

Проблемы и особенности исполнения субфедеральных бюджетов в 2015 году



**Анна Ивановна
ПОВАРОВА**

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

Аннотация. Прошедший год был отмечен рядом тревожных тенденций в развитии бюджетного кризиса российских регионов, ставшего очевидным в 2013 г., когда для финансового обеспечения социальных обязательств в рамках указов Президента РФ от 7 мая 2012 г. региональные власти вынуждены были залезать в огромные долги. Характерной особенностью бюджетного процесса в 2015 г. явилось разрастание негативных трендов в регионах, ранее исполнявших роль локомотивов экономического роста и доноров бюджета, что вступает в противоречие со стратегией регионального развития. Ответные меры по преодолению кризисной ситуации сводятся к масштабной оптимизации расходов. Несмотря на предпринятое Правительством замещение коммерческих заимствований бюджетными, перспектив решения долговой проблемы пока не видно, напротив, прогнозы экспертов указывают на удвоение объёма задолженности регионов к концу 2017 г. Как новый негативный тренд следует рассматривать сокращение расходов в развитие человеческого капитала, закономерным следствием которого стало ухудшение материального благополучия россиян, выразившееся в снижении реальных денежных доходов и повышении уровня бедности. Похоже, что накануне выборов в Государственную Думу РФ социальная политика властей перестаёт быть таковой. В условиях обостряющегося бюджетного кризиса вместо увеличения безвозмездной финансовой помощи, как это было в 2009 г., Правительство проводит противоположную

Для цитирования: Поварова, А.И. Проблемы и особенности исполнения субфедеральных бюджетов в 2015 году / А.И. Поварова // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. — 2016. — № 4. — С. 144-164. DOI: 10.15838/esc/2016.4.46.8

For citation: Povarova A.I. Problems and Specific Features of Sub-Federal Budgets Execution in 2015. *Economic and Social Changes: Facts, Trends, Forecast*, 2016, no. 4, pp. 144-164. DOI: 10.15838/esc/2016.4.46.8

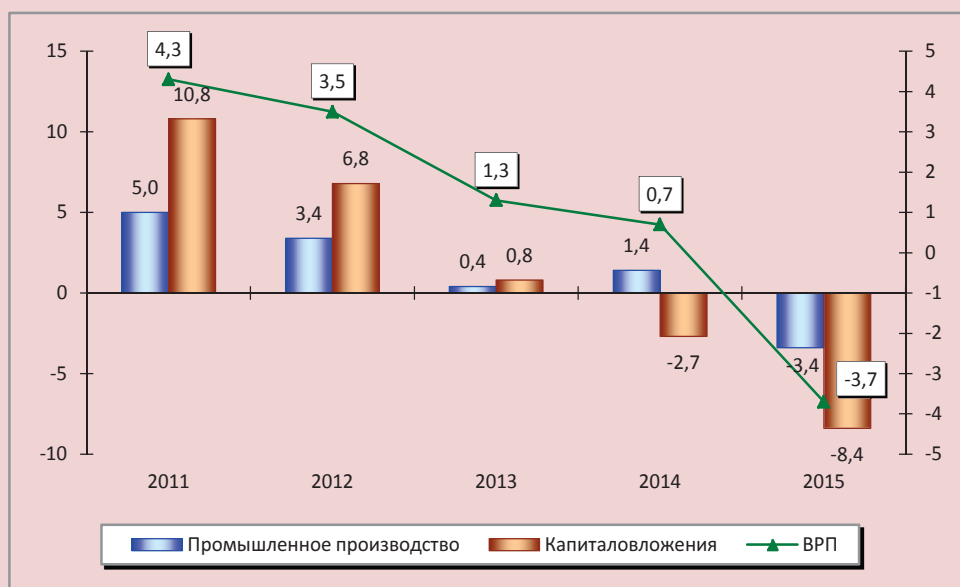
политику, самоустраняясь от поддержки регионов. Более того, кабинет министров открыто не желает провести справедливое разграничение полномочий и обязательств публично-правовых образований, а превращает его в механизм финансирования дефицита федерального бюджета за счёт перекалывания государственных обязательств на регионы. В статье представлены результаты анализа исполнения субфедеральных бюджетов в 2015 г. Основная цель заключалась в выявлении особенностей бюджетного процесса и тенденций изменения динамики бюджетных параметров. Главный вывод состоит в том, что реальные причины дестабилизации бюджетов регионов кроются не только в росте социальной нагрузки, обусловленной необходимостью реализации «майских указов» В. Путина, но и в неэффективности бюджетно-налоговой политики, проводимой федеральным центром. Автором предложены меры по изменению её парадигмы. 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, бюджет, дефицит, кредиты, государственный долг, корректировка бюджетно-налоговой политики.

Исполнение территориальных бюджетов в 2015 г. проходило в условиях структурного кризиса российской экономики, обусловившего отрицательную динамику ключевых макроэкономических показателей (рис. 1).

Глубокое падение, составившее 8,4%, коснулось инвестиций в основной капитал. Капиталовложения сократились в двух третях регионов, причём спад сильнее затронул крупные центры индустрии Приволжского, Сибирского и Уральского

Рисунок 1. Динамика темпов прироста ВВП, промышленного производства и капиталовложений в 2011–2015 гг., % к предыдущему году в сопоставимых ценах



Источник: данные Росстата.

федеральных округов. В 40% регионов снижение инвестиционной активности фиксируется уже два года подряд, что указывает на долгосрочный характер инвестиционного кризиса, осложняющего решение задачи импортозамещения.

Не меньшую остроту приобрела проблема снижения уровня благосостояния россиян и, соответственно, потребления. Стагнация реальных денежных доходов населения, начавшаяся ещё в 2013 г., сменилась в 2014 г. падением на 0,8%, ускорившимся в 2015 г. до 4,3% (рис. 2). Этот процесс не затронул лишь семь российских регионов. Одновременно происходило снижение оборота розничной торговли и наращивание сбережений населения в банках, что по сути означало переход от потребительской модели поведения к сберегательной, которая в перспективе может послужить дополнительным сдерживающим фактором экономического роста, поскольку ещё более сужает спрос.

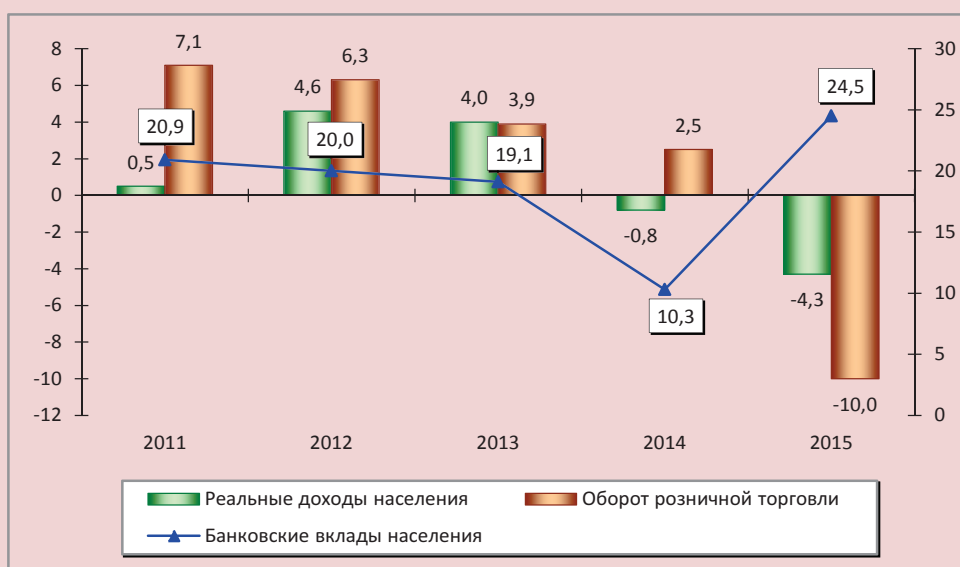
Бюджетный процесс в 2015 г. характеризовался следующими особенностями.

1. Стагнация темпов роста доходов консолидированного бюджета РФ и снижение темпов роста доходов федерального бюджета, обусловленные недополучением нефтегазовых доходов в результате обвала мировых цен на нефть (табл. 1).

По оценкам Минфина, сбалансированность федерального бюджета достигается при цене нефти 82 доллара за баррель, поэтому структурная неадаптированность казны к новым конъюнктурным реалиям имела своим следствием скачок дефицита, достигшего 2 трлн. руб., или 2,4% по отношению к ВВП. С большим объёмом дефицита федеральный бюджет исполнялся только в 2009 г. (рис. 3).

