

## Исполнение территориальных бюджетов в 2014 году: напряжение не спадает



**Анна Ивановна**

**ПОВАРОВА**

старший научный сотрудник, зав. сектором исследования проблем общественных финансов, Федеральное государственное бюджетное учреждение науки Институт социально-экономического развития территорий Российской академии наук (160014, г. Вологда, ул. Горького, д. 56а, aip150663@yandex.ru)

**Аннотация.** «Майские указы» В. Путина окончательно закрепились в статусе национальной цели. На фоне затухающей экономической динамики, усугубляемой внешними шоками, реализация этих указов легла тяжким бременем на региональные бюджеты без адекватного финансового подкрепления из федерального бюджета. В результате по итогам 2014 г. в Российской Федерации практически не осталось безубыточных регионов.

Ошибочность проводимого курса бюджетной политики давно стала предметом не просто критики многих ведущих учёных и экспертов, а критики конструктивной, включающей позитивные рекомендации по формированию альтернативной политики. К сожалению, итоги 2014 г. убедительно показали, что Правительство РФ не отошло от линии бюджетной консолидации. Напротив, безвозмездная финансовая помощь регионам активно трансформируется в долговое финансирование в форме бюджетных кредитов. Однако и на эту квазиподдержку, являющуюся временным фактором, региональные власти могут рассчитывать только при условии бездефицитности бюджета ценой отказа от расходов на экономическое развитие и повышение благосостояния населения.

Результаты анализа фактических данных свидетельствуют о том, что бюджетные проблемы регионов, во многом рукотворно созданные неэффективной бюджетной политикой центра, достигли критического уровня. В преддефолтном состоянии оказалась четверть субъектов с преобладающей долей рыночной задолженности. Расстройство общественных финансов затронуло уже самые сильные территории, что противоречит парадигме устойчивого регионального развития.

В отличие от финансово-экономического кризиса 2009 г., регионы вступили в кризис 2014 г. с огромными долгами и бюджетным дефицитом. В условиях готовящегося 10% секвестра расходов федерального бюджета [5] субъектам РФ вряд ли стоит ожидать увеличения финансовой помощи.

Очевидно, что им придётся адаптировать свои бюджеты к изменившейся экономической ситуации, но в условиях исчерпания возможностей сокращения инвестиций, расходов на ЖКХ и экономику балансирующими источниками будут выступать бюджетный сектор и оставшиеся меры социальной поддержки населения, что повлечёт сжатие внутреннего спроса, создав не только экономические, но и политические риски для региональных властей.

В статье на основе результатов анализа исполнения бюджетов субъектов РФ за 2014 г. обоснованы практические рекомендации по стабилизации территориальных бюджетных систем и их выходу из кризиса.

Информационной базой исследования послужили официальные данные Министерства финансов РФ [7], Федерального казначейства [8], Федеральной налоговой службы [9], Федеральной службы государственной статистики [10].

**Ключевые слова:** регион, территориальный бюджет, дефицит, кредиты, государственный долг, корректировка бюджетной политики.

На первый взгляд исполнение субфедеральных бюджетов в 2014 г. было благополучным: совокупные и собственные доходы<sup>1</sup> увеличились на 7–9%. Однако доходобразующими стали регионы, получающие нефтегазовую ренту, и федеральные мегаполисы<sup>2</sup>. В большинстве же субъектов РФ (в 61 из 83) темпы прироста собственных доходных источников оказались ниже, чем в среднем по стране.

Несмотря на ускорение динамики, на которую во многом повлиял эффект низкой базы, темпы роста бюджетных доходов оказались ниже темпов инфляции<sup>3</sup>. В реальном выражении как совокупные, так и собственные доходы не достигли уровня 2008 г. (*табл. 1*).

Основными факторами снижения темпов роста доходов стали следующие.

Во-первых, обусловленное общей рецессией российской экономики<sup>4</sup> сниже-

ние темпов роста промышленного производства и инвестиций (*табл. 2*).

В 2014 г. объём промышленного производства увеличился на 1,7% против 5% в 2011 г. При этом все федеральные округа, за исключением Дальневосточного, демонстрировали понижающую динамику начиная с 2012 г. Ряд регионов всё ещё не преодолел кризисного спада промышленности в 2008–2009 гг. Среди них такие крупные индустриальные центры, как Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий автономные округа, Челябинская, Нижегородская, Архангельская области, федеральные города, что указывает на долгосрочные негативные тенденции в экономике.

Инвестиции в основной капитал перешли в минусовую зону ещё в 2013 г., а в 2014 г. темпы спада ускорились с 0,3 до 2,7%. При этом сжатие инвестиционной активности произошло в половине субъектов РФ, то есть инвестиционный кризис сохраняется.

Во-вторых, прогрессирующее снижение прибыли и соответственно налога на прибыль организаций. За 2011–2014 гг. объём прибыли хозяйствующих субъектов уменьшился на 33%, а поступления налога на прибыль – на 15% (*рис. 1*).

<sup>1</sup> К собственным относятся доходы бюджетов субъектов РФ без учёта безвозмездных поступлений.

<sup>2</sup> Из общего объёма прироста собственных доходов, составившего 555 млрд. руб., на долю федеральных городов, Ханты-Мансийского АО, Сахалинской, Тюменской, Московской и Ленинградской областей пришлось 318 млрд. руб.

<sup>3</sup> По данным Росстата, в 2014 г. индекс потребительских цен на товары и услуги в РФ составил 111,4%.

<sup>4</sup> В 2014 г. прирост ВВП РФ оказался минимальным после 2009 г. и составил 0,6%.

Таблица 1. Доходы бюджетов субъектов РФ\* в 2008–2014 гг., млрд. руб.

Показатели	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2014 к 2008, %
Доходы, всего	6196	5924	6537	7644	8064	8165	8747	141,2
Темп роста, %	128,0	95,6	110,3	116,9	105,5	101,2	107,1	-20,9 п.п.
В реальном выражении**	9301	8104	8367	9112	9121	8695	8747	94,0
Темп роста, %	118,6	87,1	103,2	108,9	100,1	95,3	100,6	-18 п.п.
Собственные доходы	4912	4243	4980	5827	6385	6588	7143	145,4
Темп роста, %	120,3	86,4	117,4	117,0	109,6	103,2	108,4	-11,9 п.п.
В реальном выражении**	7374	5805	6374	6946	7221	7016	7143	96,9
Темп роста, %	111,4	78,7	109,8	109,0	104,0	97,2	101,7	-9,6 п.п.

\* В целях сопоставимости динамики все показатели приводятся без учёта Крымского федерального округа.

\*\* Цены 2014 г.

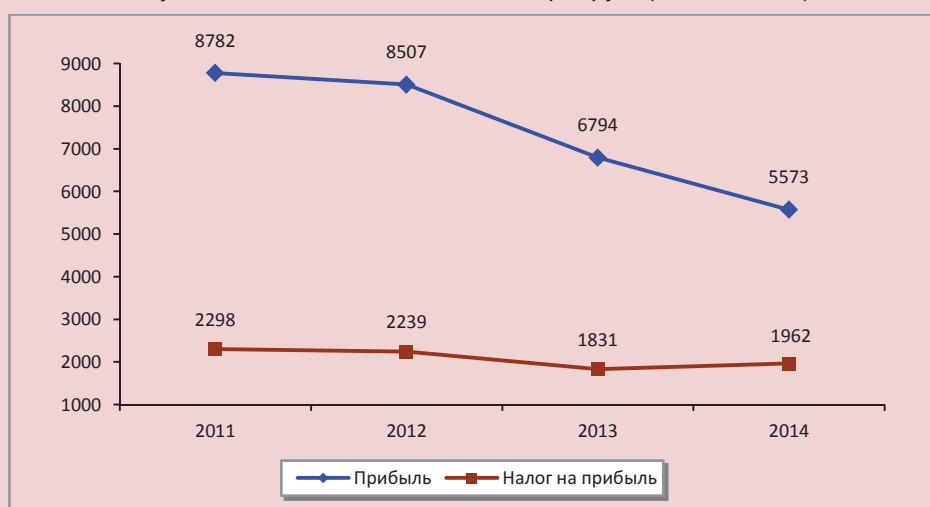
Источники: данные Федерального казначейства России; Росстата; расчёты автора.

Таблица 2. Индекс промышленного производства и физического объёма инвестиций в основной капитал в 2011–2014 гг., % к предыдущему году

Федеральный округ	Промышленное производство				Инвестиции в основной капитал			
	2011	2012	2013	2014	2011	2012	2013	2014
Северо-Кавказский	109,8	106,3	106,2	98,9	103,3	112,2	102,9	109,1
Уральский	101,9	101,6	101,1	100,1	114,2	106,4	98,2	101,3
Центральный	106,9	105,7	101,4	101,3	107,2	112,9	105,0	98,9
Приволжский	109,4	104,5	101,8	102,0	110,1	109,5	104,6	98,9
Сибирский	106,4	107,2	104,7	101,8	116,2	111,8	90,5	96,0
Дальневосточный	109,1	103,0	103,3	105,3	126,5	88,1	80,5	94,8
Северо-Западный	107,7	102,6	99,8	97,6	110,0	104,0	77,1	92,4
Южный	109,5	107,8	104,4	102,7	110,3	107,4	108,7	83,2
Российская Федерация	105,0	103,4	100,4	101,7	110,8	106,6	99,7	97,3

Источник: данные Росстата.

Рисунок 1. Динамика прибыли и поступлений налога на прибыль в бюджеты субъектов РФ в 2011–2014 гг., млрд. руб. (цены 2014 г.)



Источники: данные Федерального казначейства; Росстата; расчёты автора.

В 37 субъектах РФ, преимущественно экономически развитых, поступления налога на прибыль не достигли объёмов 2011 г. даже без поправок на инфляцию, что ещё раз подтверждает сохранение проблем в региональной экономике (табл. 3). Самые негативные тренды сложились в регионах, имеющих крупные металлургические предприятия (Белгородская, Кемеровская, Вологодская, Мурманская области, Красноярский край). В 2014 г. осталось всего 8 субъектов с преобладающей долей налога на прибыль в структуре собственных доходов (в 2008 г. таковых было 18).

Общий прирост налога на прибыль, поступившего в территориальные бюджеты в 2014 г., составил 242 млрд. руб., более 70% этой суммы обеспечили всего 6 регионов (Сахалинская, Тюменская, Ленинградская области, Республика Саха, Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий автономные округа).

Тяжёлое финансовое положение предприятий и организаций усугубила жёсткая кредитная политика. За 2014 г. при средней рентабельности по экономике РФ 8,7% средневзвешенные процентные ставки по коммерческим кредитам повысились в два раза – с 9,2 до 18,3%, а задолженность реального сектора экономики по займам увеличилась в полтора раза и достигла более 8 трлн. руб. (рис. 2), что сопоставимо с годовым объёмом доходов субфедеральных бюджетов.

