

# Государственная бюджетная политика в условиях кризиса: региональный аспект

## Плотников Владимир Александрович

Северо-Западный институт управления — филиал РАНХиГС (Санкт-Петербург)  
Научный редактор издательско-полиграфического центра  
Доктор экономических наук, профессор  
plotnikov2000@ya.ru

## Федотова Гилян Васильевна

Волгоградский государственный технический университет  
Доцент кафедры экономики и финансов предприятий  
Кандидат экономических наук, доцент  
g\_evgeeva@mail.ru

### РЕФЕРАТ

Современная кризисная ситуация в российской экономике, сложившаяся за последний календарный год, требует достаточно четкого реагирования государственных органов исполнительной власти на нарастающие проблемы социально-экономического характера. Традиционно сложившиеся правила управления государственными финансовыми потоками должны быть изменены и заменены новыми, отвечающими существующим потребностям и возникающим обязательствам. Государственные программы и планы, расписанные на несколько лет вперед, сегодня необходимо довольно сильно корректировать, что должно, прежде всего, отразиться в реализуемой бюджетной политике государства. Оценка существующей ситуации и параметров утвержденных бюджетов позволит четко представить тенденции и результаты современной антикризисной программы правительства.

Цель работы — подчеркнуть особенности и специфику бюджетных полномочий государства в системе формирования, управления, согласования индикаторов социально-экономического развития в условиях финансового кризиса. В статье были использованы методы сравнительного анализа, систематизации, классификации, вертикального и горизонтального анализа, графического анализа, обобщения.

Работа представляет собой комплексный анализ реализуемой бюджетной политики как на федеральном, так и на региональном уровне государственной власти. Исследование позволило сделать вывод о низкой вероятности реализации запланированных расходных обязательств, о сокращении поддержки регионов со стороны Федерации, что в 2015 г. обострит существующие проблемы. На основе проведенного исследования сделан вывод о том, что для сбалансированного развития всей страны сегодня необходимо наращивание налогового потенциала регионов и формирование более привлекательной бизнес-среды.

### КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

финансовый кризис, экономический рост, региональная политика, экономическая политика, бюджетная система, межбюджетные отношения

Plotnikov V. A., Fedotova G. V.

## The State Budgetary Policy in the Conditions of Crisis: Regional Aspect

### Plotnikov Vladimir Aleksandrovich

North-West Institute of Management — branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Saint-Petersburg, Russian Federation)  
Scientific Editor of the Publishing and Printing Center  
Doctor of Science (Economy), Professor  
plotnikov2000@ya.ru

**Fedotova Gilyan Vasilyevna**

Volgograd State Technical University (Volgograd, Russian Federation)  
Associate Professor of the Chair of Economy and Finance of the Enterprises  
PhD in Economy, Associate Professor  
g\_evgeeva@mail.ru

**ABSTRACT**

The modern crisis in the Russian economy, which developed for the last calendar year, demands rather accurate response of government bodies of executive power to the accruing problems of social and economic character. Traditional rules of management of the state financial streams have to be changed and replaced on new ones, meeting the existing requirements and the arising obligations. The state programs and plans painted for some year's ahead need to be corrected quite strongly today that has to be reflected first of all in the realized budgetary policy of the state. The assessment of the existing situation and parameters of voted budgets will allow presenting accurately tendencies and results of the modern anti-recessionary program of the government.

The work purpose — to emphasize features and specifics of the budgetary powers of the state in system of formation, management, coordination of indicators of social and economic development in the conditions of financial crisis. In the article methods of the comparative analysis, systematization, classification, vertical and horizontal analysis, graphic analysis, generalization were used.

The work represents the complex analysis of the realized budgetary policy, both on federal, and at the regional level of the government. Research allowed to draw a conclusion on low probability of implementation of the planned account obligations, on reduction of support from federation to regions that in 2015 will aggravate the existing problems. On the basis of the conducted research the conclusion that the balanced development of all country requires accumulation of tax capacity of regions and formation of more attractive business environment today is drawn.