Явно выраженная эскалация дисбалансионных процессов на высшем уровне бюджетной системы страны создаёт чрезвычайно высокие риски для территориальных бюджетов, прежде всего с точки зрения

Рисунок 2. Динамика реальных денежных доходов населения, оборота розничной торговли и банковских вкладов населения в 2011–2015 гг., % к предыдущему году в сопоставимых ценах*



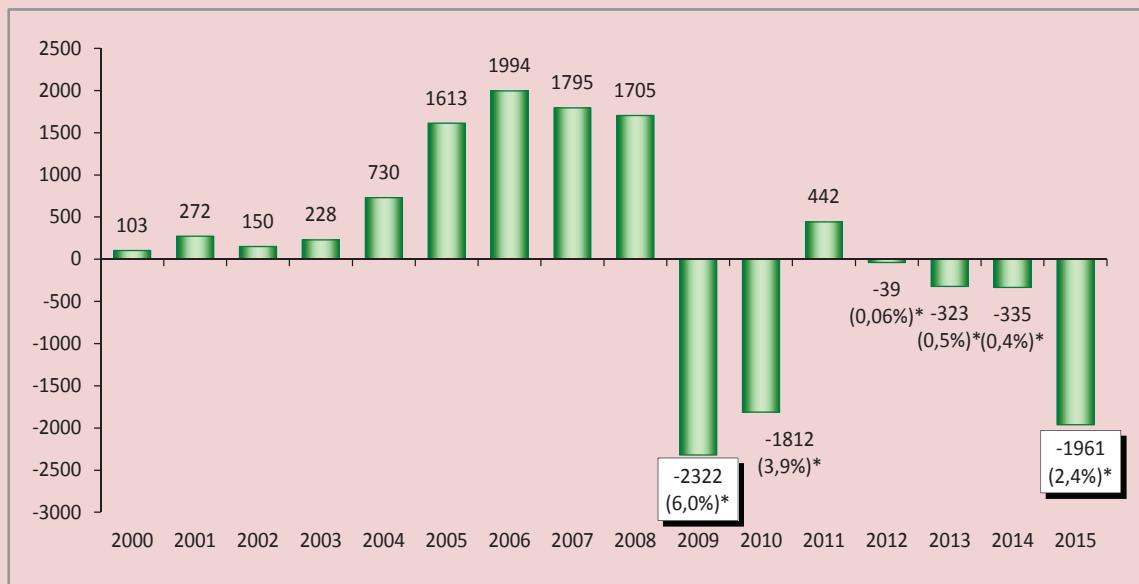
* Банковские вклады приведены в текущих ценах.
Источники: данные Росстата; Банка России; расчёты автора.

Таблица 1. Доходы консолидированного и федерального бюджета РФ в 2011–2015 гг., млрд. руб.

Доходы	2011	2012	2013	2014	2015,
Мировая цена на нефть, долл./барр.	109	110	108	98	53
Темп роста, %	139,7	100,9	98,2	90,7	54,1
Доходы консолидированного бюджета	20855	23435	24443	26766	26922
Темп роста, %	130,1	112,4	104,3	109,5	100,6
Доходы федерального бюджета	11368	12856	13020	14497	13659
Темп роста, %	136,9	113,1	101,3	111,3	94,2
В том числе нефтегазовые доходы	5642	6453	6534	7434	5892
Темп роста, %	142,3	114,4	101,3	113,8	79,3

Источники: данные Федерального казначейства; расчёты автора.

Рисунок 3. Динамика профицита, дефицита (-) федерального бюджета в 2000–2015 гг., млрд. руб.



* Цифра в скобках – отношение дефицита к ВВП.

Источники: данные Федерального казначейства; расчёты автора.

достаточного финансового обеспечения переданных регионам полномочий федерального центра.

2. Снижение доходов консолидированных бюджетов субъектов РФ на 5,7% в реальном выражении, причём по всем основным составляющим (табл. 2). Кроме падения экономической активности, на динамику доходов неизбежно повлиял максимальный с 2008 г. уровень инфляции, составивший 12,9%.

В 2015 г. сохранилась понижательная динамика собственных доходов в регионах с крупнейшими бюджетами, в результате чего эти регионы не смогли сохранить поступления собственных источников на уровне 2008 г. (табл. 3).

Вследствие сужения доходной базы доля одиннадцати бюджетоформирующих регионов в общем объёме собственных доходов территориальных бюджетов уменьшилась с 50,4% в 2008 г. до 42,6% в 2015 г.

Таблица 2. Доходы консолидированных бюджетов субъектов РФ* в 2011–2015 гг., млрд. руб.

Доходы	2011	2012	2013	2014	2015	2015 к 2014, %
Доходы, всего	7644	8064	8165	8747	9191	105,1
<i>В реальном выражении</i>	<i>9983</i>	<i>10040</i>	<i>9626</i>	<i>9744</i>	<i>9191</i>	<i>94,3</i>
Собственные доходы**	5827	6385	6588	7143	7585,5	106,2
<i>В реальном выражении</i>	<i>7610</i>	<i>7949</i>	<i>7767</i>	<i>7957</i>	<i>7585</i>	<i>95,3</i>
- налог на прибыль	1928	1980	1720	1962	2099	107,0
<i>В реальном выражении</i>	<i>2518</i>	<i>2465</i>	<i>2028</i>	<i>2185</i>	<i>2099</i>	<i>96,1</i>
- НДФЛ	1996	2262	2499	2681	2788	104,0
<i>В реальном выражении</i>	<i>2607</i>	<i>2816</i>	<i>2946</i>	<i>2986</i>	<i>2788</i>	<i>93,4</i>
Межбюджетные трансферты	1644	1680	1515	1546	1538	99,5
<i>В реальном выражении</i>	<i>2147</i>	<i>2091</i>	<i>1786</i>	<i>1722</i>	<i>1538</i>	<i>89,3</i>

* Здесь и далее в целях сопоставимости динамики все показатели за 2014–2015 гг. приводятся без учёта субъектов Крымского федерального округа.
 ** Налоговые и неналоговые доходы бюджета.
 Источники: данные Федерального казначейства России; Росстата; расчёты автора.

Таблица 3. Собственные доходы, поступившие в консолидированные бюджеты субъектов РФ в 2008–2015 гг., млрд. руб. (цены 2015 г.)

Субъект	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2015 к 2008, %
Новосибирская область	113,7	95,3	106,2	116,2	128,3	127,6	121,8	112,9	99,3
Республика Башкортостан	156,6	130,9	132,6	139,1	146,9	148,0	147,9	143,9	91,9
Челябинская область	143,4	88,0	119,1	124,4	128,9	126,4	128,9	127,8	89,1
Нижегородская область	145,6	112,8	124,5	132,6	135,9	140,7	138,1	129,2	88,7
г. Санкт-Петербург	477,5	373,0	403,6	432,3	420,1	447,4	455,2	423,3	88,6
Самарская область	152,9	117,4	129,6	146,2	159,3	157,1	154,7	134,2	87,8
Свердловская область	227,7	164,2	193,2	212,7	230,4	220,3	209,5	199,7	87,7
г. Москва	2034,3	1450,1	1527,9	1738,4	1762,7	1699,4	1696,2	1598,2	78,6
Пермский край	152,1	105,0	114,4	123,8	128,0	125,1	112,1	106,9	70,3
Кемеровская область	157,5	104,3	127,4	148,8	132,8	115,4	118,1	108,5	68,9
Тюменская область	236,5	167,2	140,3	184,9	181,6	130,2	166,9	143,7	60,8
Итого	3997,8	2908,2	3118,8	3499,4	3554,9	3437,6	3449,4	3228,3	80,8
Уд. вес, %*	50,4	46,2	44,9	46,0	44,7	44,3	43,3	42,6	-7,8 п.п.
Российская Федерация	7935,9	6290,9	6942,0	7610,5	7949,0	7767,4	7957,4	7585,5	95,6

* Удельный вес в общем объёме собственных доходов консолидированных бюджетов субъектов РФ.
 Источники: данные Федерального казначейства России; Росстата; расчёты автора.

Это может повлечь не только возникновение угроз для устойчивой наполняемости бюджета, но и демобилизацию источников модернизации экономики страны.

3. Возобновление прерванной в 2014 г. тенденции торможения темпов роста сборов налога на прибыль и уменьшения количества регионов, в которых наблюдался спад поступлений платежей (рис. 4). По

итогам 2015 г. рост объёмов налога на прибыль уменьшился в среднем вдвое в 45% субъектов РФ.

Важно подчеркнуть, что потери налога на прибыль оказались наиболее чувствительны для бюджетов крупных промышленных регионов: в 2015 г. поступления платежей даже в текущих ценах не достигли уровня 2011 г. (табл. 4).

Рисунок 4. Динамика темпов роста налога на прибыль, поступившего в бюджеты субъектов РФ в 2011–2015 гг., % к предыдущему году



Источники: данные Федерального казначейства; расчёты автора.

Таблица 4. Поступления налога на прибыль в бюджеты субъектов РФ в 2011 и 2015 гг., млрд. руб.