В-третьих, замедление реальных темпов роста налога на доходы физических лиц (НДФЛ) до 0,7% против 4,1% в 2013 г. (рис. 3), обусловленное обвальным падением реальных доходов населения и заработной платы под воздействием снижения цен на нефть, девальвации рубля и внешних санкций во второй половине 2014 г.

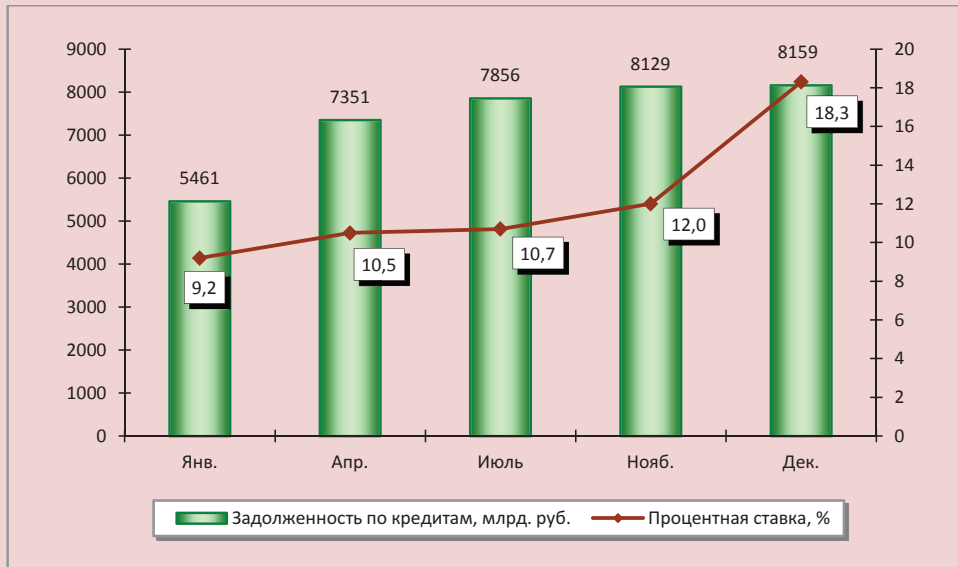
При этом большинство (60%) территориальных бюджетов показали отрицательную динамику сборов НДФЛ.

Таблица 3. Поступление налога на прибыль в бюджеты субъектов РФ в 2011–2014 гг., млрд. руб.

Субъект	2011	2012	2013	2014	2014, %	
					к 2013	к 2011
Иркутская область	30,06	39,96	29,13	29,72	102,0	98,9
Самарская область	36,17	45,32	39,45	35,57	90,2	98,3
Нижегородская область	25,51	24,15	24,18	24,21	100,1	94,9
Тюменская область	108,62	105,95	65,96	102,4	155,3	94,3
Свердловская область	47,25	55,57	46,36	43,74	94,4	92,6
г. Москва	566,95	545,85	485,72	485,43	99,9	85,6
Пермский край	33,99	35,48	33,06	28,52	86,3	83,9
Ямало-Ненецкий АО	47,08	46,29	27,28	37,81	138,6	80,3
Хабаровский край	12,75	15,36	11,37	9,77	85,9	76,6
Красноярский край	68,98	52,54	42,59	49,7	116,7	72,1
Мурманская область	16,3	10,96	11,17	11,63	104,2	71,4
Вологодская область	12,01	10,93	5,96	7,58	127,3	63,1
Кемеровская область	35,94	24,57	15,14	19,21	126,9	53,4
Белгородская область	25,6	19,2	13,58	11,22	82,6	43,8
Российская Федерация	1927,94	1979,89	1719,67	1961,67	114,1	101,7

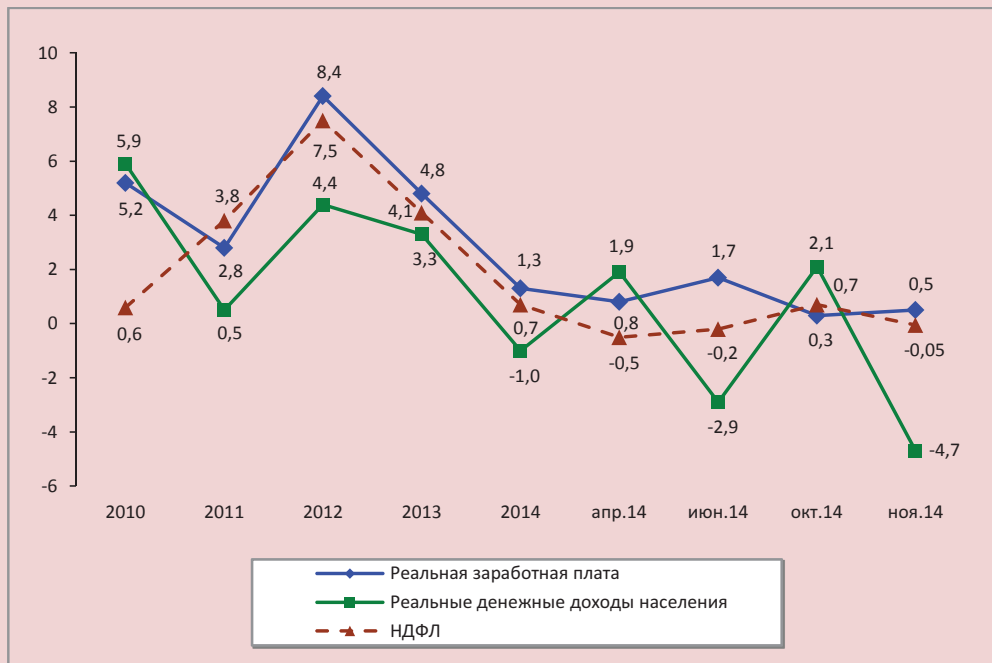
Источники: данные Федерального казначейства; расчёты автора.

Рисунок 2. Задолженность реального сектора экономики РФ по банковским кредитам и средневзвешенные процентные ставки в 2014 г.



Источник: данные Банка России [6].

Рисунок 3. Динамика реальной заработной платы, реальных денежных доходов населения и поступлений НДФЛ\* в 2010–2014 гг., % к предыдущему году



\* Цены 2014 г.

Источники: данные Федерального казначейства; Росстата; расчёты автора.

Это значит, что не только налог на прибыль, но и подоходный налог утратил роль стабильного источника прибавки региональной казны.

Немаловажную роль в снижении поступлений НДС сыграла оптимизация сети учреждений социального комплекса, которую региональные власти чаще всего выбирают в качестве способа решения задачи по повышению оплаты труда работников бюджетного сектора, поставленной в указах Президента РФ от 7 мая 2012.

За последние три года численность работающих в учреждениях образования, здравоохранения и культуры сократилась на 500 тыс. человек, в то время как темпы прироста поступлений НДС в бюджет от этих отраслей уменьшились с 12,7 до 4,3% (рис. 4).

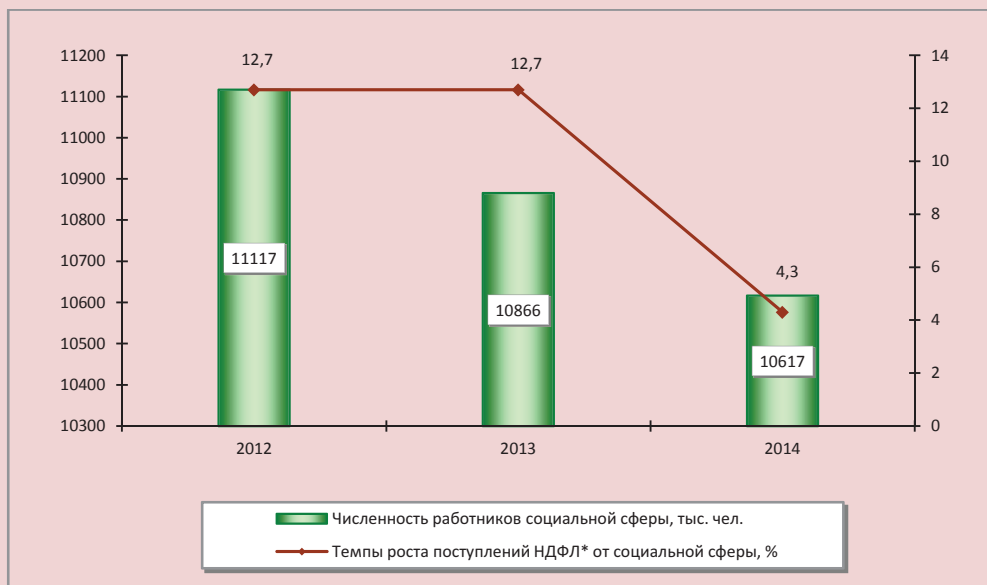
В-четвёртых, уменьшение по сравнению с уровнем 2013 г. темпов роста посту-

плений акцизов на 10% в сопоставимых ценах (рис. 5), вызванное снижением сборов акцизов на дизельное топливо.

В-пятых, постепенное снижение субсидий и субвенций из федерального бюджета, в результате чего объём межбюджетных трансфертов в реальном выражении уменьшился на 414 млрд. руб. или на 21% по сравнению с уровнем 2011 г., а доля доходов субфедеральных бюджетов, формируемых за счёт безвозмездной финансовой помощи, снизилась с 21,5 до 17,7% (рис. 6).

За последние годы не произошло изменений в трансфертной политике центра, которая по-прежнему ориентирована на максимальную поддержку регионов Дальневосточного федерального округа, депрессивных республик Северо-Кавказского, Сибирского федеральных округов. Размеры межбюджетных трансфертов территориям различались в пять раз (рис. 7).

