

РЕГИОНАЛЬНЫЙ БЮДЖЕТ ВОЛОГОДСКОЙ ОБЛАСТИ: ИТОГИ 2017 ГОДА



ПОВАРОВА АННА ИВАНОВНА

Вологодский научный центр Российской академии наук

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

E-mail: aip150663@yandex.ru

За последние годы основные параметры регионального бюджета претерпели существенные изменения под влиянием волатильности мировых цен на металлы, уточнения приоритетов межбюджетной политики, проводимой федерацией. Все это актуализировало исследование бюджетного процесса. В июне 2018 года Законодательное Собрание Вологодской области утвердило итоги исполнения бюджета за 2017 год, которые характеризовались ростом доходов, сохранением социальной направленности расходов, масштабным бюджетным профицитом 7,5 млрд руб. Казалось бы, имелись все основания признать успешными достигнутые результаты. Однако анализ расходной части бюджета показал, что ценой видимых успехов выступил заданный для регионов Минфином РФ режим жесткой бюджетной консолидации: за 2013–2017 годы величина расходов бюджета по отношению к ВРП уменьшилась с 13 до 10%. Статья продолжает цикл публикаций Федерального государственного бюджетного учреждения науки «Вологодский научный центр Российской академии наук» по вопросам формирования и исполнения областного бюджета. Цель исследования заключалась в попытке выяснить, каким образом шло исполнение бюджетного процесса в 2017 году и как решались основные задачи бюджетной политики. Методологическая основа исследования базируется на принципах экономического, статистического и сравнительного анализа. Научная новизна работы определяется комплексным анализом, позволившим дать оценку исполнения регионального бюджета во взаимосвязке с целями и задачами бюджетной политики, макроэкономическими показателями, провести аналогию с исполнением бюджетов регионов Северо-Западного федерального округа и выработать конкретные предложения по стабилизации бюджета. Главный вывод состоит в том, что бюджетная политика, направленная на достижение профицита, представляется не вполне отвечающей задачам развития. Материалы статьи могут быть использованы региональными органами власти при разработке бюджетной политики, специалистами в сфере финансов, научными работниками.

Региональный бюджет, доходы, расходы, профицит, кредиты, государственный долг, долговая нагрузка, социально-экономическое развитие.

При утверждении бюджета на 2017 год Правительство Вологодской области в качестве основной цели бюджетной политики определило обеспечение долгосрочной сбалансированности и устойчивости бюджета. Достижение данной цели преследовало решение следующих трех ключевых задач¹:

- укрепление доходной базы бюджета;
- безусловное исполнение принятых расходных обязательств;
- сокращение объема государственного долга.

Как решались поставленные задачи и удалось ли достичь главной цели бюджетной политики?

Предваряя анализ исполнения областного бюджета, необходимо учесть, что субфедеральный бюджет выступает инструментом распределения и перераспределения валового регионального продукта. В связи с этим важнейшей исходной базой для анализа состояния бюджета является характеристика основных тенденций социально-экономического развития области.

Социально-экономическое положение Вологодской области в 2017 году характеризовалось крайне низкой динамикой ВРП

и промышленного производства Темпы роста инвестиций в основной капитал снизились до 8% против 22% по итогам 2016 года. Среди положительных трендов – восстановление потребительского спроса после двухлетнего спада и реальной заработной платы, рост которой был достигнут в основном за счет повышения оплаты труда в бюджетном секторе. Реальные денежные доходы населения сократились на 8%, что, по мнению экспертов, обусловлено неспособностью государства обеспечить ускоренное повышение пенсий и социальных пособий [1]. В результате 2017 год был отмечен самым высоким уровнем бедности в период 2012–2017 годов (табл. 1).

Несмотря на стагнацию большинства макроэкономических показателей, по итогам 2017 года доходы региональной казны увеличились на 4,6 млрд руб., однако темпы роста составили 8,3% против 20,3% в 2016 году (рис. 1).

Прибавка доходов была обеспечена за счет налоговых и неналоговых (далее – собственные) доходов бюджета, что, в свою очередь, обусловлено ростом поступлений налоговых платежей, прежде всего налога на прибыль

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

Показатель	2012 год	2013 год	2014 год	2015 год	2016 год	2017 год
ВРП	104,8	95,7	103,0	101,3	100,1	101,5
Индекс промышленного производства	101,3	102,5	103,7	102,6	99,8	101,0
Инвестиции в основной капитал	120,7	49,3	99,0	93,3	121,6	108,3
Оборот розничной торговли	119,7	101,7	102,0	90,3	95,6	103,6
Реальная средняя заработная плата	106,9	104,4	98,2	89,0	99,8	103,0
Реальные денежные доходы населения	110,1	105,4	102,7	98,8	100,2	92,1
Доля населения с доходами ниже прожиточного минимума	13,2	13,0	12,9	14,2	13,4	14,3

Источник: Материалы публичных слушаний по годовому отчету об исполнении областного бюджета за 2017 год. Вологда: Законодательное Собрание Вологодской области, 2017. 120 с.

¹ Об основных направлениях бюджетной, налоговой и долговой политики Вологодской области на 2017 год и плановый период 2018 и 2019 годов: Постановление Правительства Вологодской области от 24 октября 2016 г. № 942 // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

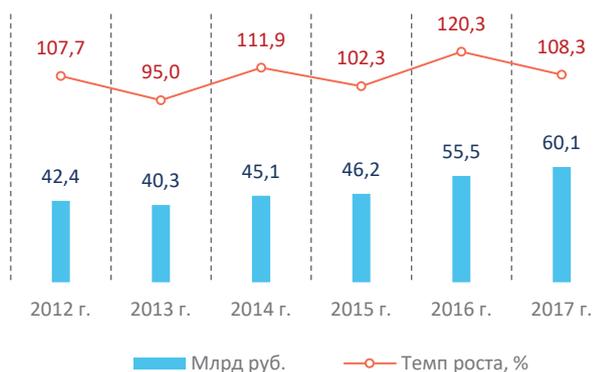


Рис. 1. Динамика доходов регионального бюджета Вологодской области в 2012–2017 гг.

Источники: данные Федерального казначейства*; расчеты автора.

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

организаций, сборы которого увеличились на 35%. В то же время снижение безвозмездной финансовой помощи из федерального бюджета на 19% послужило основной причиной замедления темпов роста доходной части бюджета (табл. 2).