Субъект	2011		2015		2015 к 2011, %	Поступило от КГН в 2015 г.	
	Млрд. руб.	Уд. вес, %*	Млрд. руб.	Уд. вес, %*		Млрд. руб.	Уд. вес, %**
Красноярский край	69,0	44,5	66,5	36,5	96,4	26,0	39,1
Свердловская область	47,3	29,2	45,6	22,8	96,4	9,1	19,9
Самарская область	36,2	31,9	34,8	25,9	96,1	1,3	3,9
Пермский край	34,0	35,9	32,4	30,3	95,3	4,5	13,8
Иркутская область	30,1	33,9	28,6	26,8	95,0	0,7	2,5
г. Москва	566,9	42,9	484,7	30,3	85,5	30,7	6,3
Тюменская область	108,6	73,4	89,3	62,1	82,2	38,6	43,2
Кемеровская область	35,9	32,0	23,1	21,3	64,3	1,7	7,5
Ямало-Ненецкий АО	47,1	39,8	28,1	21,0	59,7	12,1	43,1
Вологодская область	12,0	30,0	6,5	13,8	54,5	1,4	20,9
Белгородская область	25,6	42,6	11,5	19,0	44,9	2	17,8
Российская Федерация	1927,9	33,1	2099,3	27,7	108,9	381,8	18,2

* Удельный вес в общем объёме собственных доходов консолидированного бюджета.
 ** Удельный вес в общем объёме налога на прибыль.
 Источники: данные ФНС; Федерального казначейства; расчёты автора.

Одним из существенных факторов, приведших к столь выраженному снижению сборов налога на прибыль, явилось введение в 2012 г. порядка уплаты этого налога в рамках консолидированной группы налогоплательщиков (КГН), допускающего взаимозачёт прибылей и убытков

участников группы. В целом в общем объёме поступившего в 2015 г. налога на прибыль доля КГН не составила и 20%. Можно отметить всего несколько регионов, где КГН играет заметную роль в мобилизации налоговых платежей: Тюменская область, Ямало-Ненецкий

автономный округ и Красноярский край, однако и в этих регионах после введения консолидированного налогообложения общие поступления налога на прибыль снизились как в абсолютном, так и в удельном выражении.

Нельзя не согласиться с выводом Л.Н. Лыковой о том, что институт КГН сужает и без того незначительные возможности субъектов Федерации в формировании собственной налоговой политики [5].

4. Существенное снижение темпов роста ключевого дохода бюджетов регионов – налога на доходы физических лиц (НДФЛ), происходившее одновременно с самым глубоким после 1999 г. падением реальной заработной платы (рис. 5).

Ухудшение материального положения населения повлекло резкое увеличение количества субъектов РФ, имевших отрицательный тренд НДФЛ в 2015 г., – до 23 против двух в 2014 г.

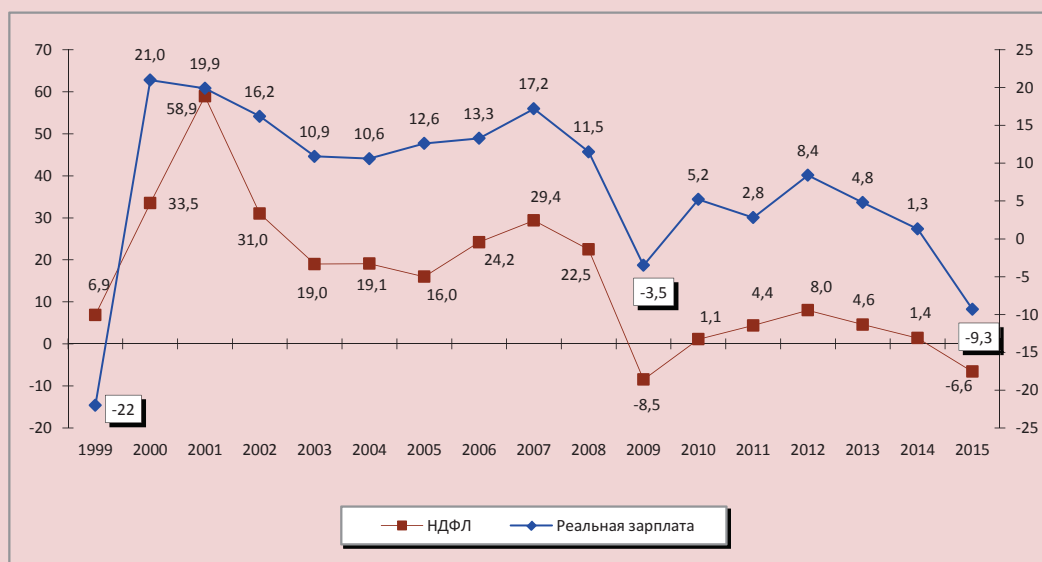
Негативные тенденции, наблюдаемые в динамике мобилизации основных налогов, свидетельствуют о нарастании проблем в экономике регионов и наличии серьёзных угроз для стабильного поступления собственных доходных источников.

5. Ужесточение межбюджетной политики федерального центра. В отличие от кризиса 2008–2009 гг., когда отмечалось существенное увеличение объёма финансовой помощи территориям, в 2013–2015 гг. он оставался неизменным (рис. 6).

В 2015 г. Минфин продолжил начатую годом ранее политику постепенного замещения безвозмездного финансирования регионов долговым: в совокупном объёме финансовой помощи доля бюджетных кредитов достигла почти 50% (рис. 7).

Масштабные кредиты из федерального бюджета послужили толчком к повышению общей закредитованности регио-

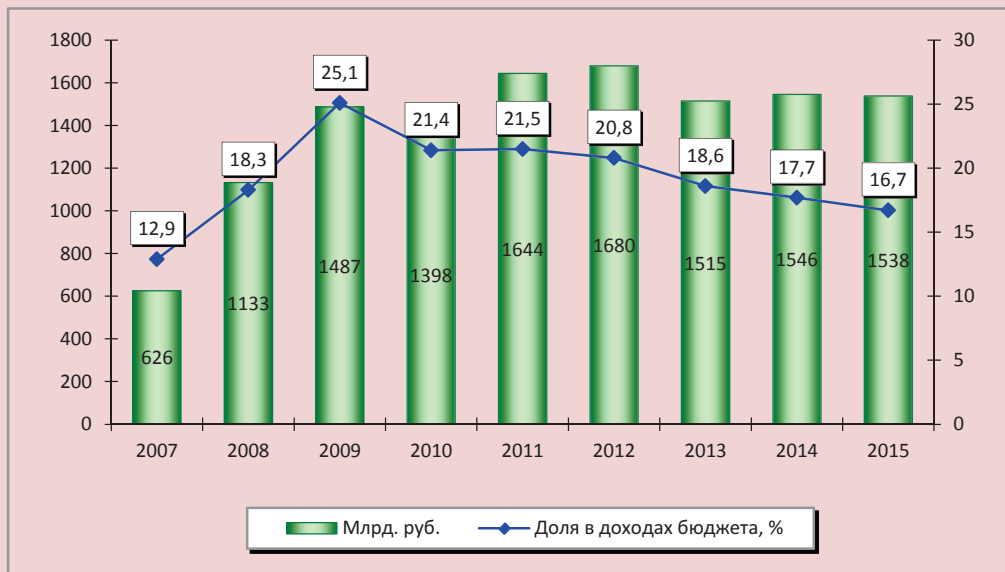
Рисунок 5. Динамика темпов прироста реальной заработной платы и поступлений реального НДФЛ* в бюджеты субъектов РФ в 1999–2015 гг., % к предыдущему году



* В ценах 2015 г.

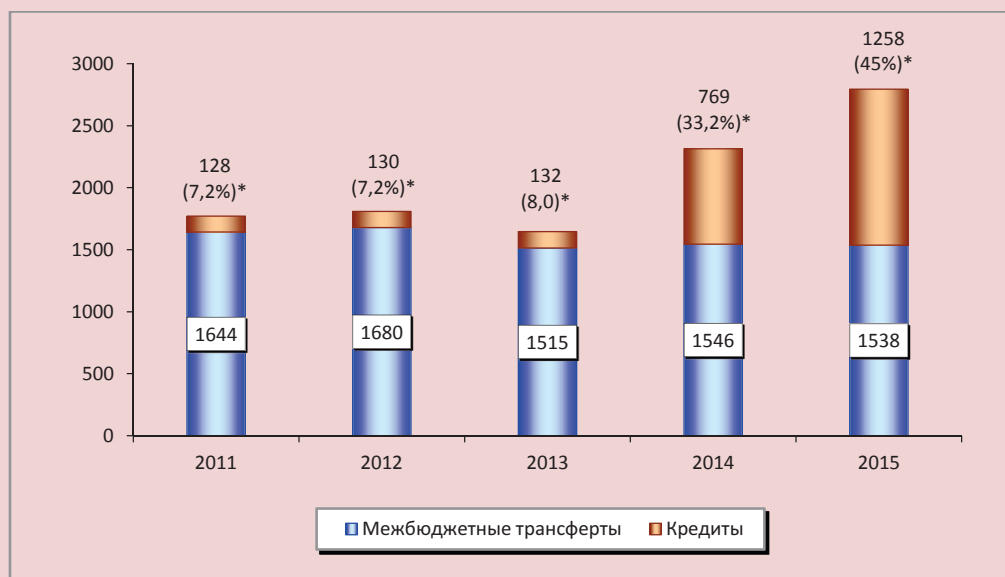
Источники: данные Федерального казначейства; Росстата; расчёты автора.

