

В. А. Ильин, А. И. Поварова

ПРОБЛЕМЫ РЕГИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ КАК ОТРАЖЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ¹

Экономическая политика крайнего неоллиберализма, проводившаяся в России более двадцати лет, в конечном счете, привела к нынешней стагнации социально-экономического развития страны, концентрированным проявлением которой стало стремительное ухудшение состояния бюджетной системы, особенно на региональном уровне.

В очередной трехлетний бюджетный цикл (2014–2016 гг.) значительная часть российских регионов вошла, имея уровень дефицита и долговой нагрузки, граничащий с банкротством.

Правительство РФ не предпринимает активных действий по преломлению кризисных процессов. Напротив, Минфин, являясь проводником жесткой консервативной политики, в меньшей степени заинтересован в принятии регионально ориентированных решений. Пытаясь переложить ответственность за происходящее в бюджетной сфере на региональные власти, министр финансов предложил президенту увольнять губернаторов регионов, имеющих хронические долги. Однако эта мера вряд ли решит долговую проблему, поскольку в настоящее время у регионов больше расходных обязательств, чем ресурсов на их обеспечение.

На основе анализа ситуации в сфере субнациональных финансов авторы приходят к выводу о необходимости изменения подходов к бюджетной политике в системе регионального регулирования и предлагают ряд мер в этом направлении.

Ключевые слова: управление бюджетом, межбюджетные отношения, государственный долг, повышение эффективности государственного управления

Проблема эффективности государственного управления является постоянной доминантой в оценке результатов деятельности органов власти в любом типе современного государства, будь оно демократическим или авторитарным. Согласно ныне господствующим в мире теориям общественного прогресса, демократическое (с развитой рыночной экономикой и правовыми свободами личности) государство в сравнении с авторитарным создает

возможность для достижения более высокой эффективности государственного управления. Однако это не складывается само собой, а требует целенаправленных действий органов государственной власти.

В современной науке сложилось несколько теоретико-методологических подходов к определению сущности и содержания эффективности государственного управления. Это понятие в общей трактовке рассматривается как отношение усилий деятельности органов власти, затраченных на свою деятельность, к послед-

¹ © Ильин В. А., Поварова А. И. Текст. 2014.

Таблица 1

Дефицит консолидированного бюджета РФ в 2009–2013 гг., млрд руб.

Показатель	2009	2010	2011	2012	2013	
					план	факт
Консолидированный бюджет РФ, всего	-2652	-1912	407	-318	-642	-990
В том числе						
— федеральный бюджет	-2322	-1812	442	-40	-521	-348
— консолидированные бюджеты субъектов РФ	-329	-100	-35	-279	-121	-642

Источник: данные Федерального казначейства [21].

ствиям этой деятельности. Однако эта общая постановка различается в конкретных подходах к оценке эффективности государственного управления. Так, подход, основанный на концепции лидерства, базируется на сравнении удельных затрат ресурсов и результативных показателей анализируемого государства и страны-лидера. Экономический подход связывает эффективность государственного управления с наличием механизмов обеспечения конкуренции, внедрения инноваций, социальной защищенности и т. п. Подход, основанный на теории рациональной бюрократии, опирается на выявление степени оптимальности иерархической структуры органов государственного управления, на соблюдение принципов профессиональной деятельности государственных служащих. Применяется также подход, при котором определяется успешность государственного управления путем соотнесения результатов развития с публично установленными целями¹.

В международной практике для оценки эффективности государственного управления широко используются интегральные показатели, разработанные международными организациями.

На наш взгляд, главным критерием эффективности государственного управления в современной России является способность государства повышать качество жизни граждан, удовлетворять их интересы на основе повышения темпов и обеспечения устойчивости экономического роста и увеличения реальных доходов населения. Конкретные значения показателей этого критерия определяются актуальными проблемами текущего и перспективного развития страны.

В России проблема повышения эффективности государственного управления резко актуализировалась, так как осуществляемые более двадцати лет рыночные трансформации

не дают желаемых результатов. В связи с этим возрастает необходимость углубленного изучения влияния на государственное управление различных внутренних и внешних факторов, меняющих экономическую, социальную и политическую среду в стране.