Надо сказать, что впервые после 2012 года налог на прибыль вернул себе статус

профилирующего доходного источника областного бюджета, но его объемные и особенно удельные значения еще далеки от уровня 2008 года (табл. 3).

Основным поставщиком налога на прибыль остается металлургическое производство, отчислившее в 2017 году почти 40% всех платежей. Следует отметить, что структура налогоплательщиков с 2008 года изменилась малозаметно: 80% сборов налога на прибыль приходится на шесть отраслей, что не позволяет говорить о повышении степени диверсификации налоговой базы (табл. 4).

Анализируя мобилизацию в бюджет налога на прибыль, нельзя не обратить внимание на несопоставимость налоговой базы и фактических поступлений налога (табл. 5).

В 2015–2017 годах крупными и средними организациями области было получено более 511 млрд руб. прибыли, с которой, по самым ориентировочным расчетам, должно было быть исчислено 90 млрд руб. налога на прибыль. Фактические же поступления платежей составили 34,4 млрд руб., то есть ре-

Таблица 2. Поступление доходов в региональный бюджет Вологодской области, млн руб.

Доходы	2016 год	2017 год	Отклонения	
			млн руб.	%
Доходы, всего	55517,5	60133,8	+4616,3	+8,3
Налоговые и неналоговые доходы, всего	43721,6	50597,9	+6876,3	+15,7
Налоговые доходы, всего	42237,3	48731,1	+6493,8	+15,4
Налог на прибыль	11440,7	15452,5	+4011,8	+35,1
НДФЛ	12708,6	13722,4	+1013,8	+8,0
Акцизы	6307,6	6334,6	+27,0	+0,4
Налог на совокупный доход	1300,1	1546,6	+246,5	+19,0
Налоги на имущество	10267,7	11446,5	+1178,8	+11,5
Неналоговые доходы	1485,1	1866,7	+381,6	+25,7
Безвозмездные поступления	11795,9	9536,0	-2259,9	-19,2

Источники: данные Федерального казначейства; расчеты автора.

Таблица 3. Структура основных собственных доходов регионального бюджета Вологодской области

Собственные доходы	2008 год		2012 год		2013 год		2014 год		2015 год		2016 год		2017 год	
	млрд руб.	%												
Всего	34,4	100	31,5	100	30,3	100	35,0	100	35,4	100	43,7	100	50,6	100
Налог на прибыль	20,8	60,5	10,9	34,6	6,0	19,8	7,6	21,7	6,5	18,4	11,4	26,1	15,5	30,6
НДФЛ	7,8	22,7	9,6	30,5	10,5	34,7	12,1	34,6	11,2	31,6	12,7	29,1	13,7	27,1
Налоги на имущество	2,3	6,7	5,4	17,1	7,3	24,1	8,2	23,4	9,7	27,4	10,3	23,6	11,4	22,5

Источники: данные Федерального казначейства; расчеты автора.

Таблица 4. Отраслевая структура поступлений налога на прибыль в региональный бюджет Вологодской области

Отрасль	2008 год		2016 год		2017 год	
	млн руб.	%	млн руб.	%	млн руб.	%
Налог на прибыль, всего	21838	100,0	11440	100,0	15454	100,0
Металлургическое производство	11676	53,5	2722	23,8	5843	37,8
Химическое производство	5020	23,0	2832	24,8	1830	11,8
Торговля	1133	5,2	1151	10,1	1813	11,7
Финансовая деятельность	536	2,5	1293	11,3	1122	7,3
Транспорт	1099	5,0	777	6,8	809	5,2
Строительство	499	2,3	542	4,7	651	4,2
Итого	19963	91,4	9317	81,4	12068	78,1
Прочие	1875	8,6	2123	18,6	3386	21,9

Источники: данные Федеральной налоговой службы (ФНС)*; расчеты автора.
* Официальный сайт Федеральной налоговой службы. URL: <https://www.nalog.ru>

Таблица 5. Прибыль до налогообложения и налог на прибыль, поступивший в региональный бюджет Вологодской области, млрд руб.

Показатель	2015 год	2016 год	2017 год	Всего за 2015–2017 гг.
Прибыль до налогообложения	108,6	197,6	205,2	511,4
Расчетный налог*	19,5	35,6	34,9	90,0
Поступивший налог	6,5	11,4	15,5	33,4
Разница	13,0	24,2	19,4	56,6

* Налог на прибыль, рассчитанный по ставке 18% (2015–2016 гг.) и по ставке 17% в 2017 году.
Источники: данные Федерального казначейства, Росстата; расчеты автора.

Таблица 6. Темпы роста индекса потребительских цен, реальной заработной платы и поступлений НДФЛ в региональный бюджет Вологодской области, %

Показатель	2012 год	2013 год	2014 год	2015 год	2016 год	2017 год	2017 год к 2012 году, %
Индекс потребительских цен	106,0	107,2	112,0	112,0	105,0	102,2	144,3
Реальная среднемесячная зарплата	106,9	104,4	98,2	89,0	99,8	103,0	93,6
Поступления НДФЛ	109,5	109,3	114,8	93,1	113,2	108,0	142,8

Источники: данные Федерального казначейства, Росстата; расчеты автора.

региональный бюджет недосчитался 57 млрд налоговых доходов. В материалах к отчету об исполнении бюджета данная ситуация не комментируется. По мнению ученых Института Гайдара, сложность учета налоговой базы, отличие юридического понятия базы налогообложения от ее экономического содержания делают налог на прибыль особенно сложным и оценку его роли в экономике и налоговой системе неоднозначной [2].

Второй профилирующий доходный источник бюджета – налог на доходы физических лиц (НДФЛ) – в 2012–2017 годах демонстрировал неустойчивую динамику, а его рост оказался почти сопоставимым с повышением инфляции на фоне падения

реальной заработной платы вологжан на 6,4% (табл. 6).

Вологодская область характеризовалась отставанием средней заработной платы от среднероссийского уровня, что не позволило обеспечить существенный прирост налоговой базы НДФЛ – фонда заработной платы. С 2012 по 2017 год разрыв между российским и областным показателем заработной платы увеличился почти в два раза. На эту же величину повысилась дотационность областного бюджета, что лишний раз подчеркивает усиление зависимости региональной экономики от федерального центра (табл. 7).