Рисунок 6. Динамика межбюджетных трансфертов, поступивших в бюджеты субъектов РФ в 2007–2015 гг.



Источники: данные Федерального казначейства; расчёты автора.

Рисунок 7. Структура финансовой помощи, полученной субъектами РФ из федерального бюджета в 2011–2015 гг., млрд. руб.

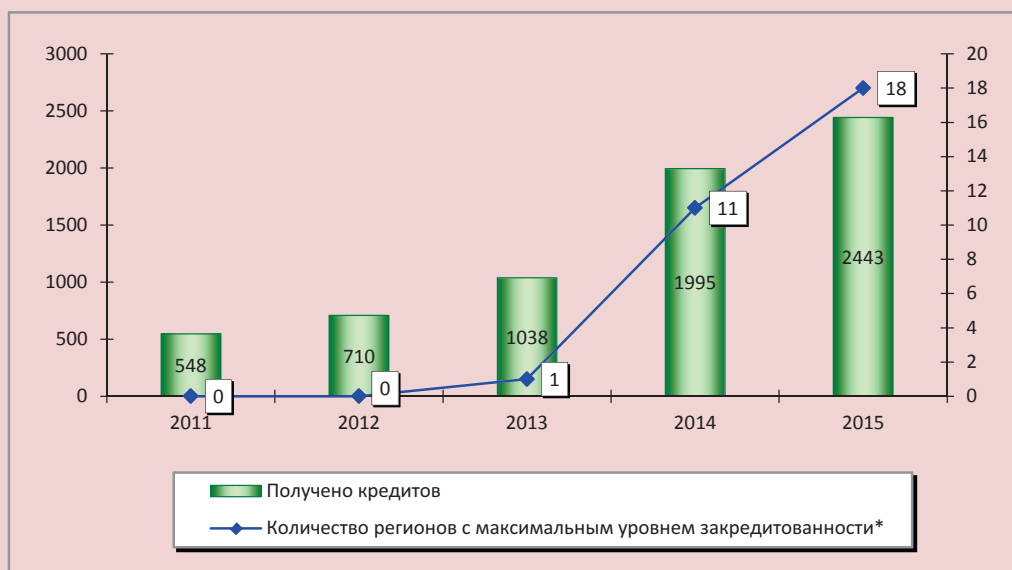


* Цифра в скобках – доля кредитов в объёме финансовой помощи.
Источники: данные Федерального казначейства; расчёты автора.

нов. В 2015 г. количество субъектов РФ, в бюджетах которых коммерческие и бюджетные кредиты превысили собственные доходы, достигло 18 (рис. 8). В разрезе фе-

деральных округов высокую закредитованность имели субъекты Северо-Кавказского (134,4%), Сибирского (69,3%) и Приволжского (60,8%) округов.

Рисунок 8. Динамика банковских и бюджетных кредитов, привлечённых субъектами РФ в 2014–2015 гг., млрд. руб.



* Объём кредитов составляет более 100% объёма собственных доходов бюджета.
Источники: данные Федерального казначейства; расчёты автора.

В условиях острой недостаточности собственных ресурсов бюджетов регионов ориентация межбюджетной политики на возвратное финансирование представляется не вполне оправданной. Кроме всего прочего такая политика приведёт к усилению зависимости практически всех субъектов от федерального центра.

6. Ослабление темпов роста государственного и муниципального долга при одновременном увеличении абсолютного объёма долговых обязательств и долговой нагрузки¹ территориальных бюджетов (рис. 9).

Количество регионов, имеющих уровень долговой нагрузки свыше 50%, увеличилось до 54 в 2015 г. против 15 в 2011 г. Впервые это коснулось доноров федераль-

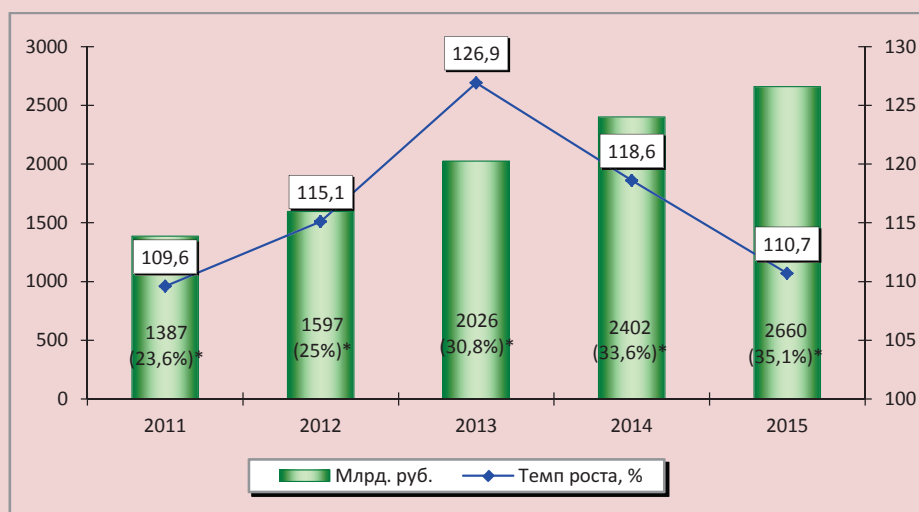
¹ Долговая нагрузка бюджета измеряется отношением объёма государственного долга к объёму собственных доходов.

ного бюджета – Самарской, Новосибирской, Томской областей, Красноярского края. Следовательно, долговой кризис постепенно охватывает ранее экономически сильные территории, что создаёт угрозы дестабилизации всей бюджетной системы страны.

Особо тревожная ситуация сложилась с задолженностью региональных бюджетов, которые несут 90% консолидированного субфедерального долга. На начало 2016 г. в 14 регионах отмечался критический уровень долговой нагрузки, превышающий 100% объёма собственных доходов бюджета (табл. 5).

Уместно подчеркнуть, что указанные субъекты РФ существенно различаются по структуре долговых обязательств. В одной половине регионов структура долга представлена преимущественно задолженностью перед коммерческими банками,

Рисунок 9. Динамика государственного и муниципального долга субъектов РФ в 2011–2015 гг.



* Цифра в скобках – долговая нагрузка бюджетов.
Источники: данные Минфина РФ; Федерального казначейства; расчёты автора.

Таблица 5. Субъекты РФ, имевшие критический уровень долговой нагрузки в 2011, 2014, 2015 гг.

Субъект	2011		2014		2015		Доля банковских кредитов, %	Доля бюджетных кредитов, %
	Млрд. руб.	%*	Млрд. руб.	%*	Млрд. руб.	%*		
Республика Мордовия	19,8	175,2	28,6	121,1	36,0	182,5	28,7	52,5
Костромская область	9,0	96,9	15,9	121,1	17,7	136,7	42,1	42,6
Смоленская область	11,7	70,3	25,2	115,6	30,4	121,4	38,1	54,5
Республика Карелия	8,0	43,8	19,0	119,3	21,3	119,6	35,8	42,4
Республика Северная Осетия	6,4	118,4	8,6	114,9	9,1	119,1	9,2	90,0
Республика Хакасия	3,9	38,3	10,9	85,7	16,7	116,8	34,3	19,9
Республика Ингушетия	0,06	2,6	2,7	113,0	3,2	113,3	0	100,0
Астраханская область	14,8	98,7	24,6	100,8	26,1	111,4	57,3	42,7
Еврейская АО	0,8	31,6	3,2	73,2	4,5	109,5	55,8	44,1
Забайкальский край	6,3	30,6	20,0	87,9	26,5	107,2	59,4	39,4
Республика Марий Эл	5,9	69,2	10,8	95,0	13,1	106,1	63,9	26,5
Саратовская область	30,5	78,1	47,7	99,7	50,4	101,5	52,1	47,9
Чукотский АО	2,3	21,7	13,1	144,5	14,1	100,9	0	85,3
Псковская область	4,7	43,5	11,9	88,2	13,3	100,7	56,9	38,5
Российская Федерация	1171,8	25,1	2089,5	35,4	2318,6	36,5	41,6	34,9
Количество регионов с уровнем долговой нагрузки свыше 100%	2		10		14			