**KEYWORDS**

Financial crisis, economic growth, regional policy, economic policy, budgetary system, inter-budgetary relations

---

На протяжении всей истории развития экономики ее эволюция проходила в тесной связи с финансовыми кризисами. Неспособность государственных властей предотвращать их самостоятельно приводит к необходимости поиска помощи в этих вопросах со стороны всевозможных международных финансовых организаций и объединений. С другой стороны, вероятная помощь извне порождает «недисциплинированность» государства и других субъектов финансового рынка, которые берут на себя излишне высокие риски, рассчитывая на финансовую поддержку со стороны, примером чего является ситуация последних лет в Греции и на Кипре.

Уточним сущность используемых терминов. Согласно «Энциклопедическому словарю экономики и права», финансовый кризис — это «глубокое расстройство государственной финансовой системы, сопровождаемое инфляцией, неустойчивостью курсов ценных бумаг, проявляющееся в резком несоответствии доходов бюджета их расходам, нестабильности и падении валютного курса национальной денежной единицы, взаимных неплатежах экономических субъектов, несоответствии денежной массы в обращении требованиям закона денежного обращения»<sup>1</sup>. Данная трактовка, с нашей точки зрения, вполне обоснована и соответствует наблюдавшимся в России и других странах мира объективным кризисным проявлениям. В период кризиса, как показывают наши более ранние исследования, всегда происходит не только падение макроэкономических показателей, но и разбалансировка макроэкономической системы в целом [1; 2].

С позиций эволюции экономики, финансовый кризис — естественное явление в развитии любой экономической системы. Он проявляет диспропорции, делает

<sup>1</sup> Энциклопедический словарь экономики и права [Электронный ресурс]. URL: [http://dic.academic.ru/dic.nsf/dic\\_economic\\_law/17154](http://dic.academic.ru/dic.nsf/dic_economic_law/17154)

явными противоречия, разрешение которых является движущей силой развития. Кризисы порождаются различными причинами (табл. 1), при этом можно выделить следующие виды финансовых кризисов:

- дефолты по внутреннему и внешнему долгу. Известными примерами последних 15 лет является российский дефолт 1998 г. по внутреннему долгу и аргентинский дефолт 2002 г. по внешнему;
- валютные кризисы, среди которых можно отметить кризисы в Таиланде и Индонезии во время азиатского кризиса 1997–1998 гг., а также бразильский кризис 1999 г.;
- кризисы банковской системы, наиболее масштабные среди которых — кризисы в североамериканских странах в конце 1980-х — начале 1990-х гг., банковский кризис в Японии в 1997 г.;
- падения капитализации фондовых рынков, примером которых может служить обвал цен на акции высокотехнологичных компаний в США в 2000 г.

В мировой истории известны следующие наиболее значимые комплексные финансовые кризисы:

- Великая депрессия в США, 1929–1939 гг.;
- Мексика, валютный и банковский кризисы 1991–1995 гг.;
- Юго-Восточная Азия, валютный и банковский кризисы 1997–1998 гг.;
- Россия, кризис 1998 г.;
- Аргентина, валютный и банковский кризисы и дефолт 2001–2002 гг.;
- мировой финансово-экономический кризис 2007–2008 гг.

Если анализировать современную ситуацию в России, то можно говорить о развитии в отечественной экономике финансового кризиса 2014–2015 гг. Это подтверждается объективными данными о динамике ВВП (табл. 2), а также прогнозами развития российской экономики в 2015 г. По мнению правительственных экспертов, «в условиях сохранения сильных геополитических рисков и гипотезы о том, что цена на нефть в среднегодовом выражении в 2015 году составит 50 долларов США за баррель, предполагается, что ВВП снизится на 3 процента. По прогнозным оценкам, российская экономика в 2015 году вступит в полосу затяжного спада»<sup>1</sup>.

На внутренние диспропорции развития отечественной экономики наложились внешние факторы. Это — жесткие санкционные ограничения российского экспорта и сокращающиеся валютные доходы от экспорта энергоресурсов. Развернувшиеся политические события в 2014 г.: вооруженный конфликт на Украине, присоединение к России полуострова Крым и г. Севастополя, введение экономических санкций со стороны Европейского союза, США и ряда других стран, ответные экономические санкции России в виде продуктового эмбарго — все это явилось причинами обострения международных отношений. Как следствие данных событий, происходит рост неопределенности и неуверенности в составленных прогнозах развития.

