затронет все субъекты РФ и позволит уже в первые два года сэкономить 438 млрд. руб. По данным департамента финансов Вологодской области, в 2018–2020 гг. предполагается высвободить более 4 млрд. руб. и направить дополнительные средства на решение значимых проблем социально-экономического развития.

Подводя итоги выполненного анализа, резюмируем, что региональный бюджет Вологодской области на 2018–2020 гг. ориентирован на закрепление достигнутого в 2016–2017 гг. профицита, что в целом будет способствовать эко-

номической стабильности. Вместе с тем важно понимать, что в основе профицита лежит недостаточное налогово-бюджетное стимулирование экономики, на поддержку которой планируется использовать в среднем 20% бюджетных средств⁸. Следствием ограничения возможностей для проведения стимулирующих мер станет замедление темпов экономического роста региона до 0,7% в 2020 г. против 2,1% в 2018 г.

Издержками бюджетной консолидации явятся потери, которые выразятся в снижении не только экономического роста, но и доходов населения. Декларируемое повышение расходов на оплату труда не позволит обеспечить улучшение материального состояния вологжан: темпы роста реальных денежных доходов за три года упадут с 1,2 до 0,2%, а численность вологжан с доходами ниже величины прожиточного минимума к 2021 г. составит около 150 тыс. человек, или 12,6% от общей численности населения области при среднем показателе по стране 11,2%.

Нацеленность бюджетной политики на профицитность заставляет осторожно подходить к планированию расходов. При этом обращают на себя внимание существенные колебания динамики темпов роста расходов. Так, если в 2018 г. они планируются на уровне 108,4%, то в 2019 и 2020 гг. – соответственно на уровне 99,1% и 102,2%. Тем самым среднегодовой рост расходов в 2019–2020 гг. составит 100,6%, что не ком-

⁷ Данное решение было инициировано В. Путиным на заседании президиума Госсовета РФ 22.09.2017 г.

⁸ При расчёте данного показателя относительно 2018 года учитывались планируемые расходы по статье «Национальная экономика» (за исключением расходов на управленческие функции в сфере экономики) и бюджетные инвестиции в строительство объектов государственной и муниципальной собственности.

пенсирует инфляцию, а значит, не позволит в достаточной степени задействовать бюджет как инструмент развития.

На наш взгляд, расходная часть бюджета должна прирастать с учетом инфляции не ниже чем на 4% в год, даже за счет увеличения дефицита. Следовательно, проектируемые расходы должны были бы составить: в 2019 году — 59 млрд. руб.; в 2020 году — 62 млрд. руб. Это дало бы возможность дополнительно направить на социально-экономические нужды 7 млрд. руб. При этом дефицит бюджета находился бы на экономически безопасном уровне 3–6% относительно собственных доходов⁹.

Тем не менее в бюджетной политике, проводимой финансово-экономическим блоком Правительства РФ, дефицит расценивается исключительно негативно, отсюда и вытекает консервативный подход к формированию бюджетов всех уровней на принципе сбалансированности, который, по мнению академика РАН В.В. Ивантера, «не стоит возводить в абсолют... Если государство повышает пенсии, зарплаты работникам бюджетного сектора, то в экономике появляется дополнительный спрос, и это еще один сигнал для бизнеса инвестировать в производство...» [11].

Американские экономисты К.Р. Макконнелл и С.Л. Брю отмечали, что «сбалансированный бюджет несовместим с активным применением фискальной политики в качестве антициклического стабилизирующего инструмента. Для принятия сбалансированного бюджета правительство должно либо повысить ставки налогов, либо сократить расходы. Каждая из этих мер еще сильнее подавляет, а не стимулирует совокупный спрос. Ежегодное принятие сбалансированного бюджета — это проциклическая, а не антициклическая политика» [12].