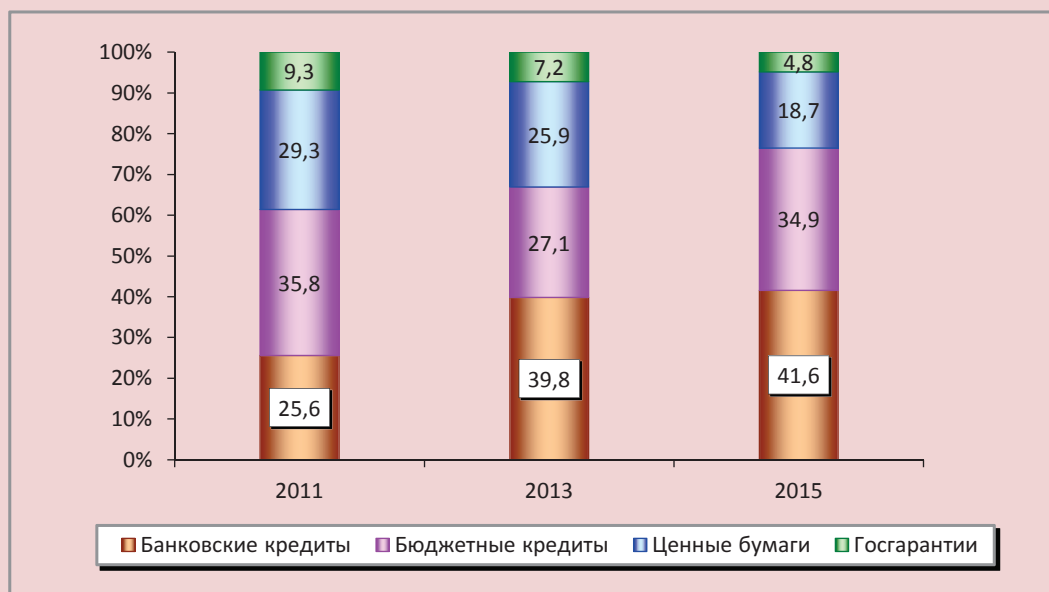
* Долговая нагрузка.
Источники: данные Минфина РФ; Федерального казначейства; расчёты автора.

что ещё более усугубляет долговое бремя с точки зрения стоимости обслуживания кредитов. В другой половине регионов в структуре долга преобладают бюджетные кредиты, что конечно же ставит их в более

выгодные условия² и свидетельствует о непрозрачности механизма распределения кредитов между территориями.

² В 2015 г. средневзвешенные ставки составляли: по бюджетным кредитам – 0,1%; по банковским – 10–20%.

Рисунок 10. Структура государственного долга субъектов РФ в 2011–2015 гг., %



Источники: данные Минфина РФ; расчёты автора.

К сожалению, выделение федеральных кредитов не решило проблему высокого уровня рыночных заимствований, доля которых в структуре государственного долга достигла 42% (рис. 10).

Не меньшую обеспокоенность вызывает неуклонный рост расходов территориальных бюджетов на возврат и обслуживание кредитов. В 43% регионов данные затраты превысили половину, а в 22% регионов – весь объём собственных доходов³. Это значит, что для безусловного выполнения принятых расходных обязательств региональные власти будут вынуждены осуществлять новые заимствования для погашения старых, что неизбежно приведёт к наращиванию долгового бремени.

7. Ускорение тенденции замедления темпов прироста расходов субфедераль-

³ В развитых странах регионы направляют на погашение и обслуживание займов 3–5% собственных доходов [18].

ных бюджетов до 1,6% в 2015 г. против 4,6% в 2014 г. (табл. 6). Основным фактором послужила оптимизация социальных затрат, а также дальнейшее урезание бюджетных инвестиций и расходов на жилищно-коммунальное хозяйство (ЖКХ).

Ускорение процессов оптимизации социальной сферы стало характерной особенностью 2015 года. Ранее, выбирая балансирующими статьями капиталовложения и ЖКХ, региональные власти не затрагивали социальную сферу, касающуюся интересов большинства граждан. Однако к 2015 г. источников оптимизации практически не осталось, кроме расходов в развитие человеческого капитала. Уже в 2014 г. финансирование образования уменьшили 29 регионов, а в 2015 г. их число увеличилось до 53-х. При этом политика региональных властей в части управления социальными расходами не всегда поддаётся объективному объяснению. Наибольшему секвестру подверглись

Таблица 6. Динамика расходов бюджетов субъектов РФ в 2011–2015 гг., млрд. руб.

Расходы	2011	2012	к 2011, %	2013	к 2012, %	2014	к 2013, %	2015	к 2014, %
Всего	7679	8343	108,6	8807	105,6	9216	104,6	9361	101,6
Общегосударственные вопросы	469	510	108,9	546	107,0	575	105,2	597	103,8
Национальная экономика	1316	1606	122,0	1730	107,8	1729	99,9	1832	106,0
ЖКХ	969	881	91,0	902	102,3	901	99,9	849	94,3
Социальная сфера	4493	5093	113,4	5356	105,2	5673	105,9	5804	102,3
- образование	1728	2047	118,4	2334	114,0	2452	105,1	2443	99,6
- культура	235	257	109,5	288	112,1	319	110,6	307	96,5
- здравоохранение	1193	1358	113,9	1251	92,1	1297	103,7	1335	102,9
- социальная политика	1192	1274	106,9	1313	103,0	1415	107,8	1482	104,8
Капитальные расходы	1158	1118	96,6	1067	95,4	1019	95,5	956	93,9

Источники: данные Федерального казначейства; расчёты автора.

Таблица 7. Расходы бюджетов субъектов РФ на образование в 2014–2015 гг., млрд. руб.

Субъект	2014	2014 к 2013, %	2015	2015 к 2014, %	Долговая нагрузка, %
Волгоградская область	31,0	115,8	29,98	96,7	73,3
г. Москва	266,23	95,3	250,85	94,2	8,8
Хабаровский край	30,16	99,6	28,37	94,1	45,8
Республика Дагестан	33,86	96,7	31,83	93,8	65,4
Иркутская область	46,97	102,0	43,85	93,4	23,2
Кемеровская область	45,29	108,4	42,2	93,2	61,2
Республика Калмыкия	3,84	99,3	3,56	92,8	63,9
Архангельская область	26,92	105,5	24,93	92,6	69,4
Тюменская область	28,27	88,4	26,16	92,5	0,9
Алтайский край	26,85	103,3	24,71	92,0	8,1
Омская область	25,33	106,5	23,16	91,4	75,2
Вологодская область	17,47	104,3	15,89	91,0	78,2
Республика Татарстан	75,0	125,0	67,7	90,3	58,3

Источники: данные Федерального казначейства; расчёты автора.

расходы на образование в субъектах, имеющих различную степень остроты бюджетных проблем, прежде всего с точки зрения долговой нагрузки, но проводящих при этом целенаправленную оптимизацию (табл. 7).

Говоря о приоритетах бюджетных расходов, уместно вспомнить предупреждение академика Е.М. Примакова о том, что «без финансового рывка в обеспечении здравоохранения, образования, науки не будет модернизации страны» [14].

Не менее важной сферой для граждан является и отрасль ЖКХ, поскольку от её финансирования зависит состояние многих систем жизнеобеспечения. Между тем с 2011 по 2015 год уменьшение бюджетирования этой отрасли оказалось самым ощутимым, составив 120 млрд. руб., или более 12%. За указанный период две трети регионов снизили поддержку ЖКХ, причём наиболее интенсивно этот процесс протекал опять же в крупных экономических регионах (табл. 8).

Таблица 8. Расходы бюджетов субъектов РФ на ЖКХ в 2011–2015 гг., млрд. руб.

Субъект	2011	2012	2013	2014	2015	2015 к 2011, %
Кемеровская область	23,4	18,5	17,1	19,5	17,9	76,5
Ростовская область	18,0	11,8	12,2	13,6	11,6	64,4
Пермский край	9,5	6,9	6,9	6,5	6,0	63,2
Новосибирская область	15,5	10,7	14,0	11,8	9,7	62,6
Ямало-Ненецкий АО	33,4	33,4	34,6	34,4	19,8	59,3
Нижегородская область	13,0	8,2	7,4	8,7	7,6	58,4
Вологодская область	5,6	3,0	2,2	1,9	2,9	51,8
Приморский край	16,3	14,3	10,1	8,4	7,7	47,2
Ставропольский край	7,0	6,2	8,1	4,0	3,1	44,3
Тюменская область	18,9	14,1	10,7	10,4	8,1	42,8
Челябинская область	17,4	8,6	8,8	8,4	7,4	42,5
Белгородская область	8,8	5,9	3,8	3,5	2,9	33,6
Краснодарский край	45,5	32,0	28,1	20,3	14,5	31,9
Российская Федерация	968,7	881,2	901,9	900,6	849,4	87,7

Источники: данные Федерального казначейства; расчёты автора.

Политика оптимизации расходов субфедеральных бюджетов усиливает риски ухудшения качества жизни россиян: недофинансирование социальной сферы снижает доступность государственных услуг для населения и повышает уровень бедности⁴; существенное ограничение поддержки ЖКХ может иметь своим следствием рост тарифов на жилищно-коммунальные услуги⁵.

8. Беспрецедентное сокращение бюджетных инвестиций.

Как уже было сказано, после передачи на региональный уровень финансирования социальных обязательств в рамках «майских указов» статья капитальных расходов первой попала под удар секвестра. С 2012 г. наблюдается устойчивый понижающий тренд бюджетных инвестиций.