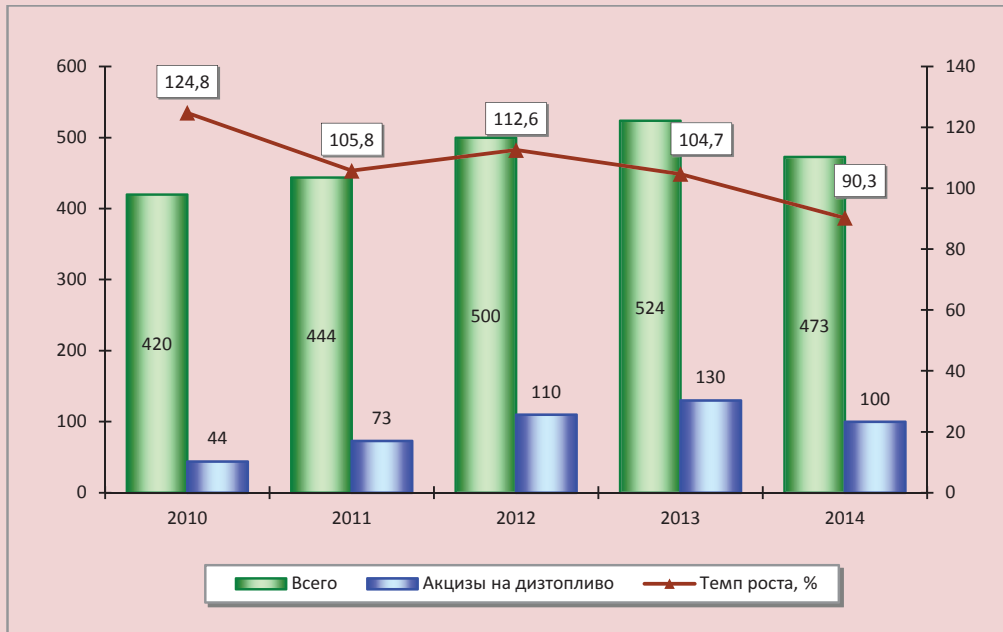
Рисунок 4. Численность работников социальной сферы и темпы роста поступлений НДС в бюджеты субъектов РФ в 2012–2014 гг.



\* Цены 2014 г.

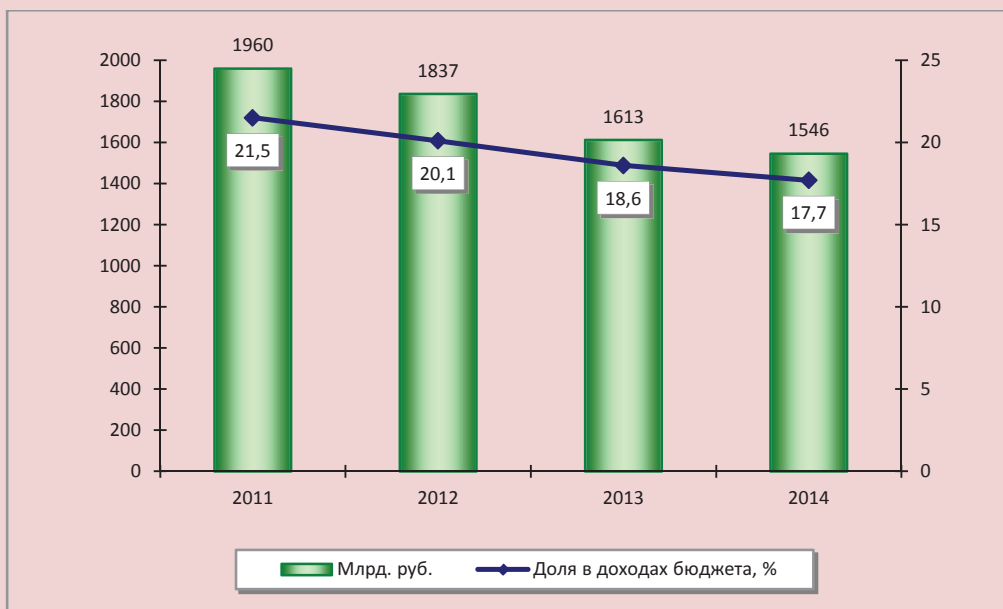
Источники: данные ФНС; Росстата; расчёты автора.

Рисунок 5. Поступление акцизов в бюджеты субъектов РФ в 2010–2014 гг., млрд. руб. (цены 2014 г.)



Источники: данные Федерального казначейства; Росстата; расчёты автора.

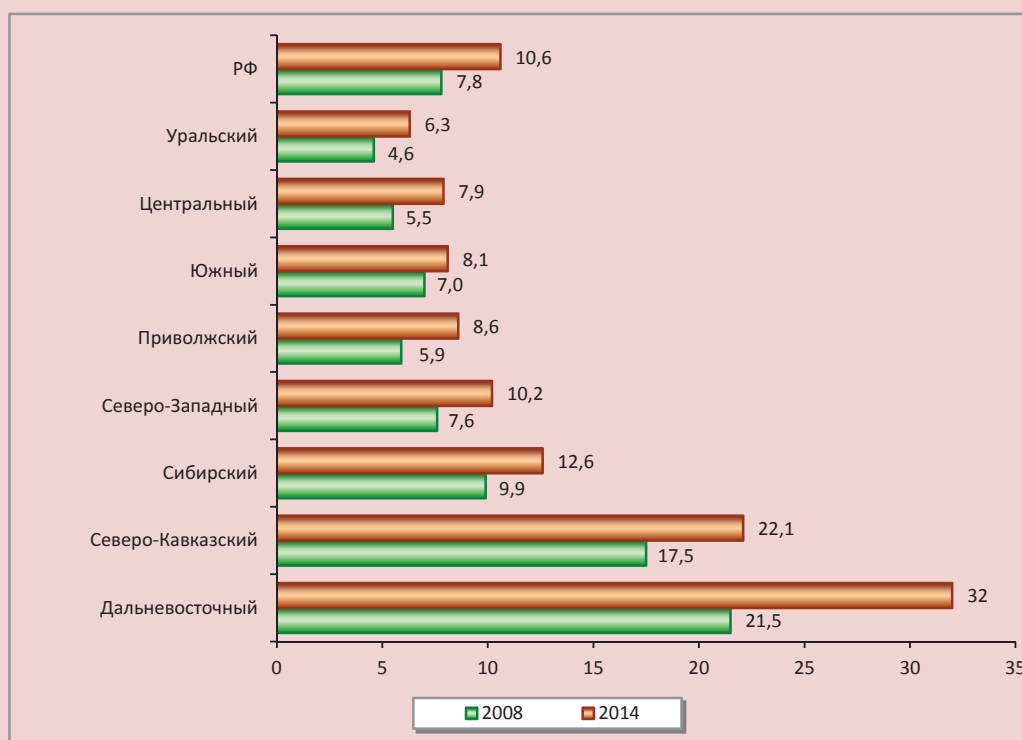
Рисунок 6. Динамика межбюджетных трансфертов, поступивших в бюджеты субъектов РФ из федерального бюджета в 2011–2014 гг.\* (цены 2014 г.)



\* В связи с изменением бюджетной функциональной классификации данные до 2011 г. не приводятся.

Источники: данные Федерального казначейства; Росстата; расчёты автора.

Рисунок 7. Межбюджетные трансферты федеральным округам РФ в 2008 и 2014 гг., тыс. руб. на душу населения



Источники: данные Федерального казначейства; расчёты автора

Политика выравнивания, как часть межбюджетной политики, проводимой центром, так и не привела к заметному снижению региональной поляризации. В 2014 г. лишь 18 регионов являлись самодостаточными, а 63 региона и после распределения дотаций имели подушевую обеспеченность бюджетными доходами ниже среднего уровня (рис. 8).

Более того, в 2011–2014 гг. уровень зависимости от трансфертов субъектов большинства федеральных округов был выше среднего по стране (табл. 4). Добавим, что долю трансфертов в бюджетах регионов Центрального федерального округа, равную 10,5%, можно считать условной, поскольку без учёта московской агломерации доходные источники осталь-

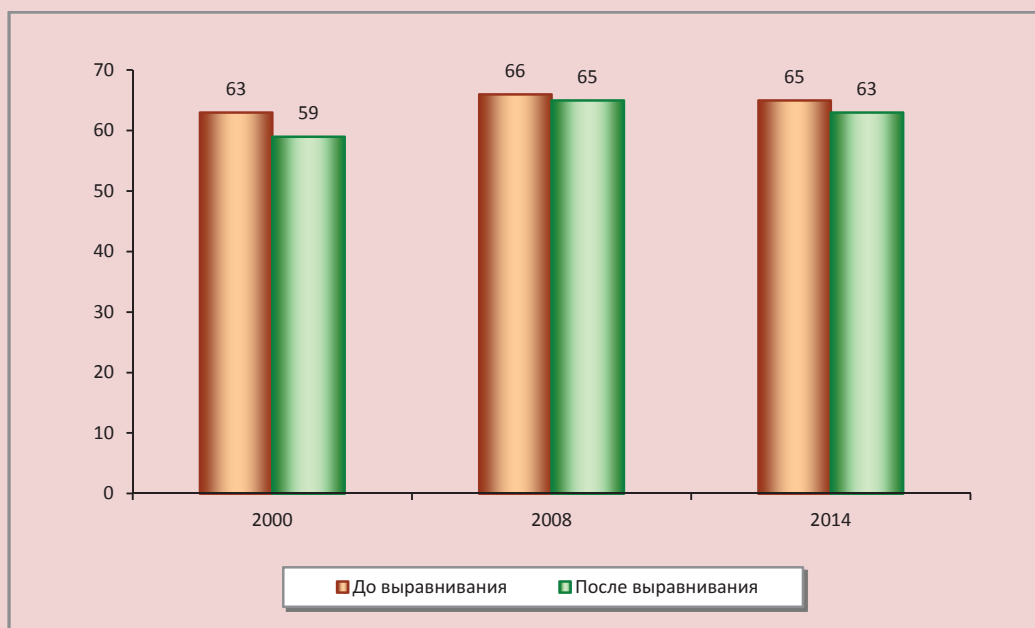
ных субъектов этого округа в среднем на 25% обеспечивались за счёт федеральных средств.

Особую тревогу вызывает постепенное сворачивание финансовой помощи в виде субсидий на реализацию федеральных целевых программ и софинансирование капитальных вложений (рис. 9).

За 2008–2014 гг. объём вышеуказанных субсидий уменьшился на 93 млрд. руб., или на 42%, что в свою очередь повлекло сокращение капитальных расходов территориальных бюджетов на 360 млрд. руб., или на 26%. Безусловно, такое снижение бюджетных инвестиций создаст долгосрочные риски для устойчивого роста налогового потенциала. Заметим, что половину трансфертов на капиталовложения



Рисунок 8. Количество субъектов РФ, имеющих уровень обеспеченности доходами бюджета ниже среднего



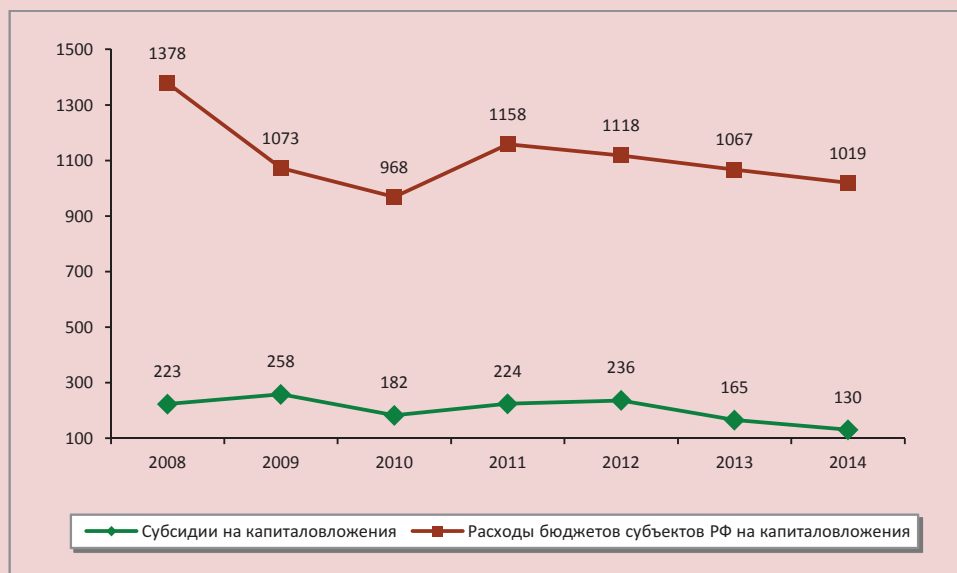
Источник: расчёты автора по данным Федерального казначейства и Росстата.