Принимая во внимание сложность и многоплановость системы государственного управления, авторы настоящей статьи стремились проследить изменение направлений государственного воздействия на бюджетную сферу в условиях дестабилизации общественных финансов. Особенность авторского подхода заключается в рассмотрении общероссийских тенденций на основе анализа фактических данных, реальных процессов, происходящих в региональных бюджетных системах.

Итоги анализа позволяют утверждать, что в последние годы полным ходом идет процесс бюджетной консолидации, сопровождаемый рестрикцией расходов федерального бюджета и перекладыванием бремени социальных обязательств на региональный уровень. В результате по итогам 2013 г. дефицит консолидированных бюджетов субъектов РФ достиг рекордной величины, в пять раз превысив плановое значение и в два раза — дефицит федерального бюджета (табл. 1).

Разбалансировка региональных бюджетов началась еще в 2008 г., когда в рамках разработанной правительством РФ антикризисной программы бюджетные обязательства были повышены, что повлекло заметный рост расходов субфедеральных бюджетов, не обеспеченный собственными доходными источниками (рис. 1). В 2013 г. собственные доходы² в реальном выражении остались на 5 % меньше докризисного уровня, в то время как расходы увеличились на 10,4 %.

Прогнозные макроэкономические параметры [14], отражающие понижающий тренд ключевых бюджетобразующих показателей,

¹ Использование этих и других конструктивных методологических подходов к проблеме эффективности государственного управления нашло творческое воплощение в целом ряде трудов известных отечественных ученых [1, 2, 7-9, 17] и др.

² Под собственными доходами в данной статье понимаются налоговые и неналоговые доходы консолидированных бюджетов субъектов РФ.

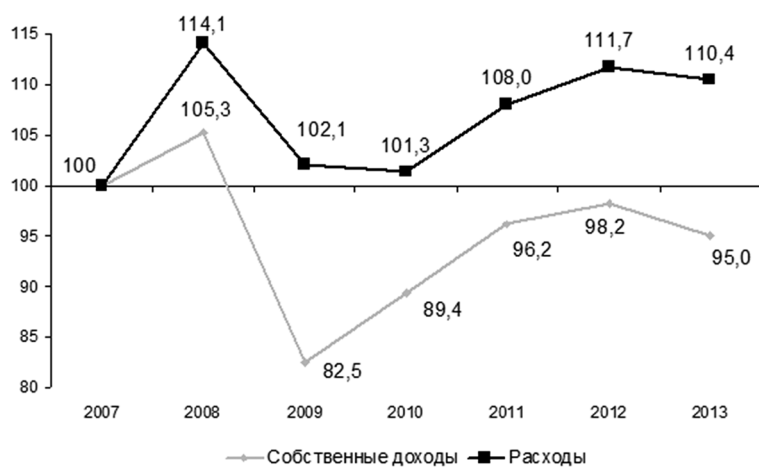


Рис. 1. Темпы роста реальных собственных доходов и расходов консолидированных бюджетов субъектов РФ в 2008–2013 гг., % (2007 г. = 100) (составлено по данным Федерального казначейства; Росстата [20], расчетам ИСЭРТ РАН)

Таблица 2

Макроэкономические показатели РФ в 2011–2016 гг., % к предыдущему году в сопоставимых ценах

Показатель	Фактически			Прогноз		
	2011	2012	2013	2014	2015	2016
ВВП	104,3	103,4	101,3	102,5	103,1	103,3
Промышленное производство	105,0	103,4	100,4	102,2	102,3	102,0
Прибыль организаций	100,4	109,2	92,8	106,5	102,4	107,7
Реальная заработная плата	102,8	108,4	105,2	103,3	103,8	104,3

Таблица 3

Основные параметры консолидированных бюджетов субъектов РФ в 2011–2014 гг.

Параметры	2011		2012		2013		2014, план	
	млрд руб.	% к 2010	млрд руб.	% к 2011	млрд руб.	% к 2012	млрд руб.	% к 2013
Доходы	7644	116,9	8064	105,5	8165	101,3	8107	99,3
Расходы	7679	115,7	8343	108,6	8807	105,6	8902	101,1
Дефицит	35	35,4	278	в 7,9 р.	642	в 2,3 р.	780	121,5

Источники: данные Федерального казначейства; расчеты ИСЭРТ РАН.