⁴ По данным Росстата, уровень бедности (отношение численности населения с доходами ниже прожиточного минимума к общей численности населения) в 2015 г. повысился до 13,3% против 11,2% в 2014 г. По оценкам же Института социологии РАН, уровень бедности составляет порядка 25% [17].

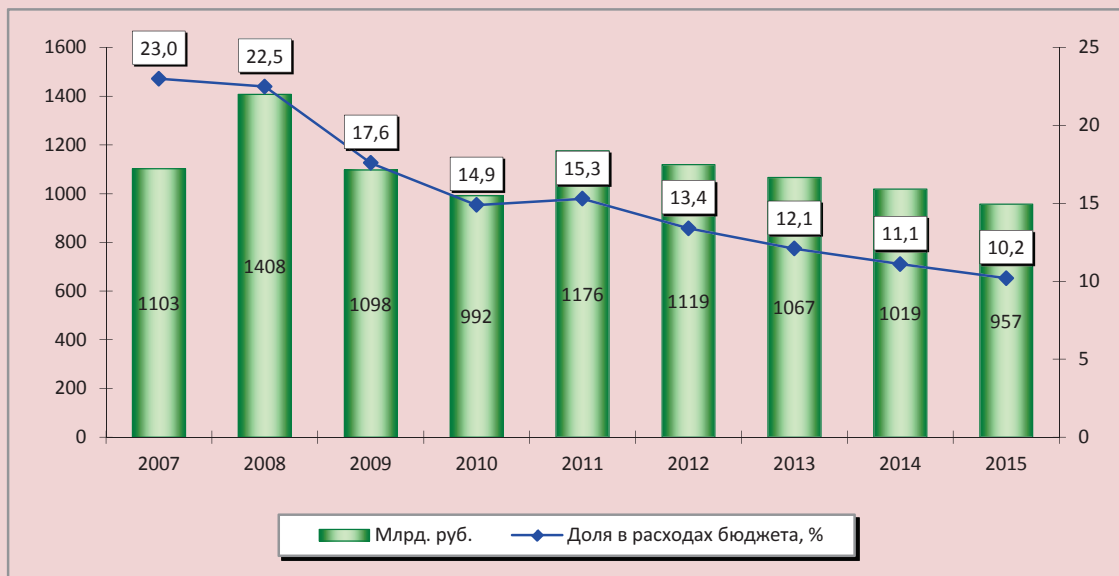
⁵ Так, с 01.08.2014 г. для россиян, проживающих в многоквартирных домах, была введена плата за капитальный ремонт общего имущества [6].

В 2013–2015 гг. объём капитальных вложений территориальных бюджетов был ниже уровня 2007 г., а их доля в совокупных расходах уменьшилась с 23 до 10% (рис. 11).

В ряде регионов государственные инвестиции сократились на 25–65% (табл. 9), что существенно превзошло среднероссийское значение, причём обращает на себя внимание география этих регионов: все они являются крупными индустриальными или аграрными центрами. Одновременно сложно объяснить объективными причинами политику сворачивания капиталовложений властями федеральных городов и Тюменской области, имеющих профицитные бюджеты и минимальный уровень долговой нагрузки.

Безусловно, сокращение бюджетных инвестиций не позволит создать долгосрочные предпосылки для восстановительного роста экономики. И вполне закономерно, что за 2014–2015 гг. без необходимого государственного инвестирования количество регионов, в которых отмечалось падение темпов роста

Рисунок 11. Динамика капитальных расходов бюджетов субъектов РФ в 2007–2015 гг.



Источники: данные Федерального казначейства; расчёты автора.

Таблица 9. Расходы бюджетов субъектов РФ на капитальные вложения в 2011 и 2015 гг.

Субъект	2011		2015		2015 к 2011, %
	Млрд. руб.	Уд. вес в расходах бюджета, %	Млрд. руб.	Уд. вес в расходах бюджета, %	
г. Санкт-Петербург	88,6	21,6	66,3	15,1	74,9
Челябинская область	15,7	12,4	10,9	7,0	69,5
Кемеровская область	14,5	11,0	9,7	6,9	66,9
Тюменская область	40,0	23,3	26,7	19,1	66,8
Вологодская область	6,7	11,5	4,5	7,4	66,2
г. Москва	223,3	15,9	144,1	9,4	64,5
Томская область	8,5	16,5	4,4	6,9	52,2
Республика Татарстан	53,6	25,9	27,5	11,0	51,3
Белгородская область	20,8	24,9	9,3	11,1	44,6
Краснодарский край	41,6	18,4	14,9	5,9	35,9
Ямало-Ненецкий АО	30,0	20,6	10,6	7,6	35,2
Российская Федерация	1157,7	15,1	956,5	10,2	82,6

Источники: данные Федерального казначейства; Росстата; расчёты автора.

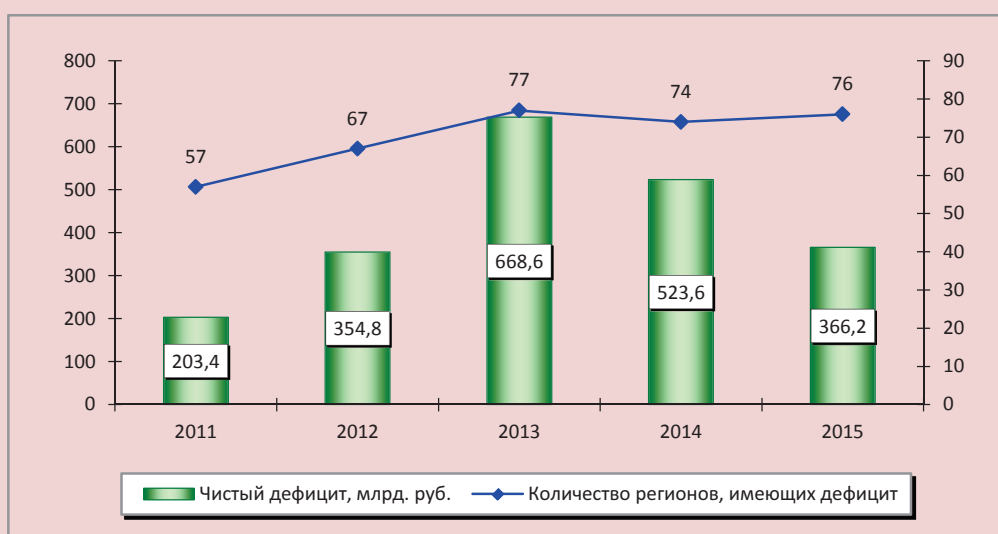
обрабатывающей промышленности, увеличилось с 23 до 42. Добавим, что негативные последствия экономии на бюджете развития признал министр финансов, сделав следующее заявление: «Переключаясь с инвестиционных расходов на текущие траты, экономика неизбежно жертвует перспективами роста» [1].

9. Неснижающееся количество регионов, имеющих бюджетный дисбаланс.

В 2015 г. 76 субъектов РФ исполнили бюджет с дефицитом. Его величина, скорректированная на сумму профицита⁶, полу-

⁶ Совокупный профицит субфедеральных бюджетов составил 196,2 млрд. руб. При этом на долю Москвы пришлось 144,4 млрд. руб., или 74%.

Рисунок 12. Динамика чистого дефицита бюджетов субъектов РФ в 2011–2015 гг.



Источник: рассчитано автором по данным Федерального казначейства.

Таблица 10. Дефицит бюджетов субъектов РФ в 2011 и 2015 гг.

Субъект	2011		2015		2015 к 2011, раз
	Млрд. руб.	К собственным доходам, %	Млрд. руб.	К собственным доходам, %	
Пермский край	0	0	-6,0	-5,6	х
Иркутская область	0	0	-9,9	-9,3	х
Новосибирская область	-1,9	-2,1	-13,2	-11,7	6,9
Республика Коми	-1,3	-2,6	-8,7	-14,3	6,7
Красноярский край	-4,5	-2,9	-21,1	-11,6	4,7
Оренбургская область	-1,0	-1,8	-4,5	-6,0	4,5
Ростовская область	-3,3	-3,5	-14,6	-11,0	4,4
Калужская область	-2,5	-7,2	-7,3	-15,9	2,9
Кемеровская область	-3,2	-2,9	-8,9	-8,2	2,8
Российская Федерация	-203,4	-6,5	-366,2	-7,7	1,8

Источники: данные Федерального казначейства; расчёты автора.

ченного в 7 регионах, составила 170 млрд. рублей. Без учёта профицита уровень чистого дефицита повысится в два раза и достигнет почти 370 млрд. руб. (рис. 12).

Быстрее других увеличивалась разбалансированность экономически сильных регионов в силу того, что они имели в 2011 г. минимальный уровень дефицита⁷

⁷ В соответствии с Бюджетным кодексом РФ объём дефицита бюджетов субъектов РФ не должен превышать 15% объёма собственных доходов бюджета.