Согласно долгосрочным прогнозам Правительства Вологодской области до 2030 года,

Таблица 7. Динамика номинальной начисленной средней заработной платы, руб. на одного работника

Показатель	2012 год	2013 год	2014 год	2015 год	2016 год	2017 год
Российская Федерация	26629	29792	32495	34030	36709	39085
Вологодская область	22649	25127	26749	27445	29303	31636
Разрыв в уровне средней заработной платы между Вологодской областью и РФ						
Руб.	-3980	-4665	-5746	-6585	-7406	-7449
%	14,9	15,7	17,7	19,4	20,2	19,1
Дотации из федерального бюджета, млн руб.	1333	821	1542	2144	2525	2888

Источники: данные Федерального казначейства, Росстата; расчеты автора.



Рис. 2. Поступления налогов на имущество в региональный бюджет Вологодской области

Источники: данные Федерального казначейства; расчеты автора.

среднегодовые темпы роста реальной заработной платы составят всего 0,6%², что не дает повода рассчитывать на быстрое увеличение поступлений НДФЛ, темпы роста которых прогнозируются ежегодно в среднем 4,4%³.

За последние годы ощутимо выросла фискальная функция имущественных платежей: в 2013–2017 годах их удельный вес в наполнении бюджетных доходов увеличился в два раза по сравнению со средним уровнем 2008–2012 годов, а номинальный объем вырос в три раза (рис. 2).

Повышение значимости налогов на имущество следует признать положительной тен-

денцией, поскольку данные платежи характеризуются стабильными поступлениями в отличие от налога на прибыль, привязанного к циклическим колебаниям как внутренней, так и внешней конъюнктуры. В то же время следует оговориться, что рост доли имущественных платежей был обусловлен изменениями их фискального регулирования⁴, а не экономическими факторами повышения налоговой базы: за 2013–2017 гг. остаточная балансовая стоимость основных фондов по крупным и средним организациям увеличилась с 516 до 546 млрд руб., или всего на 6%.

² О прогнозе социально-экономического развития Вологодской области на долгосрочный период 2016–2030 годов: Постановление Правительства Вологодской области от 30 ноября 2015 г. № 1022 // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

³ Об утверждении Бюджетного прогноза Вологодской области на период до 2030 года: Постановление Правительства Вологодской области от 20 февраля 2017 г. № 189 // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

⁴ С 2016 года Вологодская область перешла к исчислению налога на имущество организаций исходя из кадастровой стоимости недвижимости. Кроме того, были повышены ставки на имущество естественных монополий, а также увеличены ставки налогообложения по кадастровой стоимости в отношении объектов коммерческой недвижимости.

Однако наполняемость бюджета имущественными налогами снижается в результате предоставления налоговых льгот по налогу на имущество организаций. Только за три последних года по этой причине выпадающие налоговые доходы областного бюджета составили 5,2 млрд руб., или 19% (табл. 8). При этом более 80% преференций предоставлялось в соответствии с федеральным законодательством.

В качестве одного из достижений бюджетной политики в 2017 году следует признать повышение самообеспеченности областного бюджета с 79 до 84%, что позволило не допустить усиления дотационности. Вместе с тем уровень дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности Вологодской области был выше среднего по регионам Северо-Запада (табл. 9).

Хуже сложилась ситуация с бюджетной обеспеченностью доходами на душу на-

селения: здесь Вологодская область вошла в тройку аутсайдеров СЗФО (табл. 10).

Результаты анализа исполнения доходов бюджета Вологодской области позволяют утверждать, что задача укрепления доходной базы с точки зрения динамики поступления доходных источников была выполнена, и, что очень важно, за счет увеличения мобилизации собственных доходов. Наметились тенденции к структурным изменениям налоговых доходов, однако ключевым генератором налога на прибыль продолжает оставаться один крупнейший налогоплательщик. К сожалению, области пока не удалось поднять свой рейтинг среди субъектов СЗФО по уровню обеспеченности населения бюджетными доходами.

Напомним, что вторая ключевая задача бюджетной политики заключалась в безусловном исполнении принятых расходных обязательств. Эту задачу не удалось реализовать в полной мере, поскольку план финансирова-

Таблица 8. Налоговые льготы по налогу на имущество организаций, млн руб.

Показатель	2015 год	2016 год	2017 год	Всего за 2015–2017 гг.
Налоговые льготы, всего	1452,5	1645,7	2144,3	5242,5
– федеральное законодательство	1100,6	1396,6	1861,4	4358,6
– региональное законодательство	351,9	249,1	282,9	883,9
Льготы к поступившему налогу, %	17,5	18,4	21,3	19,2

Источники: данные ФНС; расчеты автора.

Таблица 9. Удельный вес собственных доходов в региональных бюджетах субъектов СЗФО

Субъект	2016 год			2017 год			2016 год к 2008 году, п. п.	
	уд. вес, %	место в СЗФО	уровень дотационности, %*	уд. вес, %	место в СЗФО	уровень дотационности, %*	уд. вес	уровень дотационности
г. Санкт-Петербург	95,1	1	0	96,0	1	0	+0,9	0
Ленинградская область	91,2	2	0	92,5	2	0	+1,3	0
Ненецкий АО	87,4	5	0	91,7	3	0	+4,3	0
Республика Коми	88,5	3	1,1	90,6	4	0,5	+2,1	-0,6
Мурманская область	88,1	4	2,2	87,5	5	3,7	-0,6	+1,5
Вологодская область	78,8	7	5,5	84,1	6	5,4	+5,3	-0,1
Архангельская область	70,9	8	13,1	74,1	7	14,8	+3,2	+1,7
Новгородская область	80,9	6	3,8	71,7	8	5,5	-9,2	+1,7
Псковская область	58,3	10	17,9	60,1	9	18,5	+1,8	+0,6
Республика Карелия	60,4	9	20,3	58,5	10	26,3	-1,9	+6,0
Калининградская область	39,8	11	4,9	32,3	11	5,5	-7,5	-0,6
СЗФО	84,7	х	2,5	84,2	х	3,0	-0,5	+0,5
Российская Федерация	81,0	х	6,9	81,1	х	7,5	+0,1	+0,6

* Рассчитан отношением дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности к объему собственных доходов бюджета, включая дотации на выравнивание.

Источник: расчеты автора по данным Федерального казначейства.