указывают на то, что и в очередном трехлетнем цикле 2014–2016 гг. не будет происходить формирования достаточных бюджетных ресурсов (табл. 2).

В 2014 г.¹ плановый объем доходов консолидированных бюджетов субъектов РФ меньше фактического объема за 2013 г. Ожидается рост дефицита на 22 % (табл. 3). По данным Федерального казначейства, все территориальные бюджеты будут дефицитными, за исключением бюджета Республики Ингушетия.

В 2014 г. бюджеты более половины субъектов РФ (46 из 83) сформированы с отрицательной динамикой доходов. Особую обеспокоенность вызывает резкое замедление темпов роста доходов бюджетов регионов-доноров, не получающих дотаций на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности (табл. 4).

¹ С учетом крайней нестабильности макроэкономических и бюджетных показателей, влекущей постоянные изменения прогнозных параметров, основной акцент делается на характеристике субфедеральных бюджетов в 2014 г.

Если рассматривать долговые проблемы регионов, то можно увидеть, что они нарастают. По итогам 2012 г. 19 территорий имели долговую нагрузку² свыше 50 %, а в 2013 г. их число увеличилось почти вдвое — до 36, то есть в 43 % регионов существуют риски потери долговой устойчивости. В Республике Мордовия и Чукотском АО объем накопленного долга превысил предельное значение, а в 6 субъектах РФ — приблизился к нему. Обращает на себя внимание и тот факт, что высокий уровень долговых обязательств сочетается с быстрыми темпами их наращивания (табл. 5).

Оценивая государственный долг, необходимо учитывать не столько его объем, сколько струк-

² В качестве индикатора долговой нагрузки использовано отношение долга к собственным доходам консолидированного бюджета субъекта РФ. В соответствии с Бюджетным кодексом этот индикатор применяется для определения предельного уровня государственного долга, который не должен превышать утвержденный годовой объем собственных доходов бюджета.

Таблица 4

Доходы консолидированных бюджетов регионов-доноров в 2011–2014 гг.

Регион	2011		2012		2013		2014, план	
	млрд руб.	% к 2010	млрд руб.	% к 2011	млрд руб.	% к 2012	млрд руб.	% к 2013
Ханты-Мансийский АО	205	122,2	208	101,8	194	93,2	212	109,3
Тюменская область	185	126,9	178,2	96,5	127,5	71,5	134,7	105,6
Ленинградская область	82	115,4	89	108,5	94,4	105,7	97	103,2
Московская область	371	111,3	453	122,1	454	100,2	465,3	102,5
г. Москва	1482	131,4	1495	100,9	1486	99,5	1512	101,7
г. Санкт-Петербург	406	115,5	380	93,7	415	109,4	417	100,4
Ямало-Ненецкий АО	137	128,2	142,4	104,0	139,0	97,6	116,9	84,1
Республика Татарстан	192	108,7	210,7	110,0	208,3	98,8	174,2	83,6

Источники: данные Федерального казначейства; расчеты ИСЭРТ РАН.

Таблица 5

Государственный и муниципальный долг субъектов РФ в 2012–2013 гг.

Субъект	2012		2013		Темп роста, %
	млрд руб.	%*	млрд руб.	%*	
Республика Мордовия	25,4	139,9	28,1	138,2	110,6
Чукотский АО	5,2	48,2	13,8	107,0	264,6
Смоленская область	18,5	69,1	24,3	85,4	131,0
Саратовская область	43,4	73,0	51,0	85,4	117,3
Белгородская область	36,6	65,4	45,8	84,6	125,1
Костромская область	12,9	77,8	15,2	84,5	118,0
Вологодская область	30,9	70,7	34,9	81,1	112,9
Пензенская область	18,1	65,7	24,1	80,3	132,9
Российская Федерация	1596,8	25,0	2026,3	30,8	126,9

* Долг в % к собственным доходам консолидированного бюджета.

Источники: данные Федерального казначейства; Минфина РФ [10]; расчеты ИСЭРТ РАН.

Таблица 6

Кредиты коммерческих банков и их удельный вес в структуре государственного долга субъектов СЗФО в 2011–2013 гг.