(табл. 10). По итогам 2015 г. размер дефицита в этих регионах вырос в 3–7 раз, что существенно выше среднероссийского показателя.

Убыточность территориальных бюджетов в последние годы принято объяснять возросшей социальной нагрузкой после принятия «майских указов». По нашему же мнению, реальные причины дисбаланса кроются не столько в необходимости реализации поставленных главой государства

задач, сколько в неадекватности проводимой Правительством РФ бюджетно-налоговой политики. В ходе реформы межбюджетных отношений начала 2000-х годов из бюджетов регионов было изъято и централизовано в федеральном бюджете 35% доходных источников с одновременной передачей основной части финансирования социально-бытовой инфраструктуры. В результате, в отличие от федерального, территориальные бюджеты в 2000–2009 гг. были дефицитными. За годы реформ доля доходов субъектов РФ в консолидированном бюджете страны уменьшилась с 56 до 40% (табл. 11).

Фактические данные подтверждают, что централизация доходов, не отвечающая основополагающим принципам бюджетного федерализма, стала тормозом регионального развития, решающим фактором неоправданного снижения количества самодостаточных регионов и высокой степени их зависимости от центральной власти. Однако Правительство РФ не желает этого признавать, открыто утверждая, что «...разграничение налоговых источников между федеральным центром и регионами в целом соответствует современному этапу развития федеративных отношений и существенный пересмотр данного разграничения в среднесрочной перспективе нецелесообразен» [15].

Результаты проведенного анализа позволяют констатировать, что бюджетный кризис охватил практически все российские регионы, за исключением федеральных городов, нефтегазовых регионов Уральского федерального округа, Сахалинской области, получающей колоссальные потоки налога на прибыль за счёт реализации проектов в рамках соглашений о разделе продукции, и в той или иной степени ряда высокودотационных субъектов Северо-Кавказского и Дальневосточного федеральных округов. Но и в перечисленных территориях уже наблюдаются негативные тенденции отдельных бюджетных параметров.

Прогнозы на 2016 г. не содержат каких-либо признаков оздоровления региональных финансов. Сокращение рентных доходов ограничит возможности федерального бюджета по увеличению трансфертной помощи субъектам РФ. По данным Минфина, за январь–май 2016 г. дефицит федеральной казны увеличился на 42% по сравнению с аналогичным периодом предыдущего года и составил 1,5 трлн. руб., или 4,6% к объёму ВВП [13]. Таким образом, высока вероятность того, что поставленная Президентом РФ задача ограничения дефицита 3% ВВП [16] не будет выполнена. Федеральные кредиты не решат долговую проблему регионов. Экспертные оценки

Таблица 11. Профицит, дефицит бюджетов разных уровней в 1998–2015 гг., млрд. руб.

Год	Федеральный бюджет	Бюджеты субъектов РФ	Количество самодостаточных субъектов*	Доля доходов бюджетов субъектов РФ в консолидированном бюджете РФ, %
1998	-146,3	-9,0	Н.д.	55,9
1999	-51,4	7,0	Н.д.	51,8
Всего за 2000–2004	1483,1	-51,3	18	43,3
Всего за 2005–2009	4784,2	-147,2	16	39,9
Всего за 2010–2014	-2067,1	-1523,8	12	39,5
2015	-1961,0	-170,0	14	40,2

* Субъекты РФ, не получающие из федерального бюджета дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности.
Источник: рассчитано автором по данным Федерального казначейства.

показывают, что к 2018 г. Долговая нагрузка субъектов РФ может составить 50% в объёме собственных доходов бюджетов [3], что послужит основным фактором, сдерживающим инвестиционную активность в подавляющем большинстве территорий, и в конечном счёте может подорвать доверие потенциальных инвесторов к проводимой российскими властями макроэкономической политике.

Необходимо понимать, что технически простые корректировки бюджета в виде секвестра или дешёвых бюджетных кредитов являются временными мерами, не способными преодолеть кризис региональных финансов. Нужны системные решения, и первоочередным из них должна стать инвентаризация доходных и расходных полномочий Федерации и её субъектов. Конечный результат проведения такой инвентаризации видится в перераспределении бюджетных потоков, которое должно быть нацелено на достижение финансовой достаточности субъектов РФ.

Существуют ли конкретные резервы увеличения наполняемости бюджета страны, превращения его в реальный, а не декларированный источник модернизации отечественной экономики? Результаты многолетних исследований ИСЭРТ РАН по проблемам формирования и исполнения бюджетов всех уровней [4, 11, 12,] доказывают, что такие резервы есть. Ключевые из них касаются законодательной корректировки Налогового и Бюджетного кодексов, в частности: пересмотр порядка администрирования прибыли крупных корпораций с отменой ряда необоснованных налоговых привилегий; введение прогрессивного налогообложения доходов физических лиц; восстановление государственного регулирования валютной деятельности с введением налога на

трансграничные операции; отмена масштабных льгот и освобождений по налогу на добавленную стоимость, нефтегазовым платежам.

Наши расчёты показали, что в ходе реализации этих мер можно было бы достичь дополнительного ежегодного поступления доходных источников в национальную казну более 15 трлн. руб. Это позволило бы перераспределить в пользу регионов существенную часть средств в виде налогов или трансфертов.

Средством решения бюджетных проблем могли бы стать внушительные неиспользуемые остатки средств федерального бюджета, которые, по данным отчётности Федерального казначейства, на начало 2016 г. составляли 10 трлн. руб.

Из-за низкой ответственности распорядителей бюджетных средств за эффективное управление расходами как на федеральном, так и региональном уровне не удаётся остановить негативные процессы роста дебиторской задолженности бюджетов. По нашим расчётам, в 2015 г. совокупный объём дебиторской задолженности увеличился на треть и достиг почти 8 трлн. руб., в том числе по территориальным бюджетам — 1 трлн. руб. Эти средства также следует рассматривать как дополнительные источники финансирования бюджетных расходов.

Несмотря на многочисленные обращения региональных властей, Правительством РФ до сих пор не решён вопрос об оставлении в бюджетах регионов неиспользованных остатков целевых субсидий и субвенций, которые не осваиваются по причине несвоевременного перечисления из федерального бюджета и по действующему законодательству подлежат возврату. По этой причине регионы ежегодно теряют от 20 до 45 млрд. руб. доходов.

К вышеперечисленным резервам следует добавить принятие мер по ликвидации задолженности по платежам в бюджет, что позволило бы с учётом её накопленного на начало 2016 г. объёма пополнить доходы территориальных бюджетов на 420 млрд. руб., или на 6%. В общем объёме просроченных обязательств около 60% приходится на региональные и местные платежи, что указывает на недостаточный уровень активности региональных властей по работе с налогоплательщиками.

Нельзя не сказать и о том, что, проводя оптимизацию, которая затронула почти все жизненно важные направления расходов, региональные чиновники не поступаются ежегодным увеличением управленческих издержек. Судя по нашим расчётам, в 2015 г. затраты на управление выросли в 50 регионах, и это указывает на наличие резервов сокращения данных затрат.

Ввиду сложности перспектив решения долговых проблем субъектов РФ⁸ целесообразным, на наш взгляд, представляется

рассмотрение вопроса о списании с регионов части задолженности. В противном случае федеральный центр будет вынужден выдавать новые кредиты на погашение уже взятых.

Усиливающийся региональный дисбаланс выступает серьёзным вызовом для России. Ответ на такой вызов требует пересмотра подходов центральных властей к региональной политике, которую необходимо нацелить не только на стабилизацию, но и на запуск механизмов устойчивого экономического роста, прежде всего посредством проведения адекватной бюджетно-налоговой политики. Система государственного регулирования территориального развития должна чётко определить предметы ведения различных уровней публичной власти, порядок финансирования принимаемых обязательств и контроль за выполнением решений органов государственного управления, относящихся к сфере региональной политики.

Литература

1. Выступление А.Г. Силуанова на парламентских слушаниях 23.06.2015 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://komitet-bn.km.duma.gov.ru/site.xp/050048.html>.
2. Выступление Т.А. Голиковой на XV съезде партии «Единая Россия» 5 февраля 2016 г. // Официальный сайт Счётной палаты РФ. – Режим доступа: http://www.ach.gov.ru/press_center/news/25747.
3. Зубаревич, Н.В. Рост турбулентности в регионах и городах России: оценка перспектив и рисков [Электронный ресурс] / Н.В. Зубаревич. – Режим доступа: <http://politcom.ru/19260.html>.
4. Ильин, В.А. Проблемы регионального развития как отражение эффективности государственного управления / В.А. Ильин, А.И. Поварова // Экономика региона. – 2014. – № 3. – С. 48–63.
5. Лыкова, Л.Н. Налоговая политика и возможности экономического роста: региональный аспект / Л.Н. Лыкова // Федерализм. – 2016. – № 1. – С. 107–120.
6. О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации [Электронный ресурс]: Федеральный закон от 25.12.2012 г. № 271-ФЗ // КонсультантПлюс: справочно-поисковая система.
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/>

⁸ По заявлению председателя Счётной палаты РФ Т.А. Голиковой, «есть субъекты, которые априори никогда не справятся с бюджетными кредитами» [2].