Практический опыт развитых стран подтверждает выводы ученых о роли бюджетного дефицита в системе государственного регулирования спроса. С помощью дефицита во многом удалось преодолеть негативные последствия кризиса 2008–2009 гг. И в настоящее время государственные расходы большинства

стран мира имеют в своей основе дефицитное финансирование: в 2016 г. только в 30 из 220 стран бюджеты были сбалансированными¹⁰.

Вопреки международной практике бюджетная политика Российской Федерации на предстоящую трёхлетку не предполагает каких-либо серьезных изменений, ее основной концепцией остается финансовая консолидация, консервирующая низкие темпы экономического роста.

На наш взгляд, несмотря на неопределенность задач пространственного регулирования, остаточный потенциал мобилизации внутренних резервов региональных бюджетов, в том числе и бюджета Вологодской области, все же имеется.

Во-первых, не снимается с повестки дня вопрос повышения уровня собираемости налогов. По данным департамента финансов, задолженность по уплате платежей в областной бюджет на начало 2018 г. составила 1323 млн. руб., сократившись всего на 5% по сравнению с аналогичным периодом 2017 г. Погашение задолженности позволило бы пополнить собственные доходы областной казны на 3%.

Во-вторых, стремительными темпами идет накопление дебиторской задолженности главных распорядителей бюджетных средств: за 9 месяцев 2017 г. она выросла почти в пять раз и достигла 1,2 млрд. руб. На эту сумму могли бы быть дополнительно профинансированы расходы в случае взыскания имеющихся долгов.

В-третьих, теневой бизнес продолжает обеднять бюджет. По данным департамента стратегического планирования, на 01.04.2017 г. численность неофициально работающих в Вологодской области составляла 99,8 тыс. человек, или 15% трудоспособного населения. По самым грубым расчетам, потери бюджета от не исчисленного с «серых» зарплат НДФЛ оцениваются около 5 млрд. руб. в год.

Таким образом, борьба с нелегитимной оплатой труда, ликвидацией долгов перед бюджетом не теряет актуальности в ближайшей перспективе.

В-четвертых, нельзя забывать о качестве управления бюджетными расходами. По данным департамента финансов, в 2013–2017 гг.

⁹ В соответствии со ст. 92.1 Бюджетного кодекса РФ дефицит бюджета субъекта РФ не должен превышать 15% утвержденного общего годового объема доходов без учета безвозмездных поступлений.

¹⁰ Официальный сайт Центрального разведывательного управления США. — Режим доступа: <https://www.cia.gov/>

среднегодовая сумма нарушений, установленных в ходе контрольных мероприятий по исполнению областного бюджета, составила 1,7 млрд. руб. Наши расчеты показали, что в условиях проводимой бюджетной консолидации ежегодно не осваивалось 1,5 млрд. руб. выделенных ассигнований. Все эти факты говорят о низкой ответственности распорядителей по эффективному использованию бюджетных средств.

В-пятых, не будет лишним повториться, что важнейшим резервом укрепления бюджетной обеспеченности региональных бюджетов следует считать отмену льгот по налогу на имущество организаций, предоставляемых федеральным законодательством без соответствующей компенсации выпадающих доходных источников. Так, в 2016 г. в целом по субъектам РФ 50% плательщиков налога на имущество организаций пользовалась налоговыми преференциями (в СЗФО – 55,5%, в Вологодской области – 35,6%), из них 82,4% получали льготы по федеральному законодательству. В Вологодской, Архангельской, Новгородской областях и Республике Коми практически весь объем налоговых преимуществ был установлен федерацией. В результате действия льготных режимов налогообложения региональные бюджеты недополучили в среднем треть налога на имущество организаций (*табл. 12*). В Вологодской области потери платежей в два раза меньше, поскольку

благодаря усилиям региональных властей удалось добиться отмены ряда льгот для естественных монополий.

Совершенно очевидно, что необходимо проведение инвентаризации действующих налоговых льгот. К сожалению, пока отсутствует публичная информация по объему льгот, количеству их получателей в разрезе хозяйствующих субъектов, нет методического обеспечения по оценке эффективности льгот с точки зрения влияния на динамику отраслей экономики.