Большая зависимость доходной части российского бюджета от экспортной выручки за энергоресурсы создала сложную ситуацию с выполнением бюджета в доходной его части. Продолжающийся переход на программно-целевые методы планирования и прогнозирования будущей социально-экономической политики требует постоянного мониторинга складывающейся ситуации на мировом рынке и подсчета валютной выручки. Государственный бюджет 2015–2017 гг. спланирован с учетом стоимости барреля нефти на уровне 95 долл.<sup>2</sup>. Утвержденный бюджет 2015–2017 г.

<sup>1</sup> Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на 2015 год / Минэкономразвития России. М., 2015 (январь). С. 18.

<sup>2</sup> Основные параметры федерального бюджета 2015–2017 гг. [Электронный ресурс]. URL: <http://top.rbc.ru/economics/15/12/2014/548e2e4a2ae596194575fee2>

## Причины возникновения финансовых кризисов

Причина	Факторы
Объективные предпосылки	Неудовлетворительные макроэкономические показатели: наличие бюджетного дефицита, дефицита счета текущих операций; дисбалансы, низкий объем международных резервов; сильная зависимость экономики от сырьевого экспорта; перегруженность банковской системы «плохими» активами; «перегрев» рынка недвижимости или фондового рынка
Внешние или внутренние шоки	Изменение объективных (внешний спрос, цены на экспортируемые товары) или субъективных (изменение готовности инвесторов размещать средства в развивающихся странах) условий
Особенности экономической политики правительства и денежных властей	Постоянные правила (например, режим курсовой политики или правила управления нефтяными доходами) и решения, принятые до или в условиях кризиса
Экономические агенты	Решения участников рынка (инвесторов или вкладчиков банков), связанные с доверием к государственной или частной финансовой системе. Развитие кризиса нередко определяется отказом инвесторов от рефинансирования долга правительства или банков, решением вкладчиков отозвать размещенные в банках депозиты, спекулятивные атаки на национальную валюту
Механизмы усиления и распространения кризисных явлений	Неожиданно большие масштабы глобального кризиса 2007–2009 гг. в значительной степени определялись механизмами многократного усиления возникающих проблем и их распространения между финансовыми рынками и странами

Составлено Г. В. Федотовой.

Таблица 2

## Индексы физического объема ВВП России

Показатель	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Цепной индекс, % к предыдущему году	105,2	92,2	104,5	104,3	103,4	101,3	100,6
Базисный индекс (2008 г. — 100%)	100,0	92,2	96,7	100,8	104,2	105,6	106,2

Составлено В. А. Плотниковым с использованием данных Росстата, приведенных на официальном интернет-сайте.

уникален в том плане, что в нем учтены дотации Крыму, он сверстан в условиях санкционных ограничений и падающей мировой цены на нефть. Имеющиеся параметры государственного бюджета, по нашему мнению, достаточно условны, ввиду изменяющейся ситуации на мировом рынке и политической обстановки. Нам представляется, что в течение 2015 г. он будет неоднократно пересматриваться и корректироваться.

Следует отметить растущий дефицит федерального бюджета в 2015 г. с 430,7 до 540,9 млрд руб. Тем не менее, федеральный центр будет стараться обеспечи-

вать все обязательства перед регионами. Подчеркнем основные направления государственной бюджетной политики в складывающихся условиях<sup>1</sup>:

- постепенное снижение зависимости национального бюджета от экспорта нефти. Так, доля нефтегазовых доходов в общем объеме доходов бюджета в 2015 г. составит 51%, а уже к 2017 г. снизится до 49,6%;
- изменение бюджетного правила. В период высоких цен на нефть в бюджет закладывалась более низкая цена, полученные сверхдоходы формировали резервный фонд, размер которого на 1 сентября 2014 г. составлял 3,387 трлн руб. С 2015 г. все дополнительные нефтяные доходы будут направлены на финансирование дефицита бюджета, тем самым запланировано отвлечение из резервного фонда около 500 млрд руб.;
- запланированный средний курс доллара на период 2015–2017 гг. составляет 37,7 руб. Рост курса рубля не планируется, так как ослабление национальной валюты при пересчете экспортной выручки за нефть в рубли выгодно российской экономике;
- существенный рост расходов на национальную оборону с 3,4% ВВП в 2014 г. до 4,2% в 2015 г. В 2015 г. рост составит 30%, что достаточно логично ввиду сложившейся политической обстановки. В последующие 2016–2017 гг. будет происходить снижение расходов, они составят 3,6–3,7% ВВП;
- постепенное снижение внешнего государственного долга: в 2015 г. до 3,696 млрд долл. США, в 2016 г. — до 5,686 и в 2017 г. до 3,729 млрд долл. США.