Таблица 10. Подушевая обеспеченность доходами бюджета в субъектах СЗФО

Субъект	2016 год		2017 год		2017 год к 2016 году, %	К среднему уровню по РФ	
	руб.	место в СЗФО	руб.	место в СЗФО		2016 год	2017 год
Ненецкий АО	331313	1	453942	1	137,0	4,9	6,2
Калининградская область	87134	4	112097	2	128,6	1,29	1,53
г. Санкт-Петербург	92483	3	98209	3	106,2	1,37	1,34
Республика Коми	84164	5	97734	4	116,1	1,24	1,33
Мурманская область	95627	2	96249	5	100,6	1,41	1,31
Архангельская область	67741	7	74711	6	110,3	1,0	1,02
Ленинградская область	76557	6	74265	7	97,0	1,13	1,01
Республика Карелия	62569	8	65796	8	105,2	0,92	0,9
Вологодская область	56688	9	61095	9	107,8	0,84	0,83
Новгородская область	53887	10	57371	10	106,5	0,8	0,78
Псковская область	46841	11	48826	11	104,2	0,69	0,67
СЗФО	80223	х	86546	х	107,9	1,19	1,18
Российская Федерация	67659	х	73263	х	108,3	100,0	100,0

Источник: расчеты автора по данным Федерального казначейства и Росстата.

Таблица 11. Исполнение расходов регионального бюджета Вологодской области в 2017 году

Расходы	Утверждено в бюджете	Фактическое исполнение	Отклонения	
			млн руб.	%
Всего	52829,9	52678,7	-151,2	99,7
Общегосударственные вопросы	2509,8	2440,5	-69,3	97,2
Национальная экономика	9474,9	9519,4	+44,5	100,5
Жилищно-коммунальное хозяйство	2169	2154,8	-14,2	99,3
Социальная сфера, всего	34736,6	34636,2	-100,4	99,7
образование	11793,3	11775,6	-17,7	99,8
культура	668,1	667,5	-0,6	99,9
здравоохранение	3784,7	3770,8	-13,9	99,6
социальная политика	18490,5	18422,3	-68,2	99,6
Межбюджетные трансферты	15912,2	15853,1	-59,1	99,6

Источники: данные Департамента финансов Вологодской области*; расчеты автора.

* Официальный сайт Департамента финансов Вологодской области. URL: <https://df.gov35.ru>

ния расходов был выполнен на 99,7%. Не было обеспечено полное финансирование всех отраслей социальной сферы, ЖКХ и трансфертной помощи муниципалитетам (табл. 11).

Во многом такое положение обусловлено неравномерным поступлением безвозмездной финансовой помощи из федерального бюджета, треть которой поступает в четвертом квартале⁵, поэтому региональные власти не всегда имеют возможность своевременно ее распределить и использовать на целевые направления расходов.

Решение третьей задачи бюджетной политики в 2017 году предопределялось сокращением объема долговых обязательств.

Проблема высокой долговой нагрузки бюджета⁶ в последние годы носила характер одной из самых насущных в экономической жизни Вологодской области. В 2011–2015 гг. уровень государственного долга был близок к критическому⁷, составляя 90–105% объема собственных доходов бюджета.

Основным результатом долговой политики, проводимой Правительством Вологод-

⁵ В 2017 году из общей суммы межбюджетных трансфертов из федерального бюджета 9536 млн руб. в четвертом квартале в бюджет Вологодской области было перечислено 2827 млн руб.

⁶ Долговая нагрузка измеряется отношением объема государственного долга к объему собственных доходов бюджета.

⁷ В соответствии с Бюджетным кодексом РФ уровень долговой нагрузки не должен превышать 100% объема собственных доходов бюджета.



Рис. 3. Динамика государственного долга Вологодской области

Источник: данные Департамента финансов Вологодской области.

Таблица 12. Государственный долг субъектов СЗФО в 2016–2017 гг.

Субъект	2016 год		2017 год	
	млн руб.	к собственным доходам, %	млн руб.	к собственным доходам, %
Ленинградская область	6163	6,2	3911	4,0
г. Санкт-Петербург	13764	3,0	34843	7,1
Ненецкий АО	3600	31,7	3325	19,6
Мурманская область	20659	40,7	18983	38,2
Вологодская область	31172	71,3	23832	47,1
Республика Коми	41809	78,4	38550	59,9
Калининградская область	21249	73,2	22582	70,9
Новгородская область	15372	68,5	15757	74,6
Архангельская область	41015	90,3	40917	79,1
Псковская область	14794	98,5	16372	101,7
Республика Карелия	22620	115,1	24987	124,1
СЗФО	232218	27,5	244059	26,8
Российская Федерация	2352894	33,9	2315132	30,5

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

ской области в 2017 году, стало ослабление долгового бремени: объем государственного долга сократился на 7,3 млрд руб., или на 23,5%, по сравнению с 2016 годом (рис. 3).

Вместе с тем долговая нагрузка хотя и находится на экономически безопасном уровне, но остается высокой и составляет почти половину собственных доходов бюджета. Кроме того, ее уровень существенно выше среднего значения по субъектам СЗФО и России (табл. 12).

Каким образом удалось так существенно уменьшить государственный долг области?

Тенденцией последних лет стала практика вынужденного замещения коммерческих

кредитов кредитами из федерального бюджета, предоставляемыми под символический процент 0,1%. В течение 2014–2017 гг. Правительством Вологодской области был заключен ряд соглашений с Минфином РФ о предоставлении бюджетных кредитов на замещение рыночного долга⁸. Условия получения бюджетных кредитов оказались довольно жесткими: к началу 2018 года уровень дефицита бюджета не должен превышать 10%, объем государственного долга, в том числе рыночного, составлять соответственно 63% и 20% от объема собственных доходов бюджета.

⁸ Рыночный долг – это государственный долг по кредитам коммерческих банков и ценным бумагам.