Таблица 4. Межбюджетные трансферты, перечисленные из федерального бюджета в территориальные бюджеты в 2011–2014 гг., в разрезе федеральных округов

Федеральный округ	2011		2012		2013		2014	
	Млрд. руб.	%*	Млрд. руб.	%*	Млрд. руб.	%*	Млрд. руб.	%*
Северо-Кавказский	203	65,4	212	63,9	204	60,8	213	60,8
Дальневосточный	195	37,3	181	32,0	233	36,0	199	28,2
Сибирский	224	25,2	213	23,3	216	23,4	242	24,7
Южный	145	29,9	146	26,8	105	20,1	113	20,2
Приволжский	285	25,3	264	21,8	241	19,4	256	19,5
Северо-Западный	149	17,1	145	16,7	135	14,9	141	14,3
Центральный	335	13,0	370	13,5	305	11,1	306	10,5
Уральский	107	12,4	92	10,3	76	9,1	77	8,0
Российская Федерация	1644	21,5	1624	20,1	1515	18,6	1546	17,7

\* Доля межбюджетных трансфертов в доходах территориальных бюджетов.  
Источники: данные Федерального казначейства; расчёты автора.

Рисунок 9. Субсидии на софинансирование федеральных целевых программ и капитальных вложений, полученные бюджетами субъектов РФ из федерального бюджета в 2008–2014 гг., млрд. руб.



Источник: данные Федерального казначейства.

получили всего 7 регионов<sup>5</sup>, что лишний раз подчёркивает непрозрачность межбюджетного взаимодействия.

Одним из направлений бюджетной политики, проводившейся региональными властями в 2013–2014 гг., была заявлена оптимизация, следствием которой стало снижение темпов роста расходов на 0,6% в 2013 г. и на 1,7% в 2014 г. (табл. 5).

Необходимо отметить, что за 2008–2014 гг. доля расходов территориальных бюджетов, несущих основную нагрузку по удовлетворению жизненных потребностей подавляющей части жителей страны<sup>6</sup>, в консолидированном бюджете РФ уменьшилась с 45 до 38%. За этот же период рост расходов федерального бюджета был

<sup>5</sup> Московская, Калининградская, Самарская, Омская, Амурская области, Хабаровский край и Республика Ингушетия.

<sup>6</sup> Доля бюджетов субъектов РФ в расходах консолидированного бюджета РФ на ЖКХ составляет 88%, образование – 80%, здравоохранение – 71%, культуру – 77%.

вдвое выше, чем региональных бюджетов (табл. 6). Очевидно, что роль субъектов РФ в экономике страны становится всё менее значимой.

Проведённый нами анализ динамики и структуры расходной части территориальных бюджетов позволил выделить следующие основные тенденции:

1. Преломление роста совокупных расходов на социальную сферу, обусловленное снижением бюджетного обеспечения образования и здравоохранения. В 2014 г. темпы роста финансирования образовательной деятельности впервые показали отрицательный тренд. Уменьшение второй год подряд расходов на здравоохранение вызвано передачей части их финансирования в территориальные фонды обязательного медицинского страхования<sup>7</sup>.

<sup>7</sup> Справедливости ради отметим, что консолидированные расходы на здравоохранение за 2014 г. увеличились на 4,5%.

Таблица 5. Динамика и структура расходов бюджетов субъектов РФ в 2012–2014 гг. (цены 2014 г.)

Расходы	2012			2013			2014		
	Млрд. руб.	Уд. вес, %	К 2011, %	Млрд. руб.	Уд. вес, %	К 2012, %	Млрд. руб.	Уд. вес, %	К 2013, %
Расходы, всего	9436	100,0	103,1	9379	100,0	99,4	9216	100,0	98,3
Общегосударственные вопросы	577	6,1	103,3	582	6,2	106,5	578	6,3	99,3
Национальная экономика	1816	19,2	115,7	1843	19,6	101,5	1759	19,1	95,4
ЖКХ	997	10,6	86,3	960	10,2	96,4	901	9,6	93,9
Социальная сфера, всего	5760	61,0	107,6	5704	60,8	99,0	5673	61,7	99,5
образование	2315	24,5	112,4	2485	26,5	107,3	2452	26,6	98,7
культура	291	3,1	103,9	307	3,3	105,5	319	3,5	103,8
здравоохранение	1536	16,3	108,0	1332	14,2	86,7	1297	14,1	97,3
социальная политика	1441	15,3	101,4	1398	14,9	97,0	1415	15,4	101,2
Обслуживание государственного и муниципального долга	84	0,9	93,4	97	1,0	115,1	122	1,3	125,3

Источники: данные Федерального казначейства; Росстата; расчёты автора.

Таблица 6. Доля расходов бюджетов субъектов РФ в консолидированном бюджете РФ, темпы роста расходов по уровням бюджетной системы в 2008–2014 гг., %

Показатели	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2014 к 2008, %
Доля расходов бюджетов субъектов РФ в расходах консолидированного бюджета РФ	45,2	39,3	39,6	41,3	39,3	39,8	38,3	-6,9 п.п.
Расходы федерального бюджета	126,5	127,6	104,7	108,0	118,0	103,5	111,1	195,8
Расходы бюджетов субъектов РФ	130,5	100,0	106,1	115,7	108,6	105,6	104,6	147,3

Источник: расчёт автора по данным Федерального казначейства.

Незначительный рост расходов на социальную политику и культуру связан с более поздним, чем в образовании и здравоохранении, повышением оплаты труда в соответствии с указами Президента РФ, а также с индексацией пособий по социальной поддержке населения.

2. Сокращение поддержки отраслей национальной экономики, темпы роста которой перешли в минусовую зону и составили 95,4%, в то время как ещё в 2012 г. они прирастали на 15,7%.

3. Устойчивый понижающий тренд расходов на жилищно-коммунальное хозяйство. Именно сворачивание затрат на эту отрасль наряду с масштабным

сокращением бюджетных инвестиций региональные власти использовали в качестве источника погашения дефицита бюджетных ресурсов, необходимых для выполнения президентских указов. За последние три года финансирование ЖКХ сократилось почти на 100 млрд. рублей, или на 10%.

4. Динамичный рост наиболее непродуктивных расходов бюджета – процентных платежей по обслуживанию государственного долга, – составивший 45%.

Замедление темпов роста социальных расходов не способствовало снижению уровня социализации территориальных бюджетов. Хотя после 2011 г. доля расходов

на содержание социальной сферы увеличилась незначительно (с 58,5 до 62%), что следует увязывать с оптимизацией сети бюджетных учреждений, но в 60 субъектах РФ она была выше среднего показателя.

Вместе с тем в условиях острых долговых проблем власти 17 регионов изыскали возможность направить более 30% бюджетных ресурсов на поддержку отраслей национальной экономики и жилищно-коммунальное хозяйство, причём это в основном регионы, имеющие некрупные бюджеты. Так, к примеру, в Республике Мордовия на финансовое обеспечение указанных отраслей использовано 30,6% расходной части бюджета, чего нельзя сказать о Вологодской области, затратившей на эти цели 21,4% расходов. При этом бюджет Вологодской области на треть превышал бюджет Республики Мордовия, а долговая нагрузка составила 82% по отношению к собственным бюджетным доходам, в то время как в Мордовии – 108,8%. Сюда же

можно отнести Псковскую и Амурскую области, бюджеты которых меньше бюджета Вологодской области, но долговая нагрузка высокая (табл. 7).

Социальная модель бюджетов российских регионов обусловила заметный рост расходов, не подкреплённых собственными доходными источниками. По сравнению с докризисным уровнем собственные доходы в реальном выражении в 2014 г. увеличились на 8%, расходы – на 19% (рис. 10).

В результате опережающего роста расходных обязательств 74 субъекта РФ исполнили бюджет с дефицитом, который в 2014 г. достиг 469 млрд. руб., вдвое превысив плановый объём. Без учёта 9 регионов, имевших положительный бюджетный баланс, чистый дефицит составил 524 млрд. руб. (табл. 8).

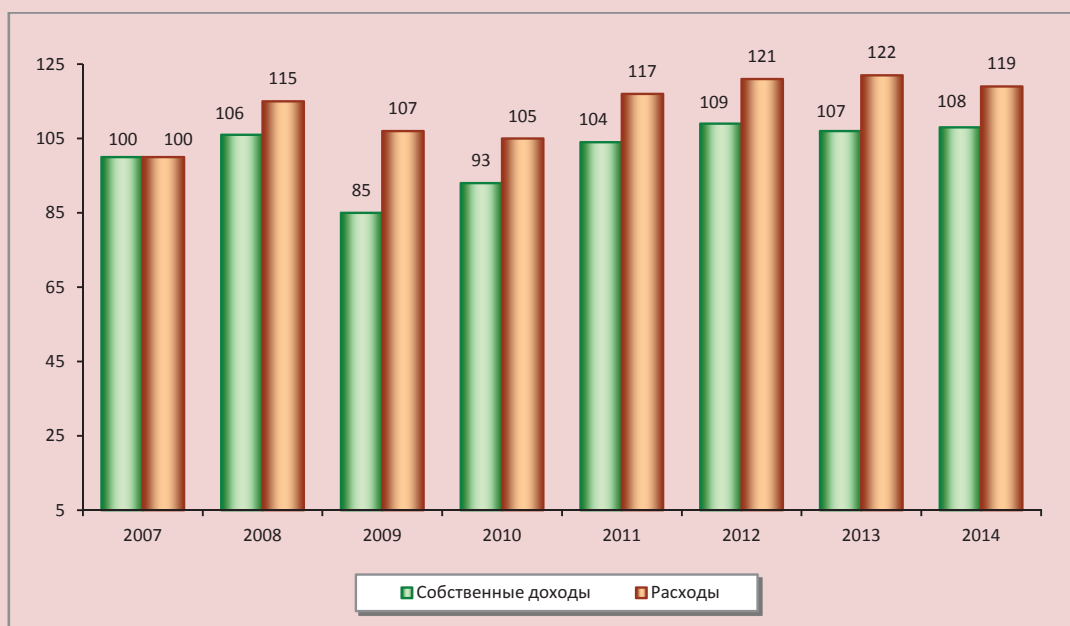
Без финансовой помощи из федерального бюджета дисбаланс региональных бюджетов ещё более усиливается. Так, в 2014 г. для финансирования текущих

Таблица 7. Расходы бюджетов субъектов РФ на национальную экономику и ЖКХ в 2011 и 2014 гг.