Ожидание вероятного изменения макроэкономических показателей привело к тому, что на правительственном уровне разработан и утвержден «План первоочередных мероприятий по обеспечению устойчивого развития экономики и социальной стабильности в 2015 году»<sup>2</sup>, согласно которому ключевыми в государственной экономической политике в течение первой половины 2015 г. будут являться следующие приоритеты:

- поддержка импортозамещения и экспорта по широкой номенклатуре несырьевых, в том числе высокотехнологичных товаров;
- поддержка и содействие развитию малого и среднего предпринимательства посредством снижения административных издержек;
- формирование возможностей для привлечения оборотных и инвестиционных ресурсов с приемлемой стоимостью в наиболее значимых отраслях экономики;
- компенсация дополнительных инфляционных издержек посредством государственной финансовой поддержки наиболее уязвимых категорий граждан;
- снижение напряженности на рынке труда и поддержка эффективной занятости;
- оптимизация бюджетных расходов за счет выявления и сокращения неэффективных затрат, концентрации ресурсов на приоритетных направлениях развития и выполнении публичных обязательств;
- повышение устойчивости банковской системы и создание механизма санации проблемных системообразующих организаций.

Отдельную проблему, которая остро проявилась именно в последние годы, составляет неуравновешенность российского консолидированного бюджета [6]. Федеральный бюджет был ориентирован на сбалансированность региональных бюджетов, однако не всегда ее удается обеспечить, результатом чего является возрастание долговой нагрузки на бюджеты субъектов Федерации. Основная проблема обеспе-

<sup>1</sup> Основные параметры федерального бюджета 2015–2017 гг. [Электронный ресурс]. URL: <http://top.rbc.ru/economics/15/12/2014/548e2e4a2ae596194575fee2>

<sup>2</sup> Распоряжение Правительства РФ от 27 января 2015 г. № 98-р «План первоочередных мероприятий по обеспечению устойчивого развития экономики и социальной стабильности в 2015 году» // Российская газета от 2 февраля 2015 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.rg.ru/2015/02/02/plan-dok.html>

чения сбалансированного и динамичного социально-экономического развития нашей страны заключается в достаточно сильной дифференциации российских регионов по уровням доходов населения, по произведенному валовому региональному продукту, по объемам поступивших налогов в бюджетную систему, по объемам инвестиций в региональную экономику, по экспорту и импорту и другим показателям [7]. Уровень дифференциации регионов по различным показателям социально-экономического развития может быть проиллюстрирован данными, приведенными в табл. 3.

Согласно представленному рейтингу, мы видим, что лидером по основным показателям является Центральный федеральный округ, уступая значительно только по показателю инвестиций на душу населения Уральскому федеральному округу. По федеральным округам самые высокие показатели среднемесячной номинальной заработной платы в Дальневосточном округе, а по объемам собираемых налогов и сборов в бюджет лидирует Уральский федеральный округ. Южный федеральный округ отстает по таким социальным показателям, как среднедушевые доходы в месяц, поступление налогов в бюджет.

Высокую дифференциацию также подтверждает показатель минимальной условной бюджетной обеспеченности на 1 жителя, характеризующий общий объем получаемых населением государственных и муниципальных услуг (табл. 4). Показатель минимальной бюджетной обеспеченности разбивает все округа и субъекты Федерации на три группы. По данным таблицы видно, что основное количество регионов по бюджетным расходам на 1 жителя сосредоточено в двух группах: до 40 тыс. руб. и 40–100 тыс. руб. Основное количество регионов с низким уровнем бюджетной обеспеченности расположено в Южном и Северо-Кавказском округах. Регионов с обеспечением свыше 100 тыс. руб. на 1 жителя всего 11, территориально они расположены в Дальневосточном, Уральском, Северо-Западном и Центральном федеральном округах.