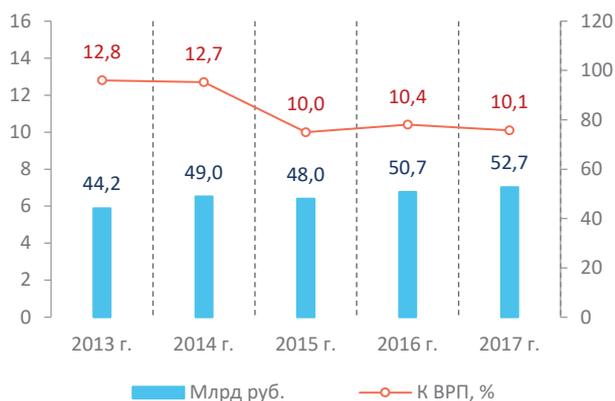


Рис. 4. Динамика расходов регионального бюджета Вологодской области

Источники: данные Федерального казначейства, Росстата; расчеты автора.

Условия соглашений выполнялись в первую очередь путем сокращения расходов регионального бюджета: с 2013 по 2017 год их величина по отношению к ВРП сократилась с 12,8 до 10,1% (рис. 4). Это значит, что ограничиваются возможности расходов в создании условий для развития региональной экономики.

Секвестр затронул практически все статьи расходов. При этом расходы на сельское хозяйство, образование, культуру и спорт даже в номинальном выражении сократились на 12–25%. В целом же с начала выполнения

условий соглашения о предоставлении федеральных кредитов (2014 год) инфляционное обесценение расходной части областного бюджета составило 10,6 млрд руб., или 17% (табл. 13).

Сокращение бюджетных расходов в Вологодской области было более интенсивным, чем в среднем по российским регионам и субъектам СЗФО (табл. 14).

Наиболее болезненно сокращение финансирования затронуло капитальные расходы бюджета. После вступления в силу известных указов Президента РФ от 7 мая 2012 года первоочередным источником ограничения расходов для обеспечения финансирования мероприятий в рамках указов были выбраны капитальные расходы: с 2011 по 2017 год в номинальном измерении они уменьшились в 1,3 раза, в реальном – в 2 раза (рис. 5).

При рассмотрении ситуации в субъектах СЗФО можно увидеть, что в Вологодской области отмечался самый интенсивный спад бюджетных инвестиций после Новгородской, Псковской областей и Республики Коми (табл. 15).

Политика бюджетной консолидации в отношении капитальных расходов негативно влияет на перспективы роста региональ-

Таблица 13. Расходы регионального бюджета Вологодской области, млн руб.

Расходы	2014 год		2015 год		2016 год		2017 год	2017 год к 2014 году, %	
	номинальные	реальные*	номинальные	реальные*	номинальные	реальные*		номинальные	реальные*
Всего	49046	63269	48047	56215	50695	53230	52679	107,4	83,3
Общегосударственные вопросы	2330	3006	2193	2566	2388	2507	2440	104,7	81,2
Национальная экономика	9020	11636	8293	9703	9104	9559	9519	105,5	81,8
– сельское хозяйство	2431	3136	2322	2717	1885	1979	1889	77,7	60,2
– дорожное хозяйство	4753	6131	3991	4669	5303	5568	5676	119,4	92,6
ЖКХ	947	1222	1647	1927	1632	1714	2155	227,6	176,3
Социальная сфера, всего	32789	42298	32054	37503	33639	35321	34832	106,2	82,3
– образование	13381	17261	11095	12981	11220	11781	11776	88,0	68,2
– культура	767	989	573	670	571	600	667	87,0	67,4
– здравоохранение	7717	9955	8150	9535	8579	9008	3771	48,9*	37,9
– социальная политика	10661	13753	11821	13831	13063	13716	18422	172,8*	133,9
– физкультура и спорт	263	339	416	487	206	216	196	74,5	57,8

* Рост расходов по статье «Социальная политика» и сокращение расходов по статье «Здравоохранение» обусловлены переносом с 2017 года расходов на обязательное медицинское страхование неработающего населения с отрасли «Здравоохранение» на отрасль «Социальная политика».

Источники: данные Федерального казначейства, Росстата; расчеты автора.

Таблица 14. Расходы региональных бюджетов субъектов СЗФО, млн руб.

Субъект	2014 год		2017 год	2017 год к 2014 году, %	
	номинальные	реальные		номинальные	реальные
Калининградская область	50092	66121	101495	202,6	153,5
Ленинградская область	83200	108576	113160	136,0	104,2
г. Санкт-Петербург	440774	580499	555582	126,0	95,7
Республика Карелия	31039	39575	36810	118,6	93,0
Ненецкий АО	15584	20228	17607	113,0	87,0
Новгородская область	26866	34603	29326	109,2	84,8
Мурманская область	52378	67725	57067	109,0	84,3
Вологодская область	49046	63269	52679	107,4	83,3
Республика Коми	64663	83350	67687	104,7	81,2
Архангельская область	69904	91365	70715	101,2	77,4
Псковская область	27949	36697	28342	101,4	77,2
СЗФО	911494	1191322	1130468	124,0	94,9
Российская Федерация	8036304	10423086	9382514	116,8	90,3

Источники: данные Федерального казначейства, Росстата; расчеты автора.

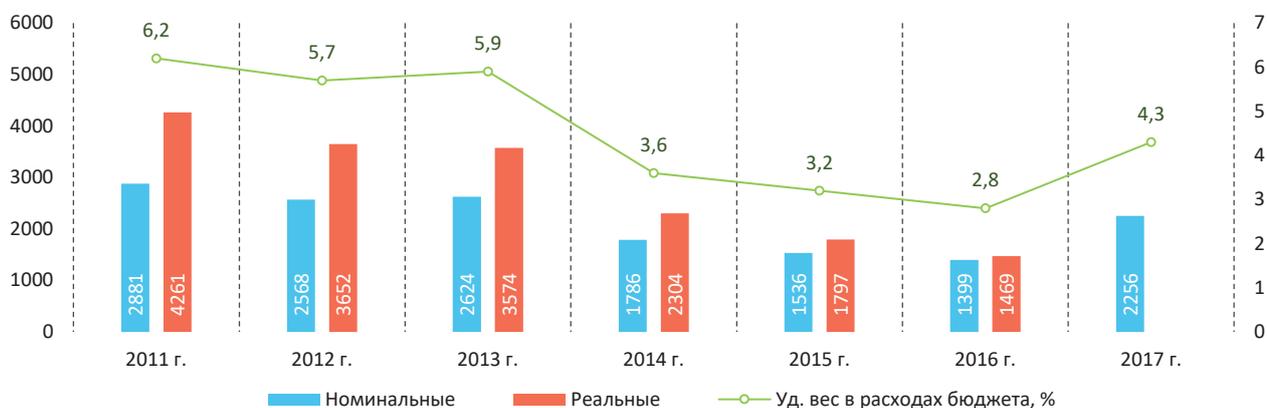


Рис. 5. Капитальные расходы регионального бюджета Вологодской области, млн руб.