Субъект	Расходы				Справочно: государственный долг			
	2011		2014		2011		2014	
	Млрд. руб.	Уд. вес, %	Млрд. руб.	Уд. вес, %	Млрд. руб.	%*	Млрд. руб.	%*
Российская Федерация	2285,1	29,8	2659,3	28,9	1387,3	23,8	2402,3	33,5
Чукотский АО	8,5	44,9	10,4	46,5	2,3	18,9	13,5	125,1
Ямало-Ненецкий АО	61,1	42,0	65,9	41,3	3,4	2,9	36,1	26,9
Калининградская область	20,5	42,1	24,7	40,0	21,6	73,0	28,2	69,5
Камчатский край	18,9	35,2	22,6	35,6	6,8	37,9	7,8	33,9
Белгородская область	36,9	44,1	27,1	34,2	21,4	35,5	45,3	82,9
Псковская область	7,0	24,7	10,1	31,3	5,3	34,5	12,9	72,4
Калужская область	14,1	29,5	17,9	30,8	17,4	50,7	29,0	65,5
Тамбовская область	11,7	30,5	15,9	31,9	7,4	36,6	12,6	50,8
Республика Мордовия	13,8	33,2	13,9	30,6	21,0	133,8	30,4	108,8
Амурская область	15,2	27,9	19,6	30,0	12,5	40,3	30,0	81,4
Вологодская область	12,6	21,6	13,0	21,4	26,9	67,0	38,0	82,0

\* Доля государственного долга в объёме собственных доходов бюджета.  
Источники: данные Федерального казначейства; Минфина РФ; расчёты автора.

Рисунок 10. Темпы роста собственных доходов и расходов бюджетов субъектов РФ в 2008–2014 гг., % к 2007 г.



Источники: данные Федерального казначейства России; Росстата; расчёты автора.

Таблица 8. Дефицит бюджетов субъектов РФ в 2008–2014 гг., млрд. руб.

Показатели	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014, план	2014, факт
Сальдированный дефицит	-55	-329	-100	-35	-279	-642	-222	-469
В % к собственным доходам бюджета	1,1	7,8	2,0	0,6	4,4	9,7	2,5	6,6
Чистый дефицит	-135	-379	-202	-203	-355	-669	х	-524
В % к собственным доходам бюджета	2,8	10,5	7,7	6,5	6,4	11,6	х	7,3
Количество субъектов РФ, имеющих дефицит	45	60	62	57	67	77	х	74

Источники: данные Федерального казначейства России; расчёты автора.

расходов<sup>8</sup> регионам не хватало собственных доходных источников в размере 845 млрд. руб., или 12% (рис. 11).

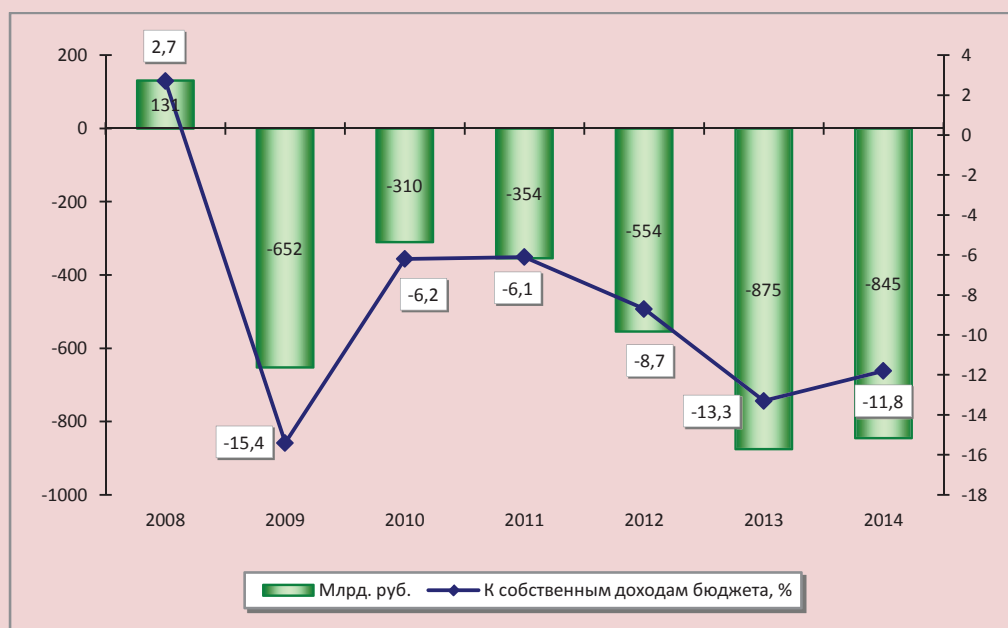
По нашим расчётам, в 2014 г. только четыре субъекта РФ (Сахалинская, Ленинградская, Тюменская области и Ханты-Мансийский АО) смогли профинансиро-

<sup>8</sup> К текущим расходам территориальных бюджетов относятся все расходы, за исключением капитальных.

вать расходы, не включая субвенции на исполнение полномочий центра, за счёт собственных доходов. Из этого списка выпали даже богатые федеральные города и Ямало-Ненецкий АО.

Существенный уровень дефицита текущего финансирования, наблюдаемый с 2009 г., свидетельствует о том, что у регионов остаётся всё меньше ресурсов, не

Рисунок 11. Дефицит (-), профицит (+) текущего финансирования бюджетов субъектов РФ в 2008–2014 гг.



Источник: рассчитано автором по данным Федерального казначейства.

только стимулирующих экономическое развитие, но и обеспечивающих первоочередные потребности. Тем самым нарушается фундаментальный принцип бюджетной системы РФ — принцип сбалансированности. Аргументом в пользу этого вывода может служить и действующий механизм разграничения расходных полномочий, основным принципом которого стало постоянное внесение изменений в бюджетное законодательство с целью переноса центра тяжести исполнения государственных обязательств на региональный уровень без адекватного финансового обеспечения.

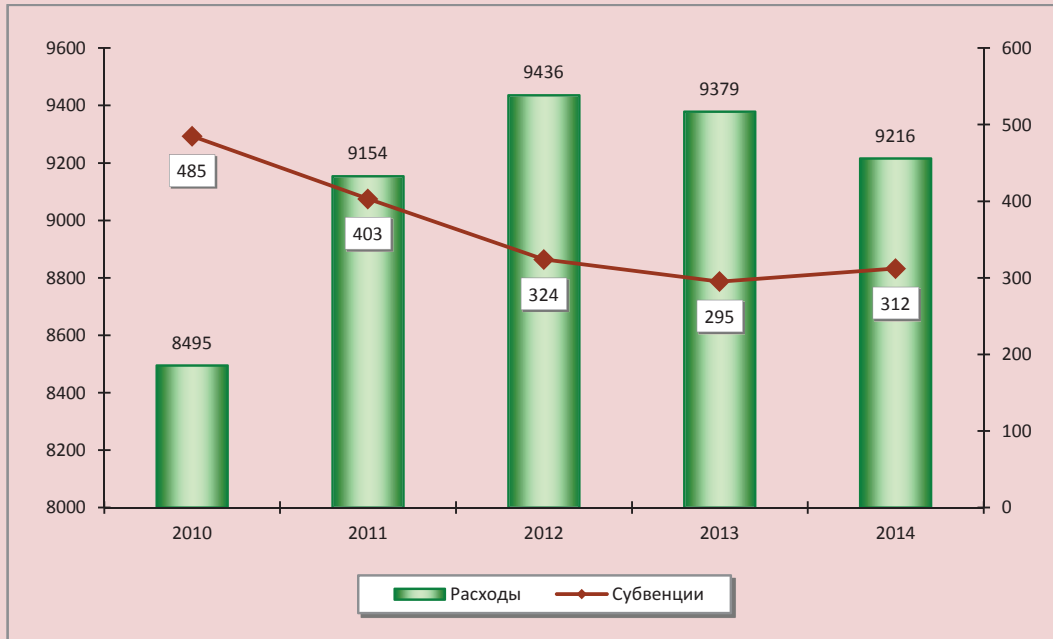
За 2010–2014 гг. в результате принятых Правительством решений (реализация указов Президента РФ от 7 мая 2012 г., формирование региональных дорожных фондов, передача отдельных функций в сфере лесного хозяйства и т.д.) расходы территориальных бюджетов увеличились

на 8,5%, а субвенции, переданные из федерального бюджета на выполнение полномочий РФ, уменьшились на 36% (рис. 12).

Новацией 2014 г. стал стремительный рост кредитов, полученных регионами из федерального бюджета. По сравнению с 2013 г., при увеличении межбюджетных трансфертов лишь на 2%, объём бюджетных кредитов вырос в шесть раз, а их доля в структуре финансовой помощи повысилась с 8 до 33% (рис. 13).