11. Печенская, М.А. Региональное развитие: цели и возможности / М.А. Печенская // Финансы. – 2014. – № 10. – С. 135-145.
12. Поварова, А.И. Пассивное поведение правительства. Бюджетные проблемы регионов нарастают / А.И. Поварова // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. – 2015. – № 3. – С. 39-55.
13. Предварительная оценка исполнения федерального бюджета за январь–май 2016 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://minfin.ru/ru/press-center/>
14. Примаков, Е.М. Человеческий капитал выходит на первый план / Е.М. Примаков // Российская газета. – 2013. – № 5981. – 15 янв.
15. Программа повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами [Электронный ресурс]: Распоряжение Правительства РФ от 30.12.2013 г. № 2593-р // КонсультантПлюс: справочно-поисковая система.
16. Путин, В.В. Послание Федеральному Собранию РФ от 03.12.2015 г. / В.В. Путин // Официальный сайт Президента РФ. – Режим доступа: <http://kremlin.ru/events/president/news/50864>.
17. Российское общество: год в условиях кризиса и санкций: информационно-аналитический материал по итогам общероссийского социологического исследования / ИС РАН. – М., 2015. – С. 48.
18. Сенинский, С. У регионов долги, а у центра лишние деньги [Электронный ресурс] / С. Сенинский. – Режим доступа: <http://rgr.ur.ru/chtosgosu/2016/3/19/2872/>.

Сведения об авторе

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

Povarova A.I.

Problems and Specific Features of Sub-Federal Budgets Execution in 2015

Abstract. Last year has been marked by worrying trends in the development of a budgetary crisis in Russian regions; the crisis became apparent in 2013, when regional authorities had to get into huge debts in order to provide finances for the social obligations in the framework of the presidential decrees of May 7, 2012. The budget process in 2015 was characterized by expanding negative trends in those regions that had previously been the engines of economic growth and budget donors, which contradicts the regional development strategy. The crisis response measures consist in a large-scale optimization of expenses. Despite an attempt undertaken by the Government to replace commercial borrowings with budget loans, there are still no prospects for solving the debt issue. On the contrary, expert forecasts predict a doubling of the debt stock in regions by the end of 2017. Cuts in the expenditures on human capital development should be considered as a new negative trend, naturally resulting in the deterioration of material well-being of Russians, which was expressed in the decline in their real incomes and raising poverty level. It seems that on the eve of the RF State Duma elections the social policy of the authorities ceases to be socially oriented. Under the circumstances of an aggravating budget crisis, the Government is not increasing unrepayable financial aid (it did increase it in 2009); instead, it is pursuing the opposite policy and estranges itself from providing support to regions. Moreover, the Cabinet of Ministers does not openly wish to carry out a just division of powers and obligations of governmental units, but turns it into a mechanism for financing federal budget deficit by shifting state obligations onto the regions. The paper presents the results of the analysis of sub-federal budgets execution in 2015. The main goal was to identify the features of budget

process and trends in the dynamics of budget parameters. The main conclusion is that the real causes of regional budgets destabilization lie not only in the growing social burden due to need to implement Vladimir Putin's "May decrees", but also in the ineffectiveness of fiscal policy pursued by the federal center. The author offers measures to change the paradigm of this policy. The study is based on the official data of the Ministry of Finance of the Russian Federation [7], Federal Treasury [8] Federal Tax Service [9], and the Federal State Statistics Service [10].

Key words: region, budget, deficit, loans, public debt, adjustment of fiscal policy.

References

1. *Vystuplenie A. G. Siluanova na parlamentskikh slushaniyakh 23.06.2015 g.* [A.G. Siluanov's speech at the parliamentary hearings June 23, 2015]. Available at: <http://komitet-bn.km.duma.gov.ru/site.xp/050048.html>. (In Russian).
2. *Vystuplenie T.A. Golikovoi na XV s"ezde partii "Edinaya Rossiya" 5 fevralya 2016 g.* [T.A. Golikova's speech at the 15th Congress of the "United Russia" party February 5, 2016]. *Ofitsial'nyi sait Schetnoi palaty RF* [Official website of the Accounts Chamber of the Russian Federation]. Available at: http://www.ach.gov.ru/press_center/news/25747. (In Russian).
3. *Zubarevich N.V. Rost turbulentnosti v regionakh i gorodakh Rossii: otsenka perspektiv i riskov* [The rising turbulence in the regions and cities of Russia: assessment of prospects and risks]. Available at: <http://politcom.ru/19260.html>. (In Russian).
4. *Ilyin V.A., Povarova A.I. Problemy regional'nogo razvitiya kak otrazhenie effektivnosti gosudarstvennogo upravleniya* [Problems of regional development as the reflection of the effectiveness of public administration]. *Ekonomika regiona* [Economy of region], 2014, no. 3, pp. 48-63. (In Russian).
5. *Lykova L.N. Nalogovaya politika i vozmozhnosti ekonomicheskogo rosta: regional'nyi aspekt* [Tax policy and economic growth possibilities: regional aspect]. *Federalizm* [Federalism], 2016, no. 1, pp. 107-120. (In Russian).
6. *O vnesenii izmenenii v Zhilishchnyi kodeks Rossiiskoi Federatsii i ot del'nye zakonodatel'nye akty Rossiiskoi Federatsii: Federal'nyi zakon ot 25.12.2012 g. № 271-FZ* [On amendments to the Housing Code of the Russian Federation and certain legislative acts of the Russian Federation: Federal Law dated December 25, 2012 No. 271-FZ]. *Konsul'tantPlyus: spravochno-poiskovaya sistema* [ConsultantPlus: reference and search system]. (In Russian).
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/>. (In Russian).
8. *Ofitsial'nyi sait Federal'nogo kaznacheistva Rossii* [Official website of the Federal Treasury of Russia]. Available at: <http://www.roskazna.ru/>. (In Russian).
9. *Ofitsial'nyi sait Federal'noi nalogovoi sluzhby Rossii* [Official site of the Federal Tax Service of Russia]. Available at: <http://www.nalog.ru/>. (In Russian).
10. *Ofitsial'nyi sait Federal'noi sluzhby gosudarstvennoi statistiki* [Official site of the Federal State Statistics Service.]. Available at: <http://www.gks.ru/>. (In Russian).
11. *Pechenskaya M.A. Regional'noe razvitie: tseli i vozmozhnosti* [Regional development: goals and opportunities]. *Finansy* [Finances], 2014, no. 10, pp. 135-145. (In Russian).
12. *Povarova A.I. Passivnoe povedenie pravitel'stva. Byudzhetnye problemy regionov narastayut* [Passive behavior of the government. Budget problems are aggravating in the regions]. *Ekonomicheskie i sotsial'nye peremeny: fakty, tendentsii, prognoz* [Economic and social changes: facts, trends, forecast], 2015, no. 3, pp. 39-55. (In Russian).
13. *Predvaritel'naya otsenka ispolneniya federal'nogo byudzhetza za yanvar'—mai 2016 g.* [A preliminary assessment of the federal budget execution for January – May 2016]. Available at: <http://minfin.ru/ru/press-center/>. (In Russian).
14. *Primakov E.M. Chelovecheskii kapital vykhodit na pervyi plan* [Human capital comes to the fore]. *Rossiiskaya gazeta* [Russian newspaper], 2013, no. 5981, 15 January. (In Russian).
15. *Programma povysheniya effektivnosti upravleniya obshchestvennymi (gosudarstvennymi i munitsipal'nymi) finansami: Rasporyazhenie Pravitel'stva RF ot 30.12.2013 g. № 2593-r* [The program for increasing the efficiency of management of public (governmental and municipal) finance: Decree of the RF Government dated December

- 30, 2013 No. 2593-r]. *Konsul'tantPlus: spravochno-poiskovaya sistema* [ConsultantPlus: reference and search system]. (In Russian).
16. Putin V.V. Poslanie Federal'nomu Sobraniyu RF ot 03.12.2015 g. [Address to the Federal Assembly of the Russian Federation of December 03, 2015]. *Ofitsial'nyi sait Prezidenta RF* [Official website of the President of the Russian Federation]. Available at: <http://kremlin.ru/events/president/news/50864>. (In Russian).
17. *Rossiiskoe obshchestvo: god v usloviyakh krizisa i sanktsii: informatsionno-analiticheskii material po itogam obshcherossiiskogo sotsiologicheskogo issledovaniya* [Russian society: a year in the conditions of the crisis and sanctions: an information and analytical material on the results of a nationwide sociological research]. Moscow, 2015. P. 48. (In Russian).
18. Seninskii S. *U regionov dolgi, a u tsentra lishnie den'gi* [Regions have debts, and the center – extra money]. Available at: <http://rpr.ur.ru/chtosgosu/2016/3/19/2872/>. (In Russian).

Information about the Author

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

Статья поступила 23.06.2016