В-шестых, результаты многолетних исследований ВолНЦ РАН по вопросам деятельности крупнейших налогоплательщиков [13; 14; 15] доказали, что огромный урон бюджетам регионов с моноструктурной налоговой базой наносит крайне непрозрачный механизм администрирования прибыли крупных корпораций. Использование различных способов минимизации налогообложения подробно отражено в ряде публикаций сотрудников центра. В продолжение темы приведем недавно опубликованные данные финансовой отчетности за 2017 год ключевого поставщика налога на прибыль в бюджет Вологодской области – ПАО «Северсталь» (*табл. 13*).

Как можно увидеть, имея прибыль до налогообложения по итогам 2017 г. в сумме 146 млрд. руб., корпорация должна была бы отчислить в региональный бюджет 25 млрд. руб. платежей. Фактически в бюджет поступило 5,5 млрд. руб.,

Таблица 12. Льготы по налогу на имущество организаций, предоставленные по федеральному законодательству в субъектах СЗФО в 2016 г.

Субъект	Количество налогоплательщиков	Из них применяющих льготы	В том числе федеральные	К общему числу льготников, %	Сумма льгот, млн. руб.	К исчисленной сумме налога, %
Республика Коми	3790	1705	1665	97,7	1848	12,8
Ленинградская область	7827	4772	2396	50,2	2197	14,2
Вологодская область	6740	2397	2286	95,4	1397	14,3
Псковская область	2819	1327	1180	88,9	346	24,8
Архангельская область	3793	1814	1789	98,6	1542	26,2
Новгородская область	2949	1203	1147	95,3	830	27,2
Мурманская область	2851	2031	912	44,9	1162	28,4
Республика Карелия	2726	1750	977	55,8	844	43,2
г. Санкт-Петербург	32215	19889	16597	83,4	15822	50,6
Калининградская область	3935	1772	1608	90,7	2273	64,1
СЗФО	69645	38660	30557	79,0	28261	31,1
Российская Федерация	605932	303374	255573	84,2	225318	28,7

Источник: расчет автора по данным ФНС.

Таблица 13. Поступления налога на прибыль от ПАО «Северсталь» в региональный бюджет Вологодской области в 2015–2017 гг., млрд. руб.

Показатели	2015	2016	2017	В среднем за 2015–2017
Прибыль до налогообложения	44,3	106,5	146,0	98,9
Расчётный налог на прибыль *	8,0	19,2	24,8	17,3
Фактически уплаченный налог на прибыль	0,4	2,6	5,5	2,8
Разница	-7,6	-16,6	-19,3	-14,5
Дивиденды собственника ПАО «Северсталь»	39,1	53,5	54,6**	49,1
К уплаченному налогу на прибыль, раз	97,7	20,6	9,9	17,5

* В 2015–2016 гг. по ставке 18%, в 2017 г. – по ставке 17%.
 ** За 9 месяцев 2017 г.
 Источники: данные ФНС; финансовой отчетности ПАО «Северсталь»; расчеты автора.

то есть в 4,5 раза меньше. Надо отметить, что это самое существенное рассогласование величины налоговой базы и поступлений налога на прибыль за три последних года. Причины таких диспропорций предстоит выяснить в ходе изучения процесса формирования финансовых результатов и базы налогообложения. Однако практический опыт ранее проведенных исследований дает основание предполагать, что ключевые факторы лежат в правовой плоскости, позволяющей максимально учитывать затраты налогоплательщиков и исключать из налогообложения ряд доходов, а оптимизированную таким образом прибыль выводить из хозяйственного оборота в виде огромных дивидендов. Классик экономической теории Дж. Гэлбрейт справедливо считал, что «сократить высокий уровень доходов олигархов можно путем отмены налоговых льгот и ликвидации «лазеек» в налоговых законах» [16].