Субъект	2011		2012		2013	
	млрд руб.	уд. вес, %	млрд руб.	уд. вес, %	млрд руб.	уд. вес, %
Республика Карелия	2,7	34,2	4,2	39,5	5,4	39,5
Республика Коми	0,8	10,3	3,8	35,0	12,6	70,1
Архангельская область	9,4	51,3	14,6	65,9	20,5	71,7
Вологодская область	9,4	36,6	9,0	30,9	13,9	43,1
Калининградская область	0	0	0,4	2,9	2,9	17,1
Ленинградская область	0	0	1,8	30,7	6,4	62,5
Мурманская область	0	0	4,0	46,6	10,0	79,7
Новгородская область	4,8	56,6	5,3	54,6	7,0	54,2
Российская Федерация	300,0	25,6	438,2	32,4	688,1	39,6

Источники: данные Федерального казначейства; расчеты ИСЭРТ РАН.

туру, а она такова, что основную часть задолженности составляют краткосрочные кредиты коммерческих банков под высокие проценты¹, необходимость быстрого возврата которых усиливает и без того высокие долговые риски. К примеру,

¹ По данным Счетной палаты РФ, на конец 2013 г. средневзвешенные ставки по банковским кредитам составляли 7,3–15 %, по бюджетным кредитам — 2,75 %.

только в трех регионах Северо-Запада РФ банковские кредиты на конец 2013 г. занимали менее половины объема долга — в Республике Карелия, Вологодской и Калининградской областях, однако и в этих регионах имеет место явная тенденция их роста (табл. 6). При такой структуре долга большинство регионов не смогут его погасить без рефинансирования, а угроза дефолта может стать реальной.

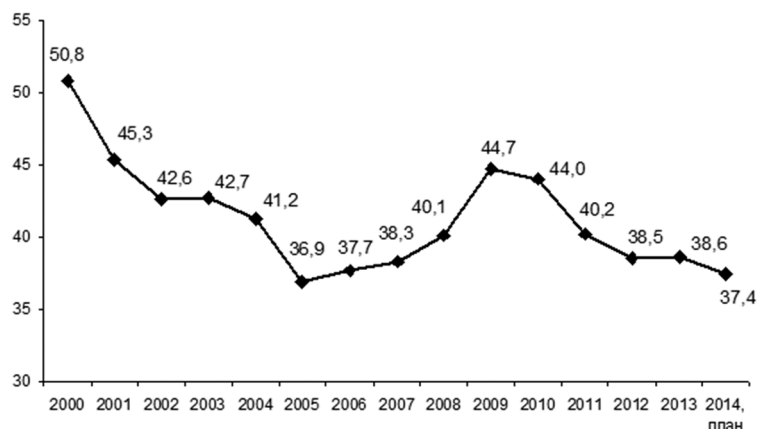


Рис. 2. Доля доходов консолидированных бюджетов субъектов РФ в доходах консолидированного бюджета РФ в 2000–2014 гг., % (сост. по данным Федерального казначейства; расчетам ИСЭРТ РАН)

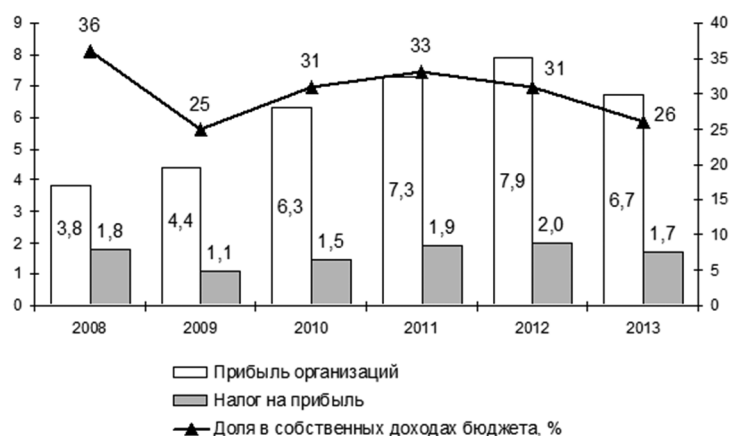


Рис. 3. Прибыль организаций и налог на прибыль, поступивший в бюджеты субъектов РФ в 2008–2013 гг., трлн руб. (сост. по данным Федерального казначейства, расчетам ИСЭРТ РАН)

Таким образом, итоги исполнения основных параметров территориальных бюджетов за 2013 г. и прогнозы на очередной финансовый год сигнализируют об углублении дестабилизирующих процессов и дают основания говорить о неблагоприятных перспективах.