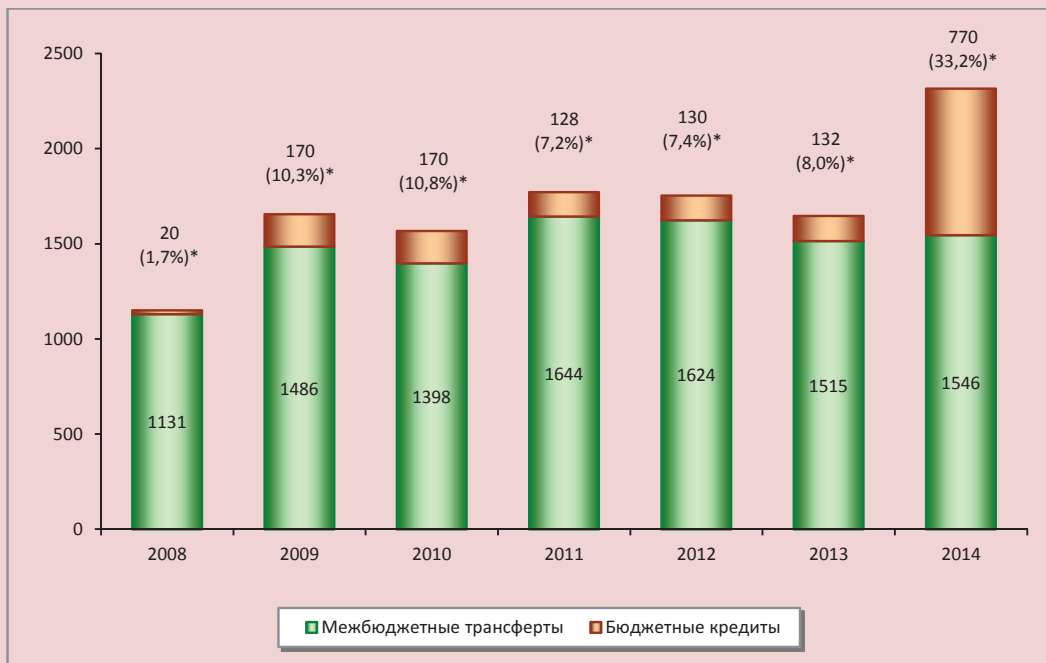
Масштабные заимствования из федерального бюджета послужили ключевым фактором роста общей закредитованности территориальных бюджетов. Темпы роста варьировались от 107% в Кемеровской области до 356% в Приморском крае. В 11 регионах банковские и бюджетные кредиты превысили объём собственных доходов (табл. 9), и ещё в 9 регионах займы достигли 72–97% этого объёма.

Рисунок 12. Динамика расходов бюджетов субъектов РФ и субвенций, полученных из федерального бюджета в 2010–2014 гг., млрд. руб. (цены 2014 г.)



Источники: данные Федерального казначейства; Росстата; расчёты автора.

Рисунок 13. Структура финансовой помощи, полученной субъектами РФ из федерального бюджета в 2008–2014 гг., млрд. руб.



\* В скобках указана доля кредитов в объёме финансовой помощи.

Источники: данные Федерального казначейства; расчёты автора.

Таблица 9. Кредиты, привлечённые субъектами РФ в 2013–2014 гг., млрд. руб.

Субъект	2013				2014				
	Банков-ские	Бюд-жетные	Всего	К доходам бюджета*, %	Банков-ские	Бюджет-ные	Всего	К 2013, раз	К доходам бюджета*, %
Омская область	68,6	0,9	69,5		87,4	43,2	130,6	1,9	203,7
Республика Мордовия	8,3	2,9	11,2	54,9	35,9	20,1	56,0	5,0	200,1
Ивановская область	8,8	0	8,8	39,1	22,3	15,2	37,5	4,3	164,2
Архангельская область	28,8	2,1	30,9	56,3	53,6	39,9	93,5	3,0	160,6
Кабардино-Балкарская Республика	2,5	0,7	3,2	27,2	11,2	9,5	20,7	6,5	159,9
Нижегородская область	61,0	4,3	65,3	54,9	114,0	55,6	169,6	2,6	136,7
Кировская область	15,2	1,1	16,3	47,6	19,4	17,0	36,4	2,2	101,6
Томская область	14,4	0,1	14,5	33,6	33,3	19,1	52,4	3,6	110,8
Республика Карелия	8,8	1,9	10,7	48,3	12,5	12,0	24,5	2,3	109,2
Тамбовская область	8,0	0,8	8,8	37,9	7,5	17,8	25,3	2,9	101,8
Тверская область	21,5	0	21,5	46,0	25,0	23,5	48,5	2,3	100,4
Российская Федерация	906,0	132,3	1038,3	22,3	1225,3	769,4	1994,7	1,9	30,3

\* К собственным доходам.  
Источники: данные Федерального казначейства; расчёты автора.

В 2014 г. только три субъекта РФ (г. Санкт-Петербург, Ненецкий АО и Тюменская область) не привлекали кредитные ресурсы для финансирования бюджетного дефицита.

За прошедший год удалось снизить темпы роста наиболее обременительных для бюджета коммерческих кредитов, однако их номинальный объём впервые превысил отметку в один триллион рублей (рис. 14).

Обращает на себя внимание тот факт, что быстрее других банковские займы наращивались в сильных регионах. К примеру, в Свердловской, Иркутской, Томской областях, Ханты-Мансийском АО привлечение коммерческих кредитов увеличилось в 3–7 раз. Таким образом, имеются явные риски обострения долговых проблем у доноров бюджетной системы уже в ближайшей перспективе РФ<sup>9</sup>.

<sup>9</sup> По данным ФНС, в 2014 г. Ханты-Мансийский АО перечислил в федеральный бюджет 88% налогов, собранных на его территории, Томская область – более 70%, Иркутская и Свердловская области – соответственно 42 и 30%.

В 2014 г. только 13 российских регионов не оказались в кабале у банков. В половине территорий доля коммерческих займов превысила 50% объёма государственного долга. На начало 2015 г. регионы задолжали банкам 1,1 трлн. руб., что равнозначно сумме социальных трансфертов, полученных из субфедеральных бюджетов отдельными категориями россиян.

Разрастание закредитованности не позволило смягчить долговой кризис субфедеральных бюджетов. К началу 2015 г. объём консолидированного долга субъектов РФ увеличился на 380 млрд. руб., или на 19%, на его погашение уйдёт 33,6% собственных доходов (рис. 15).

По мировым пороговым значениям такой уровень долговой нагрузки не является высоким<sup>10</sup>, однако структура долга российских регионов почти на 80% пред-

<sup>10</sup> Например, в отдельных территориях Германии и Италии долговая нагрузка составляет 200–300%, однако структура долга представлена преимущественно ценными бумагами с долгосрочными сроками их погашения.

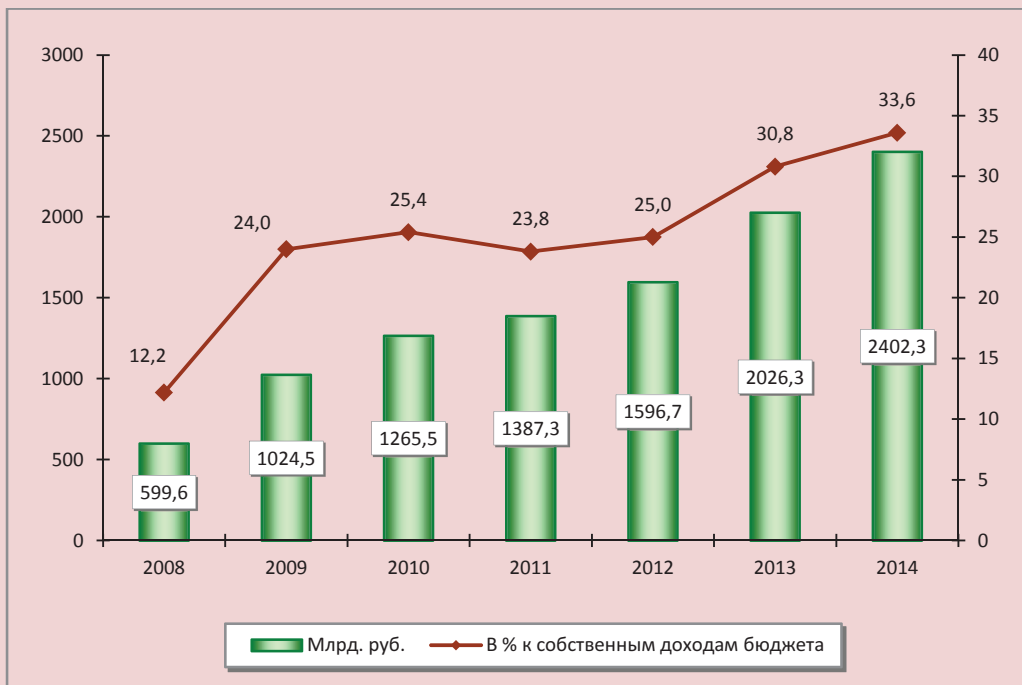


Рисунок 14. Динамика кредитов коммерческих банков, привлечённых субъектами РФ в 2008–2014 гг.



Источники: данные Федерального казначейства; расчёты автора.

Рисунок 15. Динамика государственного и муниципального долга субъектов РФ в 2008–2014 гг.



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

ставлена кредитами, значительная часть которых должна гаситься ежегодно, причём, как правило, ценой новых заимствований.

Региональные контрасты темпов роста долговых обязательств довольно существенные, хотя можно отметить, что прослеживается отчётливая тенденция их быстрого прироста в крупных промышленных регионах – Пермском, Красноярском краях, Иркутской, Свердловской, Новосибирской областях и т.д. Это означает, что ухудшение ситуации с долговой нагрузкой может стать серьёзной угрозой экономическому развитию наиболее приоритетных российских территорий.

По итогам 2014 г. количество субъектов РФ, имеющих уровень долговой нагрузки свыше 50%, увеличилось с 36 до 45. Впервые в этот список попали Воронежская, Липецкая, Кемеровская области, Республика Коми, ранее отличавшиеся минимальными долговыми обязательствами.

В 14 регионах (в 2013 г. – в восьми) накопившийся объём долгов превысил 80% собственных доходов бюджета (табл. 10).

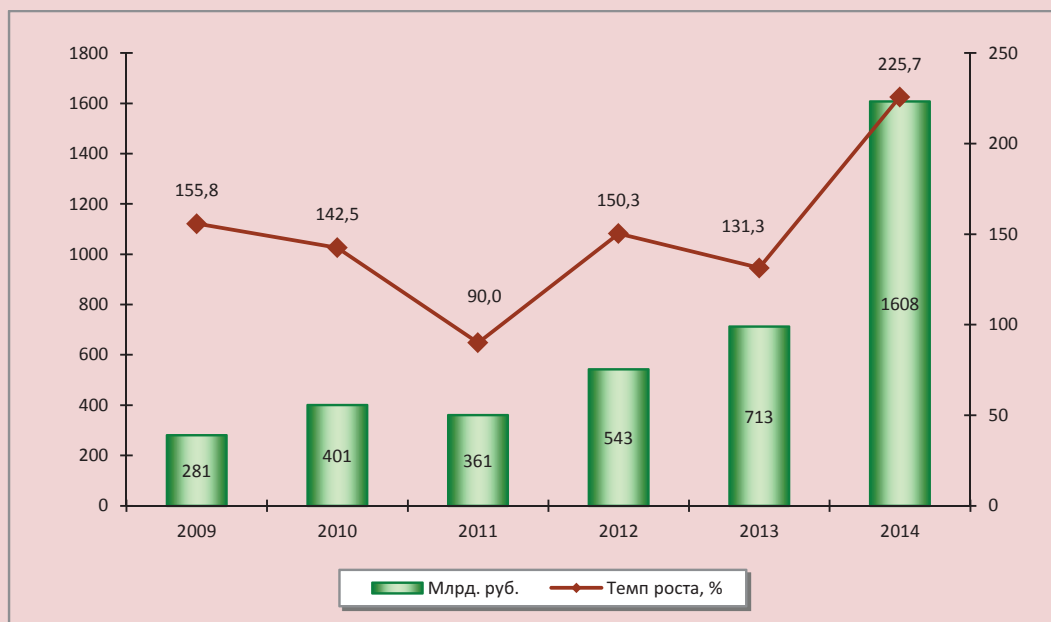
Ещё одна проблема в сфере долговой политики, требующая, на наш взгляд, незамедлительного решения, лежит в нормативно-правовой плоскости. Дело в том, что расходы на возврат кредитов, которые в 2014 г. выросли в 2,3 раза (рис. 16), финансируются за счёт собственных доходных источников, но включаются, согласно Бюджетному кодексу РФ, не в расходную часть бюджета, а в состав источников погашения дефицита [1], что девальвирует его реальный размер.