Фиксируя определенные изъяны нового бюджета Вологодской области, мы исходим из понимания того, что в настоящее время возможности самоуправления региональных властей ограничены централизованной моделью бюджетного устройства, которая уже привела к деградации налоговой базы большинства территорий. Вместо формирования экономически мотивированной системы разграничения полномочий между уровнями публичной

власти федеральный центр предпринимает не всегда продуманные, а порой парадоксальные решения по перераспределению доходов¹¹, ведущие к потере самостоятельности региональных бюджетов. По оценкам департамента финансов Вологодской области, в 2018–2020 гг. в результате изменений федерального законодательства ежегодные потери налогов регионального бюджета превысят 4 млрд. рублей.

Необходимость разработки альтернативной межбюджетной политики высвечивается все более многоаспектно. Представителями экспертно-научного сообщества неоднократно высказывались конкретные предложения в этом направлении, в частности:

- ✓ инвентаризация доходных и расходных полномочий субъектов РФ: с 2000 г. не было случая делегирования федерацией полномочий регионам с полной финансовой обеспеченностью [17];

- ✓ не снижение доли отчислений налога на прибыль в региональные бюджеты, а зачисление в полном объеме его сборов [18], тем более что в формировании доходов федерального бюджета доля этого платежа не превышает 3%;

- ✓ введение прогрессивной шкалы НДФЛ, которая, не говоря о развитых государствах, работает во всех странах БРИКС, кроме России. По мнению академика РАН Б.С. Кашина, главная причина, которая мешает введению этой

¹¹ К примеру, 30.11.2016 г. был принят Федеральный закон № 401-ФЗ, вносящий изменения в Налоговый кодекс РФ, в соответствии с которыми ставка налога на прибыль, зачисляемого в бюджет субъекта РФ, снижена с 18 до 17%. Основной мотивировкой данной новации явилось увеличение дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности регионов. Закономерно встает вопрос: зачем отнимать у регионов эту долю налога, а затем компенсировать ее дотациями? О неэффективности подобного механизма межбюджетного регулирования можно говорить на примере Вологодской области: в течение 2018–2020 гг. потери налога на прибыль оцениваются 2 млрд. руб. (13%), а снижение выравнивающих дотаций вместо их увеличения – 1,5 млрд. руб. (53%).

справедливой меры в нашей стране, – непомерная жадность олигархов и плотный контроль с их стороны за органами власти [19].

Словом, управление бюджетом в системе государственного регулирования нуждается в

существенной корректировке и переориентации в сторону регионов. Продолжение политики бюджетной консолидации неизбежно приведет к затяжному долговому кризису и дестабилизации экономики территорий [20].