В чем же причины такой ситуации?

Результаты исследований ИСЭРТ РАН позволяют утверждать, что первой и главной причиной снижения устойчивости региональных бюджетных систем стала сложившаяся модель распределения налоговых доходов между уровнями бюджетов.

В ходе проведения налоговых реформ (2000–2009 гг.) наиболее собираемые налог на добавленную стоимость (НДС) и налог на добычу полезных ископаемых (НДПИ) были централизованы и направлены в федеральный бюджет. Кроме того, в федеральный бюджет в полном объеме зачисляются поступления от внешнеэкономической деятельности, формирующие 40 % доходов.

За 2000–2013 гг. в результате сужения налогооблагаемой базы доля доходов, оставляемых в территориальных бюджетах, уменьшилась с

50,8 до 38,6 %. И в 2014 г. тенденции к ее росту не ожидается (рис. 2).

В отличие от стабильно поступающих НДС и НДПИ, наполняемость региональных бюджетов во многом зависит от поступлений налога на прибыль, отличающегося высокой цикличностью. И если в годы экономического роста поступления платежей по данному налогу были относительно устойчивыми, то в кризисном 2009 г. в условиях резкого ухудшения рыночной конъюнктуры произошел сильнейший их спад, который многие российские регионы так и не смогли восполнить.

По итогам 2013 г. в связи с обвалом прибыли в экономике бюджеты субъектов РФ недосчитались 260 млрд руб., или более 13 % доходов от сбора налога на прибыль организаций, а доля этого налога в структуре доходной части бюджетов сократилась до 26 %, что сопоставимо с уровнем 2009 г. (рис. 3). Только 15 регионов имели положительную динамику мобилизации налога на прибыль, причем это преимущественно менее развитые регионы, в которых его поступления в бюджет невелики.

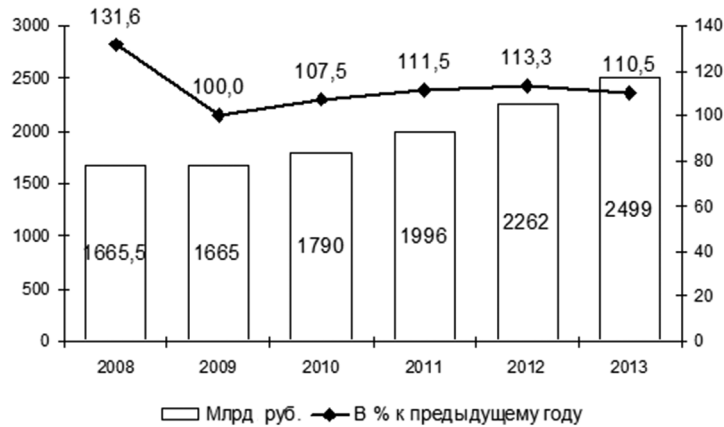


Рис. 4. Поступления НДФЛ в бюджеты субъектов РФ в 2008–2013 гг. (источники: данные Федерального казначейства; расчеты ИСЭРТ РАН)

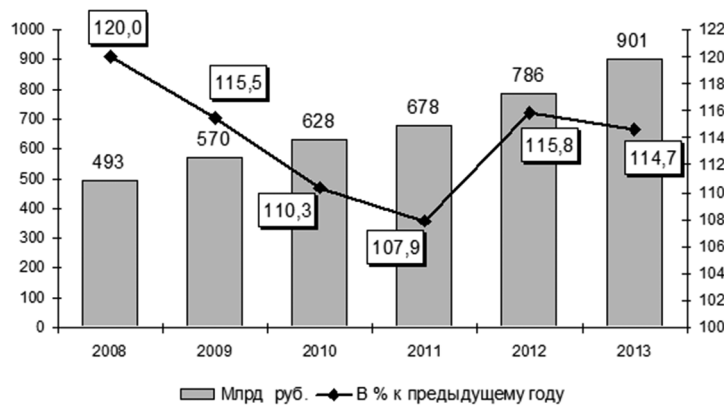


Рис. 5. Поступления налогов на имущество в бюджеты субъектов РФ в 2008–2013 гг. (сост. по данным Федерального казначейства, расчетам ИСЭРТ РАН)

Представляется, что для увеличения наполняемости территориальных бюджетов за счет сборов по налогу на прибыль организаций целесообразно передать его поступления в полном объеме на региональный уровень¹, тем более что в формировании доходов федерального бюджета доля этого платежа не превышает 3 %.