Источники: данные Федерального казначейства, Росстата; расчеты автора.

Таблица 15. Капитальные расходы региональных бюджетов субъектов СЗФО

Субъект	2011 год		2017 год		2017 год к 2011 году	
	млн руб.	уд. вес в расходах, %	млн руб.	уд. вес в расходах, %	млн руб., %	уд. вес в расходах, п. п.
Республика Карелия	1439,7	5,2	3062,9	8,3	212,7	+3,1
Ненецкий АО	1246,6	14,1	2478,4	14,1	198,8	0
Ленинградская область	3248,0	5,3	3723,6	3,3	114,6	-2,0
Калининградская область	7662,7	20,2	7787,1	7,7	101,6	-12,5
Архангельская область	3213,4	6,0	3212,3	4,5	100,0	-1,5
г. Санкт-Петербург	87868,3	21,7	83496,2	15,0	95,0	-6,7
Мурманская область	952,4	2,1	819,1	1,4	86,0	-0,7
Вологодская область	2881,0	6,2	2255,9	4,3	78,3	-1,9
Псковская область	1409,6	6,1	1046,9	3,7	74,3	-2,4
Республика Коми	2874,2	5,9	794,3	1,2	27,6	-4,7
Новгородская область	1325,6	5,7	144,1	0,5	10,9	-5,2
СЗФО	114121,5	14,6	108820,8	9,6	95,4	-5,0
Российская Федерация	790948,0	12,1	621926,9	6,6	78,6	-5,5

Источники: данные Федерального казначейства; расчеты автора.

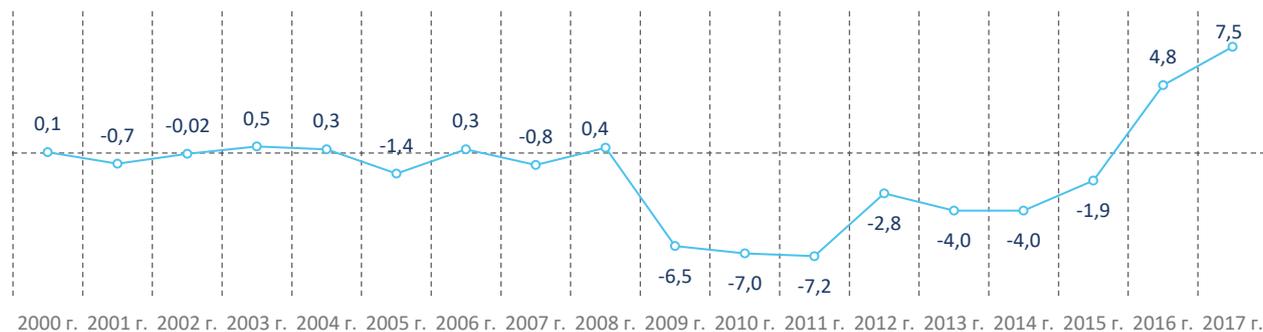


Рис. 6. Динамика дефицита (-), профицита (+) регионального бюджета Вологодской области, млрд руб.

Источник: данные Федерального казначейства.

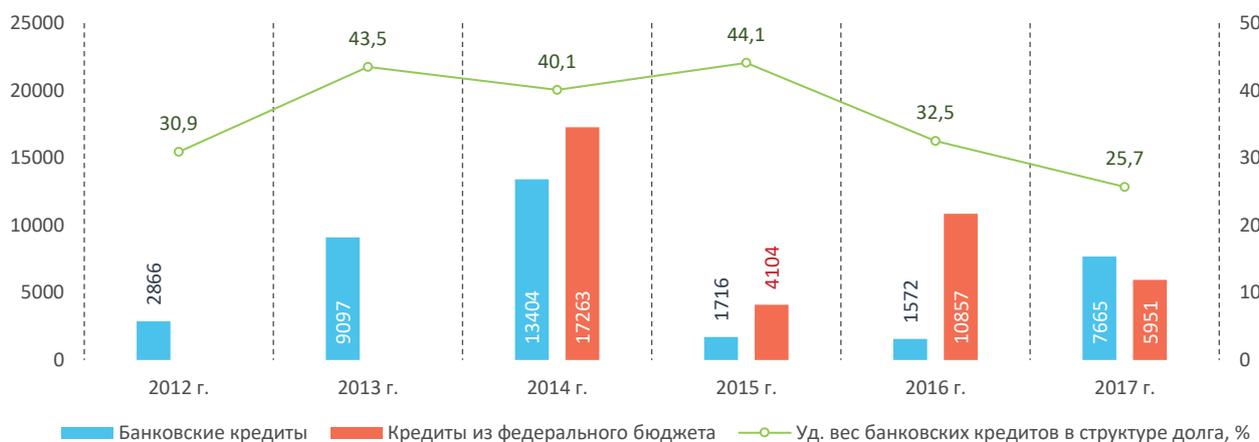


Рис. 7. Кредиты, привлеченные в региональный бюджет Вологодской области, млн руб.

Источник: данные Федерального казначейства; расчеты автора.

ных экономик. Продолжение такой политики консервирует структурные диспропорции расходов в ущерб бюджету развития.

Итогом выполнения условий соглашений, заключенных Вологодской областью с Минфином РФ, стал беспрецедентный начиная с 2000 года профицит бюджета, достигший 7,5 млрд руб., или 12% объема доходов (рис. 6).

Из 7,5 млрд руб. полученного профицита 7,3 млрд руб. было направлено не на развитие области, а на погашение государственного долга. При этом создалась парадоксальная ситуация: несмотря на масштабные средства в виде профицита и федеральных кредитов, выделенных Вологодской области в размере 6 млрд руб., в течение 2017 года было привлечено 7,7 млрд руб. кредитов коммерческих банков против 1,6 млрд руб.

годом ранее. В результате на начало 2018 года структура государственного долга на 26% представлена «дорогими» банковскими кредитами⁹ (рис. 7).

Таким образом, политика замещения рыночных кредитов бюджетными, проводимая федеральным центром, безусловно имела весомый эффект, ослабив долговую нагрузку бюджета, но оказалась неспособной избавить бюджет от рисков наращивания коммерческой задолженности.