Литература

1. Годме П.М. Финансовое право. М.: Прогресс, 1978. 428 с.
2. Тарасов И. Т. Очерк науки финансового права // Финансы и налоги: очерки теории и политики. М.: Статут, 2004. С. 211.
3. Экспертное заключение Института экономики РАН на проект федерального бюджета РФ на 2018–2020 гг. / Официальный сайт Института экономики РАН. Режим доступа: <https://inecon.org/demo/ekspertno-analiticheskaya-deyatelnost/>
4. Ильин В.А., Поварова А.И. Эффективность государственного управления 2000–2015. Противоречивые итоги – закономерный результат. Вологда: ИСЭРТ РАН, 2016. 304 с.
5. Российский федерализм. Экономико-правовые проблемы / Институт экономики РАН; Центр экономики федеративных отношений; отв. ред. С.Д. Валентей. СПб.: Алетейя, 2008. 320 с.
6. Dequech D. Post Keynesianism, Heterodoxy and Mainstream Economics // Review of Political Economy. April 2012. Vol. 24. No. 2. P. 353-368.
7. Lerner A.P. Functional Finance and the Federal Debt // Social Research. 1943. Vol. 10. P. 38-51.
8. Бирюков А.Г. О практике предоставления бюджетных кредитов бюджетам субъектов РФ // Власть. 2012. № 1. С. 12-21.
9. Из регионов пришел долговой «SOS»!: интервью с д.э.н. О.Г. Дмитриевой [Электронный ресурс] // Мир новостей. 2013. № 2092. Режим доступа: <https://mirnov.ru/ekonomika/>
10. Простят на семь лет: интервью с д.э.н. В.В. Климановым // Российская газета. 2018. № 7464. Режим доступа: <https://rg.ru/2018/01/08/>
11. Ивантер В.В. О чем расскажет бюджет // Российская газета. 2017. № 7394. Режим доступа: <https://rg.ru/2017/10/09/>
12. Макконнелл К.Р., Брю С.Л. Экономикс: принципы, проблемы, политика. М.: ИНФРА-М, 1999. 974 с.
13. Поварова А.И. Взаимоотношения металлургических комбинатов с бюджетом: долги растут, налоги падают // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2014. № 6. С. 159-182.
14. Поварова А.И. Влияние интересов собственников металлургических корпораций на результаты деятельности головного предприятия // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2011. № 5. С. 36-51.
15. Поварова А.И. Снижение фискальной функции налога на прибыль: факторы и пути повышения // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2014. № 3. С. 180-195.
16. Galbraith J. Th New Industrial State. Boston, 1967, p. 227.
17. Татаркин А.И. Диалектика государственного и рыночного регулирования социально-экономического развития регионов и муниципалитетов // Экономика региона. 2014. № 1. С. 9-30.
18. Зубаревич Н.В. Межбюджетные отношения центра и регионов: экономические и институциональные аспекты // Журнал новой экономической ассоциации. 2014. № 3. С. 158-161.
19. Кашин Б.С. Выступления в Думе. М., 2016. 192 с.
20. Ильин В.А., Поварова А.И. Проблемы регионального развития как отражение эффективности государственного управления // Экономика региона. 2014. № 3. С. 48-63.

Сведения об авторе

Анна Ивановна Поварова – старший научный сотрудник, Вологодский научный центр РАН (160014, Российская Федерация, г. Вологда, ул. Горького, д. 56а; e-mail: air150663@yandex.ru)

Статья поступила 29.03.2018.

Povarova A.I.

Problems Related to Regional Budgeting amid Fiscal Consolidation

Abstract. The development of the major financial plan of the Vologda Oblast for 2018–2020 was carried out amid stagnating GRP growth rates, a sharp decline in investment activity, further decrease in population's real money incomes. In this regard, conceptual approaches to budgeting, which should be determined in view of its orientation on providing conditions for future sustainable development, is becoming more relevant. However, according to the study, the concept of a new financial cycle is based on fiscal consolidation, which is reflected in extremely low average annual growth rates of own revenues and budget expenditure which do not compensate for inflation. Such approaches to regional budgeting are predetermined by federal guidelines, which absolutize the principle of achieving surplus at the cost of reducing the funding of the territory's future development. Year after year, the opportunities of using budget as a tool for triggering the investment policy are being missed. It is not by accident that in 2018–2020, the growth rate of investment will be near-zero, which does not indicate the income generation potential. The article presents the results of analysis of the regional budget of the Vologda Oblast for 2018–2020, the main purpose of which is to assess the compliance of budget parameters with the objectives of the region's development. The research novelty of the work is determined by a comprehensive study which made it possible to assess the impact of budget consolidation set by the Ministry of Finance on the regional budget policy in conjunction with macroeconomic forecast and develop specific proposals to mobilize the few remaining domestic reserves to increase fiscal capacity. The main conclusion is that the new budget continues to simulate stability without actually overcoming the stagnation of budget revenues or increasing funding for significant spheres of the society. The materials of the article can be used by public authorities in the development of the budget policy, experts in finance, and researchers.

Key words: budget planning, regional budget, fiscal consolidation, budget surplus, own revenues, expenditure, debt load, inter-budget policy.

Information about the Author

Anna I. Povarova – Senior Researcher, Vologda Research Center of the Russian Academy of Sciences (56A, Gorky Street, Vologda, 160014, Russian Federation; e-mail: aip150663@yandex.ru)