Что касается второго системообразующего источника доходов бюджетов регионов — налога на доходы физических лиц (НДФЛ), то снижение производства и реальной заработной платы может иметь негативные последствия для мобилизации этого платежа в плановом периоде. Уже в 2013 г. наблюдалось ослабление динамики темпов роста поступлений НДФЛ (рис. 4).

В условиях неустойчивости платежей по налогу на прибыль необходимо повышать фискальную функцию подоходного налогообложения. Для этого более чем назрело введение прогрессивной шкалы налога на доходы физических лиц.

¹ В соответствии с Бюджетным кодексом РФ 2 % налога на прибыль, исчисленного по ставке 20 %, зачисляется в федеральный бюджет, а 18 % — в бюджет субъекта РФ.

Принятие в 2001 г. единой ставки НДФЛ мотивировалось необходимостью легализации доходов и увеличения налоговых поступлений в бюджет. Однако за последние годы доля сборов подоходного налога в ВВП России так и не поднялась выше 4 %, в то время как в США и странах Западной Европы она составляет 8–10 %. Не была решена и проблема «серых» зарплат — из 6498 тыс. зарегистрированных налогоплательщиков в 2012 г. не представили декларации по НДФЛ 532 тыс. [19].

По оценкам экспертов [23], эффект от введения прогрессивной шкалы для территориальных бюджетов будет более 2 трлн руб., что эквивалентно объему накопившегося государственного долга.

Правительством РФ не предпринимаются значимые меры по радикальному увеличению поступлений третьего по значимости бюджетного ресурса региональных бюджетов — налогов на имущество, динамика темпов роста сборов которых также показала в 2013 г. понижающий тренд как в целом по РФ, так и в 60 % регионов (рис. 5).

Имущественные налоги являются, пожалуй, одними из немногих видов платежей, резервы

Таблица 7

Налоговые льготы по территориальным налогам* в 2008–2012 гг., млрд руб.

Показатель	2008	2009	2010	2011	2012
Льготы, всего	321,4	348,3	367,9	398,8	460,5
В % к общему объему территориальных налогов, поступивших в бюджет	65,1	61,2	58,6	58,8	58,6
В том числе:					
— по федеральному законодательству	153,4	181,9	199,8	216,9	256,2
— по законодательству субъектов РФ	168,0	166,4	168,1	181,9	204,3

* Земельный налог, транспортный налог, налог на имущество физических лиц и организаций.

Источники: данные ФНС России; расчеты ИСЭРТ РАН.

Таблица 8

Капитальные расходы и дефицит текущего финансирования бюджетов субъектов РФ в 2008–2013 гг., млрд руб.

Показатель	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Капитальные расходы	1378	1073	968	1160	1118	1066
Дефицит (–), профицит (+) текущего финансирования*	131	–652	–310	–354	–554	–875

* Рассчитан как разность между собственными доходами консолидированных бюджетов субъектов РФ и расходами за вычетом капитальных расходов и субвенций из федерального бюджета.

Источники: данные Федерального казначейства; расчеты ИСЭРТ РАН.

увеличения поступлений которых очевидны. Главный из них касается пересмотра системы предоставления налоговых льгот, о необходимости которого постоянно поднимает вопрос Президент РФ. Но и в этом направлении нет каких-либо заметных подвижек финансового блока Правительства, хотя основную часть налоговых преференций субъекты экономической деятельности получают именно по федеральному законодательству (табл. 7).

Невозможно объяснить игнорирование федеральным кабинетом министров и ежегодных поручений главы государства о введении налога на недвижимость¹. По данным ФНС, в государственном кадастре не зарегистрировано около 40 % владельцев объектов недвижимого имущества, в результате чего региональные бюджеты недополучают ежегодно 45 млрд руб.