Уровень бюджетной обеспеченности напрямую связан с показателями доходной части бюджета, прежде всего, с налоговыми доходами. Население региона с высоким налоговым потенциалом, как правило, более комплексно и эффективно обеспечивается государственными и муниципальными услугами, чем жители территорий, налоговый потенциал которых невелик. При этом отметим, что анализ на уровне федеральных округов недостаточно информативен [4], поэтому постараясь сузить наш объект исследования до одного региона. В качестве такого региона нами выбрана Волгоградская область, относящаяся к числу дотационных регионов.

Региональные экономические системы должны сегодня выступить основными проводниками государственной экономической политики, реализаторами утвержденных и внедряемых программ социально-экономического развития. Но поставленные перед ними задачи достаточно трудно реализуемы ввиду сильной дифференциации регионов по уровню бюджетной обеспеченности, уровню социально-экономического развития, в силу сложившихся проблем с финансированием бюджетных обязательств. Существующий огромный разрыв в бюджетной обеспеченности субъектов РФ — основная проблема, препятствующая проведению единой экономической политики на территории всего государства. Отсутствие сбалансированного развития в регионах России способствует дисбалансу всей национальной экономической системы, что приводит к углублению кризисных явлений.

Волгоградская область одной из первых в России приняла бюджет на 2015 г. и на период до 2017 г.<sup>1</sup> Согласно ему, прогнозируемые поступления в областной

<sup>1</sup> Экспертное заключение к проекту закона Волгоградской области «Об областном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов», представленному в Волгоградскую областную Думу на первое чтение. 24 октября 2014 г. № 01КСП-02-02 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.ksp34.ru/activity/experts>

**Рейтинг федеральных округов по некоторым показателям  
социально-экономического развития в 2013 г.**

Федеральный округ	Численность населения на 01.01.2014 г.	Среднедушевой месячный доход	Среднемесячная номинальная заработная плата	Сельскохозяйственная продукция	Поступление налогов и сборов в бюджет на душу населения	Инвестиции в основной капитал на душу населения
Центральный	1	1	2	1	2	5
Северо-Западный	5	4	4	7	3	4
Южный	4	6	5	3	7	3
Северо-Кавказский	7	8	7	5	8	8
Приволжский	2	5	6	2	4	6
Уральский	6	2	3	6	1	1
Сибирский	3	7	5	4	6	7
Дальневосточный	8	3	1	8	5	2

Составлено Г. В. Федотовой по данным Росстата: Регионы России. Социально-экономические показатели. 2014 [Электронный ресурс]. URL: [http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat\\_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc\\_1138623506156](http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc_1138623506156)

Таблица 4

**Бюджетные расходы на 1 жителя в федеральных округах, 2013 г.**

Федеральный округ	Всего субъектов	До 40 тыс. руб.	40–100 тыс. руб.	Более 100 тыс. руб.
Центральный	18	12	5	1
Северо-Западный	11	—	9	2
Южный	6	5	1	—
Северо-Кавказский	7	6	1	—
Приволжский	14	9	5	—
Уральский	6	2	1	3
Сибирский	12	2	10	—
Дальневосточный	9	—	4	5
Россия в целом	83	36	36	11

Составлено Г. В. Федотовой по: Портал «Открытый бюджет» Комитета гражданских инициатив [Электронный ресурс]. URL: <http://budget4me.ru/ob/faces/home>

бюджет в 2016 г. несколько снизятся, а в 2017 г. возрастут. Дефицит бюджета планируется преодолевать посредством резкого сокращения расходов, например в 2016 г. — на 35,5% по сравнению с 2015 г. В этом случае необходимо более четко посмотреть, какие именно направления расходов должны быть секвестрированы, так как переход к социально-ориентированной экономике не оставляет возможности сокращать финансирование социальной сферы. Исходя из целей и задач социально-экономического развития, наибольшее количество средств в ре-

гиональном бюджете предусмотрено на социальную сферу — 54,3 млрд руб., или 68% всех расходов, в том числе на здравоохранение — 15,5 млрд руб.; образование — 18,5 млрд руб.; социальную защиту населения — 19 млрд руб.<sup>1</sup>.