Подводя итоги, выделим основные позитивные тенденции исполнения регионального бюджета Вологодской области в 2017 году:

- увеличение доходов на 4,6 млрд руб. при более сдержанных темпах их роста (8% против 20% в 2016 году);

⁹ В 2017 году средневзвешенная ставка по банковским кредитам составила 8,6%.

- рост поступлений налога на прибыль, обеспечивших более 60% увеличения сборов налоговых платежей в бюджет;

- повышение в два раза фискальной функции налогов на имущество, формирующих около четверти налоговых доходов областного бюджета;

- увеличение доли собственных доходов в совокупном объеме бюджетных доходов с 79 до 84%, что не позволило допустить усиления дотационности бюджета;

- сохранение социальной направленности расходов, что соответствует практике функционирования субфедеральных бюджетов развитых стран [3; 4];

- закрепление начавшегося в 2016 году тренда на прекращение накопления государственного долга и дальнейшее сокращение долговых обязательств на 7,3 млрд руб.

В то же время имели место и *негативные стороны бюджетного процесса*:

- низкий уровень обеспеченности доходами бюджета на одного жителя (в СЗФО Вологодская область входит в тройку аутсайдеров по данному показателю);

- зависимость поступлений налога на прибыль от одного крупнейшего налогоплательщика, что указывает на моноструктурность налоговой базы;

- рассогласованность между объемом прибыли, полученной хозяйствующими субъектами, и объемом поступлений налога на прибыль, в результате чего недоначисленные платежи оцениваются в 19,4 млрд руб.;

- околостагнационные темпы роста реальной заработной платы и отрицательная динамика реальных денежных доходов населения, ограничившие мобилизацию в бюджет подоходного налога;

- не в полной мере обеспечено исполнение расходной части бюджета, составившее 99,7%; при этом недофинансированы все отрасли социальной сферы и жилищно-коммунальное хозяйство;

- оптимизация расходов, их реальное сокращение на 11 млрд руб., или на 17%, обу-

словленное необходимостью выполнения условий соглашений, заключенных с Минфином РФ, по замещению рыночного долга; процесс рестрикции проходил интенсивнее по сравнению со средним уровнем в СЗФО и РФ;

- понижающий тренд капитальных расходов и расходов на образование, которые должны формировать будущую здоровую экономику [5];

- долговая нагрузка, составляющая около половины собственных доходов бюджета и превышающая среднее значение по СЗФО и в целом по РФ;

- увеличившееся в пять раз привлечение дорогих коммерческих кредитов, что может привести к возникновению рисков наращивания рыночных долгов.

Фиксируя недостатки процесса исполнения бюджета, мы исходим из понимания того, что в настоящее время бюджетные полномочия региональных властей жестко регламентированы федерацией. Все преобразования в бюджетном секторе, произошедшие в период 1998–2016 гг., не достигли полного успеха, поскольку были направлены не на создание приемлемой для страны модели бюджетного федерализма, обеспечивающей высокую эффективность управления государственными финансами, а на централизацию бюджетных ресурсов [6].

Более 50% налогов (в ряде регионов 60–90%), собираемых в субъектах РФ, перечисляется в федеральный бюджет, из-за чего 85% регионов являются дотационными. По словам академика А.Г. Аганбегяна, «одной рукой государство изымает доходы с территории, делая ее дефицитной, где расходы превышают остающиеся доходы, а другой – компенсирует эту разницу через трансферты. В результате подавляющее большинство регионов использует дотационную систему финансирования – худшую из всех существующих систем, к тому же систему, не построенную на долгосрочных нормативах, которая хоть как-то могла бы стимулировать регионы зарабатывать средства» [7].

В большинстве федеративных государств федерация не устанавливает никаких правил в отношении параметров региональных бюджетов. Лишь в странах Евросоюза центральные власти регулируют объемы бюджетного дефицита и долга субнациональных бюджетов [8].

Применение Минфином РФ «ручного регулирования» региональных бюджетов вместо системных законодательных изменений не позволяет субфедеральным властям выработать собственную бюджетную политику в рамках воздействия на экономическую ситуацию.

Справедливости ради отметим, что достижение профицита и ослабление долговой нагрузки в 2017 году явились серьезным шагом на пути финансового оздоровления регионального бюджета Вологодской области. В то же время эти краткосрочные успехи вряд ли смогут обеспечить долгосрочную сбалансированность бюджета, заявленную в качестве основной цели бюджетной политики. Как показывает практика, не только долгосрочные, но и краткосрочные цели не выдерживают проверки действительностью. Бюджет корректируется по несколько раз в год, что уже стало нормой и не позволяет говорить о стабильности бюджетных проектировок [9].

Первоочередной задачей федерального центра должно стать не ужесточение бюджетных правил, а пересмотр практики определения расходных обязательств регионов по их собственным полномочиям. Иначе бюджетные правила позволят решить вопрос сбалансированности региональных бюджетов лишь частично, не устраняя существующих противоречий в межбюджетных отношениях [10].

Проводимая в России межбюджетная политика давно стала предметом конструктивной критики большинства представителей экспертно-научного сообщества [11–18]. Для преломления рецессионных трендов в регио-

нальных бюджетных системах неоднократно высказывались предложения по полному зачислению налога на прибыль в бюджеты регионов, переводу НДС в разряд субнациональных, увеличению доли нецелевых трансфертов, распределению части федерального налога на добавленную стоимость между субъектами РФ на том основании, что добавленная стоимость создается в регионах, пересмотру налогового администрирования крупнейших налогоплательщиков и т. д.

В число вопросов, по-прежнему требующих своего решения, входит введение дифференцированной шкалы налогообложения сверхдоходов крупных частных собственников и топ-менеджмента корпораций, что способно удвоить поступления НДС в бюджеты регионов [19]. Как отметила д-р экон. наук О.Г. Дмитриева, «прогрессивный подоходный налог даст не только фискальный эффект, но это экономический эффект, это обеспечение социальной, нравственной справедливости» [20].