Второй причиной снижения устойчивости бюджетов субъектов РФ следует рассматривать действующий механизм разграничения расходных полномочий, основным принципом которого стало постоянное внесение изменений в бюджетное законодательство с целью переноса центра тяжести исполнения государственных социальных обязательств на региональный уровень без адекватного финансового подкрепления.

По оценкам Института экономики Уральского отделения РАН, с 2000 г. не было случая передачи Федерацией полномочий регионам и

¹ Впервые задача введения главы Налогового кодекса РФ, регламентирующей налогообложение недвижимости, была сформулирована в 2002 г. в Бюджетном послании Президента РФ «О бюджетной политике в 2003 году».

муниципалитетам со 100-процентной финансовой обеспеченностью ресурсами [18]. По нашему мнению, именно так Правительство РФ решает проблему покрытия дефицита федерального бюджета.

Так, за 2010–2013 гг. в результате принятых Правительством решений (реализация указов Президента РФ от 7 мая 2012 г., формирование региональных дорожных фондов, передача отдельных функций в сфере лесного хозяйства и т. д.) расходы территориальных бюджетов увеличились в 1,3 раза, а субвенции, переданные из федерального бюджета на выполнение полномочий РФ, наоборот, уменьшились в 1,3 раза (рис. 6). По прогнозам, существенного увеличения субвенционного финансирования не будет и в 2014–2016 гг., а с учетом инфляции оно и вовсе сократится.

Необходимость финансирования федеральных программ заставляет региональные власти сокращать другие расходы, прежде всего инвестиционные, но и этот ресурс уже почти исчерпан.

За 2008–2013 гг. в целом по субъектам РФ капиталовложения сокращены на 312 млрд руб., что, безусловно, будет иметь долгосрочные негативные последствия для социально-экономического развития территорий. Между тем эффект от ежегодного секвестра бюджетных инвестиций для финансирования текущего дефицита бюджетов субъектов РФ был кратковременным — после существенного снижения в 2010 г. дефицит начал расти и к началу 2014 г. достиг 875 млрд руб., превысив уровень 2009 г. Это говорит о том, что возможности ре-

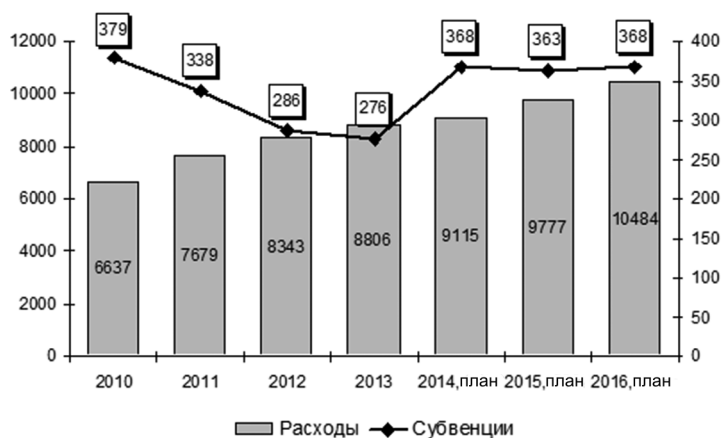


Рис. 6. Динамика расходов бюджетов субъектов РФ и субвенций, полученных из федерального бюджета в 2010–2016 гг., млрд руб. (сост. по данным Федерального казначейства, Минфина РФ, расчетам ИСЭРТ РАН)

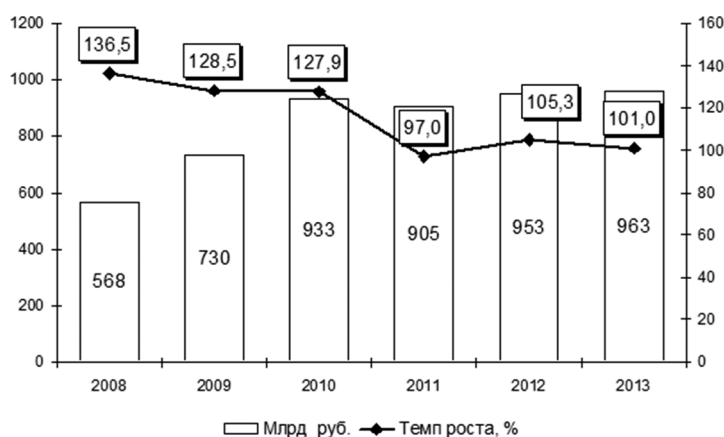


Рис. 7. Расходы бюджетов субъектов РФ на социальные выплаты населению в 2008–2013 гг. (сост. по данным Федерального казначейства, расчетам ИСЭРТ РАН)

гионов обеспечивать текущие расходы за счет собственных источников сужаются¹ (табл. 8).