По нашим расчётам, если учесть расходы на возврат кредитов, реальный дефицит территориальных бюджетов за 2014 г. увеличится на 1,6 трлн. руб. и будет соответствовать почти трети собственных доходов. При этом в 27 субъектах РФ дефицит превысит половину объёма собственных доходов, а в 11 субъектах – и весь объём (табл. 11). Ещё в 2013 г. таковых регионов было соответственно 17 и 2.

Таблица 10. Субъекты РФ с критическим уровнем государственного долга

Субъект	2012		2013		2014		2014 к 2012, %
	Млрд. руб.	%*	Млрд. руб.	%*	Млрд. руб.	%*	
<i>Субъекты с уровнем долга свыше 100%</i>							
Чукотский АО	5,2	48,2	13,8	107,0	13,5	125,1	259,3
Костромская область	12,9	77,8	15,2	84,5	18,6	101,4	144,5
Смоленская область	18,5	69,1	24,3	85,4	29,7	105,1	160,4
Республика Мордовия	25,4	139,9	28,1	138,2	30,4	108,8	119,7
<i>Субъекты РФ с уровнем долга свыше 80%</i>							
Белгородская область	36,6	65,4	45,8	84,6	45,3	82,9	123,7
Республика Карелия	12,5	52,1	16,0	72,1	21,6	96,3	173,1
Вологодская область	30,9	70,7	34,9	81,1	38,0	82,0	122,9
Астраханская область	18,7	64,4	21,7	63,7	27,3	84,7	145,9
Республика Ингушетия	0,9	33,7	2,4	78,2	2,7	80,6	282,0
Республика Северная Осетия	7,5	81,7	8,5	79,5	9,8	89,3	130,4
Удмуртская Республика	21,1	48,5	33,7	70,3	45,1	88,0	213,1
Пензенская область	18,1	65,7	24,1	80,3	27,2	84,7	149,9
Саратовская область	43,4	73,0	51,0	85,4	55,5	88,7	127,8
Амурская область	16,3	47,1	24,3	68,3	30,0	81,4	184,0
* К собственным доходам бюджета (долговая нагрузка). Источники: данные Минфина РФ; Федерального казначейства; расчёты автора.							

Рисунок 16. Динамика расходов бюджетов субъектов РФ на возврат кредитов в 2009–2014 гг.



Источники: данные Федерального казначейства; расчёты автора.

Таблица 11. Фактический и реальный дефицит бюджетов субъектов РФ в 2013–2014 гг.

Субъект	2013					2014				
	Фактический дефицит		Возврат кредитов	Реальный дефицит		Фактический дефицит		Возврат кредитов	Реальный дефицит	
	Млрд. руб.	% *		Млрд. руб.	% *	Млрд. руб.	% *		Млрд. руб.	% *
Республика Мордовия	4,1	20,2	10,8	14,9	73,5	5,7	20,6	53,1	58,8	210,3
Омская область	9,3	15,2	66,9	76,2	125	5,8	9,0	123,6	129,4	202,0
Ивановская область	3,0	13,6	5,7	8,7	39,0	3,5	15,2	35,4	38,9	170,2
Архангельская область	5,8	10,5	23,8	29,6	54,0	7,4	12,6	88,6	96,0	164,9
Кабардино-Балкарская Республика	1,0	8,7	2,5	3,5	30,1	2,0	15,4	19,0	21,0	162,2
Нижегородская область	10,7	9,0	59,4	70,1	59,0	11,7	9,4	153,5	165,2	133,3
Амурская область	2,8	7,9	13,8	16,6	46,5	11,6	31,6	29,2	40,8	110,8
Томская область	6,8	15,8	14,0	20,8	48,2	6,0	12,7	45,4	51,4	108,7
Республика Карелия	5,9	26,6	8,2	14,1	63,7	3,7	16,6	20,0	23,7	105,5
Тамбовская область	5,0	21,5	6,8	11,8	50,6	2,5	10,0	22,6	25,1	100,9
Кировская область	6,6	19,4	11,5	18,1	53,1	4,5	12,6	31,6	36,1	100,8
Российская Федерация	642	9,7	712,6	1355	20,6	469,0	6,6	1608	2077	29,1

\* Удельный вес дефицита в объёме собственных доходов бюджета.  
 Источник: расчёты автора по данным Федерального казначейства.

Таким образом, динамика долговой нагрузки российских регионов сигнализирует о том, что большинство из них в предстоящем бюджетном цикле (2015–2017 гг.) не смогут получать новые кредиты для финансирования задач экономического развития, что, безусловно, снизит их конкурентоспособность.

Активизация усилий центра по выделению бюджетных кредитов регионам в краткосрочном периоде позволит в какой-то степени погасить коммерческую задолженность, однако эти меры не решат проблему рисков рефинансирования, а лишь отсрочат её до 2017 г., когда наступит срок возврата кредитов в федеральный бюджет. В конечном итоге, по мнению экспертов, бюджетные кредиты не смогут решить финансовые проблемы регионов [4]. Поэтому рано или поздно Федерации предстоит найти ресурсы для оказания субъектам безвозмездной финансовой помощи, в противном случае ситуация растущих заимствований будет воспроизводиться.

Прогнозы на 2015 г. не содержат каких-либо признаков оздоровления региональных финансов. По оценкам экспертов ВШЭ, дефицит бюджетов российских регионов может достичь 1,3 трлн. руб. [2] В условиях слабой генерации собственных доходов и отрицательной динамики федеральных трансфертов профинансировать такую сумму дефицита не представляется возможным.

Итоги бюджетного процесса начала текущего года подтверждают неутешительные прогнозы экспертов. За январь–февраль 2015 г. по сравнению с тем же периодом 2014 г. поступления налога на прибыль в территориальные бюджеты обрушились на 51,3%, что продуцировало отрицательный вектор совокупных налоговых

платежей. Не лучшим образом сложилось исполнение федерального бюджета, доходы которого сократились на 4%, главным образом за счёт падения на треть сборов от внешнеэкономической деятельности.

Российские власти пока не могут найти выход из бюджетного кризиса регионов, хотя, на наш взгляд, ключевой причиной его возникновения и углубления стала передача на региональный уровень дисбаланса федерального бюджета путём делегирования основной части государственных социальных обязательств.

Задача центра заключается в таком перераспределении бюджетных потоков, которое было бы нацелено на достижение финансовой достаточности субъектов РФ. «Закрепление за регионами явно недостаточной доли в общих доходах консолидированного бюджета<sup>11</sup>, — отмечает д.э.н. А.З. Селезнёв, — практически исключает их активную роль в осуществлении новой индустриализации на собственной финансовой базе» [15].

На наш взгляд, ссылки на дефицитность федеральной казны не могут служить оправданием для ежегодного секвестра трансфертов регионам, тем более что их доля в расходах федерального бюджета составляет в среднем 11%, что намного меньше, чем в странах ОЭСР (30–40%).

Результаты исследований ИСЭРТ РАН [3, 11, 12, 13, 14] доказывают, что в стране имеются дополнительные резервы для увеличения наполняемости бюджетной системы. Ключевые из них касаются законодательной корректировки Налогового и Бюджетного кодексов, в частности: пересмотра порядка администрирования прибыли

<sup>11</sup> По нашим расчётам, за 2000–2014 гг. доля доходов, оставаемых в бюджетах регионов, уменьшилась с 51 до 37,6%.

крупных корпораций с отменой ряда необоснованных налоговых привилегий; введения прогрессивного налогообложения доходов физических лиц; восстановления государственного регулирования валютной деятельности с введением налога на трансграничные операции; отмены масштабных льгот и освобождений по НДС, противопоставляющих крупных сырьевых экспортёров и финансовых посредников остальным хозяйствующим субъектам; проведения инвентаризации полномочий регионов и оценки их доходного потенциала и т.д.

Наши расчёты показали, что в ходе реализации этих мер можно было бы достичь дополнительного ежегодного поступления доходных источников в национальную казну порядка 18 трлн. руб. Это позволило бы перераспределить в пользу регионов существенную часть средств в виде регулирующих налогов или межбюджетных трансфертов и в конечном итоге ускорить решение стратегических задач социально-экономического развития страны.

В условиях кризисных явлений региональные власти должны задействовать немногие оставшиеся источники стабилизации своих бюджетов.

Во-первых, необходима более активная работа с неформальным сектором и должниками по уплате налоговых платежей. По данным ФНС, ежегодно более 30% зарегистрированных в налоговых органах организаций не представляют отчётность. За 2014 г. задолженность налогоплательщиков перед бюджетами регионов увеличилась на 111 млрд. руб. по сравнению с 2013 г. и составила 570 млрд. рублей<sup>12</sup>. Из этой суммы

<sup>12</sup> По нашим расчётам, основанным на данных ФНС, в 2014 г. только четверти регионов удалось сократить дебиторскую задолженность по платежам в бюджет, при этом почти 80% погашенных долгов пришлось на г. Москву, Новосибирскую и Тюменскую области.

35% составляют долги по региональным и местным платежам, что указывает на недостаточный уровень активности региональных властей по работе с налогоплательщиками.

Во-вторых, требуется повышение фискальной функции имущественных налогов, администрирование которых является компетенцией субфедеральных органов власти. По данным ФНС, в государственном кадастре не зарегистрировано около 40% владельцев объектов недвижимого имущества, в результате чего территориальные бюджеты недополучают ежегодно по 45 млрд. руб.

В-третьих, не должны оставаться в стороне вопросы жёсткой бюджетной дисциплины. При остром дефиците бюджетных ресурсов регионы ежегодно не осваивают более 800 млрд. выделенных им ассигнований. Повышающий вектор приобрела дебиторская задолженность бюджетов, которая на начало 2014 г. составляла почти 500 млрд. руб. В основном это обязательства по авансам и кредитам, выданным из бюджетов регионов.