Безусловно, материализация высказанных предложений и рекомендаций зависит от усилий федерального центра. В то же время и органы власти Вологодской области должны задействовать имеющиеся резервы увеличения доходного потенциала, в частности:

- принять меры к ликвидации задолженности по платежам в областной бюджет, которая по состоянию на 1 июля 2018 года составила 1,1 млрд руб.;

- повысить эффективность расходов посредством уменьшения дебиторской задолженности бюджета, накопленной в результате оплаты авансов по заключенным контрактам, причем ее размер с конца 2017 года увеличился в четыре раза – с 2,7 до 11,4 млрд руб.;

- рассмотреть возможность дальнейшей оптимизации затрат по статье «Общегосударственные расходы», основная часть которых представлена расходами на содержание аппарата управления; данные расходы стабильно занимают около 5% расход-

ной части областного бюджета, превышая многие направления финансирования (например, сельское и лесное хозяйство, транспорт, ЖКХ, культура, спорт);

– активизировать усилия по частичной или полной (для субъектов естественных монополий) отмене федеральных льгот, предоставляемых по налогу на имущество органи-

заций, что позволит увеличить поступления этого платежа в бюджет почти на 2 млрд руб.

По мере реализации этих мер можно было бы достичь увеличения наполняемости областной казны порядка 14–15 млрд руб. и направить эти ресурсы на развитие региональной экономики и повышение уровня жизни вологжан.

ЛИТЕРАТУРА

1. Абрамова Е., Белоусов Д., Михайленко К. О развитии российской экономики в 2016–2017 гг. и прогнозе на 2018–2019 гг. URL: http://www.forecast.ru/_ARCHIVE/Presentations/LINK2018/LINK2018.pdf
2. Синельников-Мурылев С., Шкробела Е. Совершенствование налога на прибыль в Российской Федерации в среднесрочной перспективе. М.: Изд-во Института Гайдара, 2011. 264 с.
3. Kelleher C., Yackee S. An Empirical Assessment of Devolution's Policy Impact. *The Public Studies Journal*, 2004, vol. 32, pp. 253–270.
4. Gainsborough J. To Devolve or Not Devolve? Welfare Reform in the States. *Policy Studies Journal*, 2003, vol. 31, pp. 603–624.
5. Дворецкая А.Е. Среднесрочные перспективы бюджета РФ // ЭКО. 2016. № 8. С. 104–119.
6. Швецов Ю.Г. О состоянии российского бюджетного федерализма // Налоги и финансы. 2017. № 2. С. 14–21.
7. Аганбегян А.Г. О налоговой реформе // Экономическая политика. 2017. Т. 12. № 1. С. 114–133.
8. Sutherland D., Price R., Joumard I. Sub-Central Government Fiscal Rules. *Economic Studies*, 2005, vol. 2, pp. 141–148.
9. Поварова А.И. Исполнение регионального бюджета Вологодской области в 2016 году: мнимые и реальные итоги // Проблемы развития территории. 2018. № 2. С. 87–104.
10. Кудрин А., Дерюгин А. Субнациональные бюджетные правила: зарубежный и российский опыт // Экономическая политика. 2018. Т. 13. № 1. С. 8–35.
11. Бухвальд Е.М. Российский федерализм на критическом рубеже развития // Вопросы экономики. 2008. № 9. С. 70–83.
12. Делягин М. Минфин захлебывается от денег. URL: <https://izborsk-club.ru/2392>
13. Домбровский Е.А. Десять шагов к сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации // Финансы и кредит. 2015. № 37. С. 52–64.
14. Ивантер В.В. О чем расскажет бюджет // Российская газета. 2017. 9 окт. (№ 228). URL: <https://rg.ru/2017/10/09>
15. Ильин В.А., Поварова А.И. Эффективность государственного управления 2000–2015. Противоречивые итоги – закономерный результат. Вологда: ИСЭРТ РАН, 2016. 304 с.
16. Печенская М.А. Межбюджетные отношения: состояние, регулирование, оценка результативности. Вологда: ИСЭРТ РАН, 2015. 164 с.
17. Савчишина К.Е. Современные проблемы и перспективы развития бюджетной системы России // Проблемы прогнозирования. 2017. № 6. С. 101–113.

18. Синельников-Мурылев С.Г., Мамедов А.А. Региональные бюджеты – 2015: три способа решения проблемы дефицита. URL: <http://www.forbes.ru/mneniya-column/vertikal/272987>
19. Поварова А.И. Реформирование налога на доходы физических лиц – важнейший фактор стабилизации бюджетной системы // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2016. № 6. С. 193–213.
20. Дмитриева О.Г. Закон о прогрессивной шкале даст не только фискальный эффект, он обеспечит социальную и нравственную справедливость. URL: <http://www.dmitrieva.org/id544>

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

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

Povarova A.I.

REGIONAL BUDGET OF THE VOLOGDA OBLAST: RESULTS OF 2017

In recent years, the main parameters of the regional budget have undergone significant changes under the influence of the volatility of world prices for metals and clarification of priorities of the inter-budgetary policy pursued by the government. All this has brought to the fore the study of the budget process. In June 2018, the Legislative Assembly of the Vologda Oblast approved the results of the budget execution for 2017, which were characterized by income growth, preservation of the social orientation of expenditures, a large-scale budget surplus of 7.5 billion rubles. It would seem that there were all grounds to recognize the successful results achieved. However, the analysis of the expenditure side of the budget has shown that the visible success was achieved at the expense of tight budget consolidation imposed on the regions by the Ministry of Finance of the Russian Federation: for 2013–2017, the amount of budget expenditures in relation to GRP decreased from 13 to 10%. The article continues the series of publications of the Federal State Budgetary Institution of Science “Vologda Research Center of the Russian Academy of Sciences” on the formation and execution of the regional budget. The purpose of the study was to try to find out how the budget process was implemented in 2017 and how the main tasks of the budget policy were solved. The methodological basis of the study is presented by the principles of economic, statistical and comparative analysis. The scientific novelty of the work is determined by a comprehensive analysis, which allowed us to assess the performance of the regional budget in conjunction with the goals and objectives of the budget policy, macroeconomic indicators, and to draw an analogy with the execution of the budgets of the regions of the Northwestern Federal District and to develop specific proposals to stabilize the budget. The main conclusion is that fiscal policies aimed at achieving the surplus do not appear to be fully corresponding to development objectives. The materials of the article can be used by regional authorities in the development of budget policy, by experts in the field of finance, and by scientists.

Regional budget, revenues, expenses, surplus, loans, public debt, debt burden, socio-economic development.

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

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