Планируемый резкий рост доходов бюджета в 2017 г. на 10,9% по сравнению с 2016 г. также, с нашей точки зрения, не имеет четкого обоснования на фоне сокращающейся производственной базы предприятий и организаций, роста уровня безработицы среди населения региона. Планируемые объемы доходов следует оценивать с позиций реалистичности и складывающейся ситуации в предпринимательском секторе региона, так как декларируемые цифры могут не совпадать с реальными итогами реализации бюджетного процесса. Охарактеризуем перечень мероприятий, планируемых к реализации руководством региона для роста налоговой базы:

- снижение ставки налога (с 15 до 5%), уплачиваемого в связи с применением упрощенной системы налогообложения, для индивидуальных предпринимателей, поставленных на налоговый учет в качестве индивидуального предпринимателя после 1 июля 2014 г., осуществляющих экономически и социально значимые виды деятельности;
- дифференциация налогового бремени для индивидуальных предпринимателей, занятых в сфере автомобильного транспорта. Планируется законопроект, согласно которому размер потенциально возможного к получению индивидуальным предпринимателем годового дохода будет дифференцироваться в зависимости от грузоподъемности транспортного средства и количества посадочных мест в транспортном средстве, а также территории действия патентов по муниципальным образованиям;
- с 1 января 2016 г. на территории Волгоградской области налоговая база по налогу на имущество организаций будет определяться для административно-деловых центров и торговых центров (комплексов) и помещений в них; нежилых помещений, назначение которых предусматривает размещение офисов, торговых объектов, объектов общественного питания и бытового обслуживания либо которые фактически используются для указанных целей исходя из кадастровой стоимости;
- проведение индексации ставок транспортного налога;
- проведение комплекса мер, направленных на сокращение теневой экономики и задолженности по налогам, уменьшение числа убыточных организаций;
- совершенствование инвестиционного и налогового законодательства Волгоградской области, предусматривающего предоставление льгот организациям, реализующим инвестиционные проекты на территории региона;
- инвентаризация предоставленных налоговых льгот с целью отмены неэффективных налоговых льгот и оказание государственной поддержки в виде предоставления налоговых льгот только в случае подтверждения их эффективности;
- принятие новой льготы на региональном уровне, налогового освобождения или иного стимулирующего механизма должно сопровождаться определением финансового источника для реализации такого решения, в качестве которого, в том числе, может рассматриваться отмена одной или нескольких неэффективных льгот;
- продолжение работы по отстаиванию на федеральном уровне инициатив по отмене налоговых льгот по региональным и местным налогам, необходимости укрепления финансовой самостоятельности субъектов Российской Федерации и

<sup>1</sup> Бюджет региона 2015–2017: от дефицита – к профициту [Электронный ресурс]. URL: <http://volgoduma.ru/informacziya-press-sluzhby/news/14018-byudzhet-regiona-2015-2017-ot-defitsita-k-profitsitu.html>

муниципальных образований, а также осуществление мероприятий по привлечению средств федерального бюджета в бюджет Волгоградской области.

Таким образом, видим, что региональное правительство будет предпринимать все возможные меры для поддержания и роста налоговых доходов областного бюджета, что весьма важно в условиях разворачивающихся в экономике РФ кризисных явлений. При этом, на наш взгляд, достаточно осторожно следует подходить к налоговым льготам, предоставляемым отдельным категориям налогоплательщиков. Так, по оценке правительства Волгоградской области, выпадающие доходы областного бюджета от предоставления налоговых льгот в 2015 г. составят 7903,9 млн руб., из которых в соответствии с федеральным законодательством — 4390,1 млн руб., или 55,5% общей суммы льгот. В 2016 г. общая сумма налоговых льгот прогнозируется в размере 7925,6 млн руб. (в том числе по федеральному законодательству — 4916,5 млн руб., или 62%), в 2017 г. — 8017,6 млн руб. (в том числе по федеральному законодательству — 5390 млн руб., или 67,2%). Мы видим четкую тенденцию возрастания сумм налоговых льгот, предоставляемых федеральным центром, которые ухудшают сбалансированность регионального бюджета. Очевидно, что такая политика не может быть признана эффективной, так как ее реализация приводит к дальнейшей разбалансировке бюджетной системы страны.