В-четвёртых, несмотря на многочисленные разговоры об оптимизации расходов на управление, добиться их радикального снижения так и не удалось. По нашим расчётам, в 2014 г. рост управленческих затрат был отмечен в 62 регионах, и это указывает на имеющиеся резервы их сокращения, в первую очередь за счёт более скромного материального обеспечения чиновников<sup>13</sup>.

<sup>13</sup> В 2014 г. средняя зарплата работников органов исполнительной власти субъектов РФ составила 47,6 тыс. руб., что в 1,5 раза выше среднего уровня по экономике, а средняя зарплата работников, замещающих государственные должности, достигла 180,3 тыс. руб., превысив среднюю зарплату по экономике регионов почти в 6 раз.

Конечно, использование явных источников прибавки территориальных бюджетов ослабит риски дисбаланса. В то же время нежелание центральных властей изменить подходы к бюджетной политике, переориентировать её в сторону интересов регионального развития настоятельно требует повышения роли ключевых источников питания бюджетных систем регионов — налога на прибыль и налога на имущество

организаций. А для этого необходимо формирование диверсифицированной базы налогоплательщиков путём создания новых производственных и инфраструктурных проектов, восстановления предприятий по выпуску строительных материалов. Только достижение финансовой самостоятельности способно обеспечить выполнение миссии российских регионов в социально-экономическом развитии страны.

### Литература

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации [Текст]. — М.: Эксмо, 2013. — 448 с.
2. Базанова, Е. Высшая школа экономики: дефицит регионов может составить 1,8% ВВП / Е. Базанова // Ведомости. — 2015. — № 3783.
3. Ильин, В.А. Проблемы эффективности государственного управления. Бюджетный кризис регионов [Текст]: монография / В.А. Ильин, А.И. Поварова. — Вологда: ИСЭРТ РАН, 2013. — 128 с.
4. Обухова, Е. На плаву продержатся, но взлететь не смогут [Электронный ресурс] / Е. Обухова // Эксперт. — 2015. — № 11. — Режим доступа: <http://expert.ru/expert/2015/11>.
5. О внесении изменений в Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов»: Заключение Счётной палаты РФ на проект Федерального закона № 744090-6 // Официальный сайт Счётной палаты РФ. — Режим доступа: <http://audit.gov.ru/activities/audit-of-the-federal-budget/21096/>
6. Официальный сайт Банка России. — Режим доступа: <http://www.cbr.ru/statistics/>
7. Официальный сайт Министерства финансов РФ. — Режим доступа: <http://www.minfin.ru/ru/>
8. Официальный сайт Федерального казначейства России. — Режим доступа: <http://www.roskazna.ru/>
9. Официальный сайт Федеральной налоговой службы России. — Режим доступа: <http://www.nalog.ru/>
10. Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики. — Режим доступа: <http://www.gks.ru/>
11. Печенская, М.А. Межбюджетные отношения: состояние, регулирование, оценка результативности [Текст] / М.А. Печенская: монография. — Вологда: ИСЭРТ РАН, 2015. — 161 с.
12. Поварова, А.И. Об условиях и мерах повышения эффективности общественных финансов (критические заметки) / А.И. Поварова // Экономист. — 2014. — № 3. — С. 68-71.
13. Поварова, А.И. Неэффективное администрирование НДС как угроза экономической безопасности России / А.И. Поварова // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. — 2013. — № 2. — С. 126-140.
14. Поварова, А.И. Снижение фискальной функции налога на прибыль: факторы и пути повышения / А.И. Поварова // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. — 2014. — № 3. — С. 180-195. — DOI: 10.15838/esc/2014.3.33.14
15. Селезнёв, А.З. Стартовые условия и проблемы бюджетной трёхлетки (2015–2017 гг.) / А.З. Селезнёв // Экономист. — 2015. — № 2. — С. 3-16.

Povarova A.I.

## Execution of local budgets in 2014: tension is not decreasing

Anna Ivanovna Povarova – Senior Research Associate, Head of the Sector for Studying the Issues of Public Finances, Federal State Budgetary Institution of Science Institute of SocioEconomic Development of Territories of Russian Academy of Science (56A, Gorky Street, Vologda, 160014, Russian Federation, aip150663@yandex.ru)

**Abstract.** Vladimir Putin’s “May decrees” have received the status of a national goal. On the background of decreasing economic performance exacerbated by external shocks, the implementation of these decrees has become a heavy burden for regional budgets without an adequate financial support from the federal budget. As a result, almost every Russian region has suffered losses by the end of 2014.

The fallacy of the ongoing course of budget policy has long been criticized by many leading scholars and experts; moreover, they proposed positive recommendations on the development of alternative policies. Unfortunately, the results of 2014 prove that the RF Government has not abandoned the policy of budget consolidation. On the contrary, gratuitous financial assistance to the regions is actively transformed into debt financing in the form of budget loans. However, the regional authorities can rely on this quasi-support, which is a temporary factor, only provided that the budget is deficit-free and at the expense of abandonment of spending on economic development and on the improvement of welfare of the population.

The results of the analysis of the facts indicate that the budget-related problems of the regions, arising largely from the inefficient federal budget policy, have reached the critical level. One fourth of the subjects that had a predominant share of market debt turned out to be in a pre-default state. The breakdown of public finances has affected the most prosperous regions, which is contrary to the paradigm of sustainable regional development.

The regions entered the crisis of 2014 with huge debt and budget deficit; the situation was not so grave during the financial and economic crisis of 2009. In terms of the upcoming 10% cut of federal budget expenditures [5], the subjects of the Russian Federation can hardly expect an increase in financial support. They will obviously have to adapt their budgets to the changing economic situation. But in such conditions, when there are no opportunities to reduce investments, spending on housing and utilities and on the economy, the compensational sources can be found only in the budget sector and the existing measures of social support; such a situation will cause the reduction of domestic demand, creating not only economic but also political risks for the regional authorities.

The article analyses the execution of budgets of the RF subjects for 2014, substantiates practical recommendations for the stabilization of territorial budgetary systems and proposes measures to lead them out of the crisis.

The study is based on the official data of the Ministry of Finance of the Russian Federation [7], the Federal Treasury [8], the Federal Tax Service [9], and the Federal State Statistics Service [10].

**Key words:** region, territorial budget, deficit, loans, public debt, adjustment of budgetary policy.

### References

1. *Byudzhetnyi kodeks Rossiiskoi Federatsii* [The Budget Code of the Russian Federation]. Moscow: Eksmo, 2013. 448 p.
2. Bazanova E. Vysshaya shkola ekonomiki: defitsit regionov mozhet sostavit' 1,8% VVP [Higher School of Economics: Regional Deficit Could Reach 1.8% of GDP]. *Vedomosti* [News], 2015, no. 3783.

3. Il'in V.A., Povarova A.I. *Problemy effektivnosti gosudarstvennogo upravleniya. Byudzhetniy krizis regionov: monografiya* [Problems of Public Administration Efficiency. Budget Crisis in the Regions: Monograph]. Vologda: ISERT RAN, 2013. 128 p.
4. Obukhova E. Na plavu proderzhatsya, no vzletet' ne smogut [They will Manage to Stay Afloat, but will not be Able to Take Off]. *Ekspert* [Expert], 2015, no. 11. Available at: <http://expert.ru/expert/2015/11>.
5. O vnesenii izmenenii v Federal'nyi zakon "O federal'nom byudzhetе na 2015 god i na planovyi period 2016 i 2017 godov": Zaklyuchenie Schetnoi palaty RF na proekt Federal'nogo zakona № 744090-6 [On Amendments to the Federal Law "On the Federal Budget for 2015 and for the Planning Period of 2016 and 2017": the Conclusion of the Accounts Chamber of the Russian Federation on the Draft Federal Law No. 744090-6]. *Ofitsial'nyi sait Schetnoi palaty RF* [Official Website of the Accounts Chamber of the Russian Federation]. Available at: <http://audit.gov.ru/activities/audit-of-the-federal-budget/21096/>
6. *Ofitsial'nyi sait Banka Rossii* [Official Website of the Bank of Russia]. Available at: <http://www.cbr.ru/statistics/>
7. *Ofitsial'nyi sait Ministerstva finansov RF* [Official Website of the Ministry of Finance of the Russian Federation]. Available at: <http://www.minfin.ru/ru/>
8. *Ofitsial'nyi sait Federal'nogo kaznacheistva Rossii* [Official Website of the Federal Treasury of Russia]. Available at: <http://www.roskazna.ru/>
9. *Ofitsial'nyi sait Federal'noi nalogovoi sluzhby Rossii* [Official Website of the Federal Tax Service of Russia]. Available at: <http://www.nalog.ru/>
10. *Ofitsial'nyi sait Federal'noi sluzhby gosudarstvennoi statistiki* [Official Website of the Federal State Statistics Service]. Available at: <http://www.gks.ru/>
11. Pechenskaya M.A. *Mezhbyudzhjetnye otnosheniya: sostoyanie, regulirovanie, otsenka rezul'tativnosti: monografiya* [Inter-Budgetary Relations: Current State, Regulation, Assessment of Performance: Monograph]. Vologda: ISERT RAN, 2015. 161 p.
12. Povarova A.I. Ob usloviyakh i merakh povysheniya effektivnosti obshchestvennykh finansov (kriticheskie zametki) [About the Conditions and Measures for Improving the Effectiveness of Public Finance (Critical Notes)]. *Ekonomist* [Economist], 2014, no. 3, pp. 68-71.
13. Povarova A.I. Neeffektivnoe administrirovanie NDS kak ugroza ekonomicheskoi bezopasnosti Rossii [Inefficient VAT Administration as a Threat to Russia's Economic Security]. *Ekonomicheskie i sotsial'nye peremeny: fakty, tendentsii, prognoz* [Economic and Social Changes: Facts, Trends, Forecast], 2013, no. 2, pp. 126-140.
14. Povarova A.I. Snizhenie fiskal'noi funktsii naloga na pribyl': faktory i puti povysheniya [Reduction of the Fiscal Function of Corporate Tax: the Factors and Ways of Increase]. *Ekonomicheskie i sotsial'nye peremeny: fakty, tendentsii, prognoz* [Economic and Social Changes: Facts, Trends, Forecast], 2014, no. 3, pp. 180-195. – DOI: 10.15838/esc/2014.3.33.14
15. Seleznev A.Z. Startovye usloviya i problemy byudzhetnoi trekhletki (2015–2017 gg.) [Starting Conditions and Problems of the Three-Year Period Budget (2015–2017)]. *Ekonomist* [Economist], 2015, no. 2, pp. 3-16.