Основные направления бюджетной и налоговой политики на 2015 г. и на плановый период 2016 и 2017 гг., подготовленные в целях составления проекта федерального бюджета на очередной трехлетний период, предусматривают рассмотрение налоговых льгот в качестве «налоговых расходов». При этом (и это созвучно нашим рассуждениям) планируется сократить масштабы и перечень льгот, предоставляемых федеральным законодательством, в отношении налогов, зачисляемых полностью или частично в бюджеты субъектов РФ и местные бюджеты. В частности, объем льгот сформирован с учетом ежегодного роста и факта сокращения льгот, предоставляемых федеральным законодательством, например, роста ставки налога на имущество организаций в период с 2013 по 2018 г. с 0,4 по 1,9% в отношении железнодорожных путей, магистральных трубопроводов, линий электропередач. Указанный рост ставки налога уменьшит потери областного бюджета Волгоградской области в 2015 г. на 1213,2 млн руб. (при сравнении проектов бюджета на 2015–2017 гг. и на 2014–2016 гг. соответственно).

В целом бюджетная и налоговая политика Волгоградской области сформированы по оптимистическому сценарию развития, к 2017 г. запланирован рост доходов бюджета за счет увеличения налоговой составляющей в общей сумме доходной базы. Рост налоговой базы доходов областного бюджета, по нашему мнению, недостаточно обоснован ввиду сложившейся сложной экономической ситуации в регионе, низкой инвестиционной привлекательности и отсутствия четкого механизма взаимодействия частного бизнеса и государственных структур. Существующие тенденции (сокращение числа предприятий, рост безработицы, необоснованные налоговые льготы, сокращение производств по некоторым категориям товаров [5]) увеличивают вероятность риска недополучения запланированных сумм налогов.

В складывающихся условиях одной из достаточно эффективных мер могла бы стать передача на федеральный уровень обязательств по уплате страховых взносов на обязательное медицинское страхование (ОМС) неработающего населения (примерно 0,67% ВВП). Это нефинансируемый федеральный мандат, объем которого однозначно определен федеральным законодательством. В финансовом плане закрепление расходных обязательств по ОМС за федеральным уровнем бюджетной системы предпочтительнее, чем передача дополнительных доходных источников регионам, поскольку оказывает более сильный выравнивающий эффект. Он достигается за счет большего сокращения расходных обязательств в расчете на

одного жителя наименее финансово обеспеченных регионов, где, как правило, выше доля неработающего населения.

Еще одним возможным вариантом передачи полномочий с регионального на федеральный уровень является исключение региональных социальных доплат к пенсии из компетенции субъектов Федерации (0,17% ВВП). В целом пенсионное обеспечение является федеральным полномочием. Кроме того, механизм региональных доплат недостаточно эффективен, поскольку только три региона в РФ осуществляют эти доплаты без федеральной финансовой поддержки (через механизм межбюджетных субсидий).

Как при увеличении объема трансфертов регионам, так и при передаче расходных полномочий с регионального на федеральный уровень для предотвращения роста дефицита федерального бюджета необходимо перераспределение средств за счет других направлений федеральных расходов. При этом важно рассматривать изменения в структуре расходов с позиции «производительных расходов» (образование, здравоохранение, производственная инфраструктура), обеспечивающих экономический рост, и «непроизводительных расходов» (национальная оборона, правоохранительная деятельность, государственное управление), не способствующих или мало способствующих росту (сверх определенного предела). С этой точки зрения увеличение расходов федерального бюджета, например, на здравоохранение (за счет включения в них расходов на ОМС неработающего населения) при существенно меньшем (чем заложено сейчас в проекте бюджета на 2015–2017 гг.) росте расходов на оборону и сокращении расходов на госуправление и правоохранительную деятельность в большей мере соответствовали бы цели увеличения темпов роста российской экономики в средней долгосрочной перспективе, целевым ориентирам ее развития [3].

Федеральный бюджет является, по сути, «бюджетом последней инстанции», поэтому нарастание проблем на региональном уровне потребует принятия решений со стороны центра. В условиях развивающегося кризиса может потребоваться наращивание финансовой помощи регионам для предотвращения снижения социально значимых расходов. В то же время, приведенные данные показывают, что даже при достаточно благоприятном макроэкономическом прогнозе доходы консолидированных бюджетов субъектов федерации по-прежнему остаются на минимальных уровнях в долях ВВП, что говорит о долгосрочном дефиците финансовых ресурсов на региональном уровне. Это обстоятельство является источником рисков устойчивости социально-экономического развития Российской Федерации в среднесрочной перспективе.

## Литература

1. Плотников В. А. Глобальные проблемы социально-экономического развития и нейтрализации рисков экономической безопасности периода экономического кризиса // Экономика и управление. 2009. № 3/6. С. 12–16.
2. Плотников В. А., Вертакова Ю. В. Системный подход в оценке путей преодоления финансово-экономического кризиса // Современные технологии. Системный анализ. Моделирование. 2010. № 3. С. 213–224.
3. Плотников В. А., Федотова Г. В. Программно-целевой метод в управлении экономикой региона // Финансовая аналитика: проблемы и решения. 2013. № 7. С. 2–9.
4. Федотова Г. В. Государственный контроль в системе стратегического планирования развития региона // Региональная экономика: теория и практика. 2013. № 8. С. 17–22.
5. Федотова Г. В. Государственный финансовый контроль в управлении бюджетами // Финансы и кредит. 2012. № 19. С. 23–28.
6. Федотова Г. В. Программный бюджет в региональном стратегическом планировании // Региональная экономика: теория и практика. 2013. № 44. С. 31–37.

7. Фундаментальные проблемы пространственного развития макрорегиона при переходе к инновационной экономике на примере Северо-Запада России : кол. монография / Н. В. Андросенко [и др.] ; науч. ред. В. В. Окрепилов; ИПРЭ РАН, Санкт-Петербург, 2010.

## References

1. Plotnikov V. A. *Global problems of social and economic development and neutralization of risks of economic security of the period of an economic crisis* [Global'nye problemy sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiya i neutralizatsii riskov ekonomicheskoi bezopasnosti perioda ekonomicheskogo krizisa] // *Economy and management* [Ekonomika i upravlenie]. 2009. N 3/6. P. 12–16.
2. Plotnikov V. A., Vertakova Yu. V. *System approach in an assessment of ways of overcoming of financial and economic crisis* [Sistemnyi podkhod v otsenke putei preodoleniya finansovo-ekonomicheskogo krizisa] // *Modern technologies. System analysis. Modeling* [Sovremennyye tekhnologii. Sistemnyi analiz. Modelirovanie]. 2010. N 3. P. 213–224.
3. Plotnikov V. A., Fedotova G. V. *A program and target method in management of region economy* [Programmno-tselevoi metod v upravlenii ekonomikoï regiona] // *Financial analytics: Problems and decisions* [Finansovaya analitika: Problemy i resheniya]. 2013. N 7. P. 2–9.
4. Fedotova G. V. *State control in system of strategic planning of development of the region* [Gosudarstvennyi kontrol' v sisteme strategicheskogo planirovaniya razvitiya regiona] // *Regional economy: theory and practice* [Regional'naya ekonomika: teoriya i praktika]. 2013. N 8. P. 17–22.
5. Fedotova G. V. *State financial control in management of budgets* [Gosudarstvennyi finansovyi kontrol' v upravlenii byudzheta] // *Finance and the credit* [Finansy i kredit]. 2012. N 19. P. 23–28.
6. Fedotova G. V. *The program budget in regional strategic planning* [Programmnyi byudzhet v regional'nom strategicheskome planirovanii] // *Regional economy: theory and practice* [Regional'naya ekonomika: teoriya i praktika]. 2013. N 44. P. 31–37.
7. *Fundamental problems of spatial development of the macro region upon transition to innovative economy on the example of the North-West of Russia* [Fundamental'nye problemy prostranstvennogo razvitiya makroregiona pri perekhode k innovatsionnoi ekonomike na primere Severo-Zapada Rossii] : collective monograph / N. V. Androsenko [etc.] ; scientific ed. V. V. Okrepilov ; Russian Academy of Science, Institute of Problems of Regional Economy [Rossiiskaya akad. nauk, In-t problem regional'noi ekonomiki]. St. Petersburg, 2010.