В поисках оптимизации бюджетных затрат региональные власти вынуждены были прибегнуть к такой непопулярной мере, как пересмотр в сторону сокращения социальной поддержки населения, ранее являвшейся одним из приоритетов региональной бюджетной политики. Уже в 2011 г. произошел резкий спад темпов роста расходов на социальные выплаты отдельным категориям граждан, в 2012 г. эти расходы прирастали медленнее, чем инфляция, а в 2013 г. их рост фактически прекратился (рис. 7).

Так, если в Вологодской области в 2012 г. экономия бюджетных средств была достигнута за счет уменьшения капиталовложений и расходов на содержание учреждений бюджетной

сферы, то в 2013 г. — за счет отмены ряда мер по социальной поддержке граждан, которые были предприняты региональными властями в период быстрого роста бюджетных доходов в 2000–2008 гг. Сюда же можно отнести и снижение финансирования на реализацию целевых программ, большинство из которых являются социально значимыми (табл. 9).

Таким образом, у регионов остается все меньше свободных финансовых резервов как для обеспечения первоочередных нужд, так и для развития экономики.

И в этих условиях принципом бюджетной политики в последние годы стало сворачивание безвозмездной финансовой помощи и перевод регионов на долговое финансирование, что следует рассматривать третьей причиной дисбаланса субфедеральных бюджетов.

Как показывают данные рис. 8, уже с 2012 г. началось активное замещение трансфертного финансирования банковскими и бюджетными кредитами. По данным Федерального казна-

¹ По расчетам ИСЭРТ РАН, в 2013 г. всего 4 субъекта РФ смогли профинансировать за счет собственных доходов расходы (без учета субвенций), а годом ранее таковых субъектов было 10.

Структура источников оптимизации расходов бюджета Вологодской области

Сокращаемые расходы	2012		2013	
	млрд руб.	%	млрд руб.	%
Всего	4,0	100,0	2,1	100,0
В том числе				
Капитальные расходы	1,1	27,5	0,1	4,8
Содержание бюджетной сферы	1,8	45,0	0,4	19,0
Реализация целевых программ	1,0	25,0	0,6	28,6
Социальная поддержка граждан*	0,1	2,5	1,0	47,6

* Отмена льготного проезда на транспорте ветеранам труда и труженикам тыла; отмена выплат за особые заслуги перед областью; изменение условий выплат при предоставлении пособия на рождение второго и третьего ребенка; отмена отдельных выплат чернобыльцам и др.

Источник: рассчитано ИСЭРТ РАН по данным Департамента финансов Вологодской области.

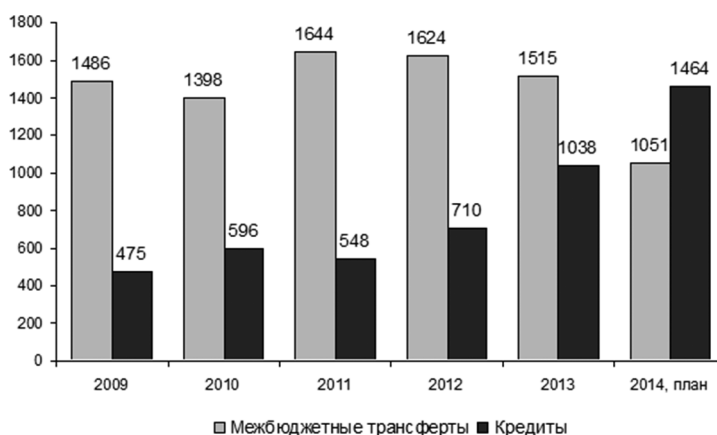


Рис. 8. Межбюджетные трансферты и кредиты, полученные бюджетами субъектов РФ в 2009–2014 гг., млрд руб. (сост. по данным Федерального казначейства)

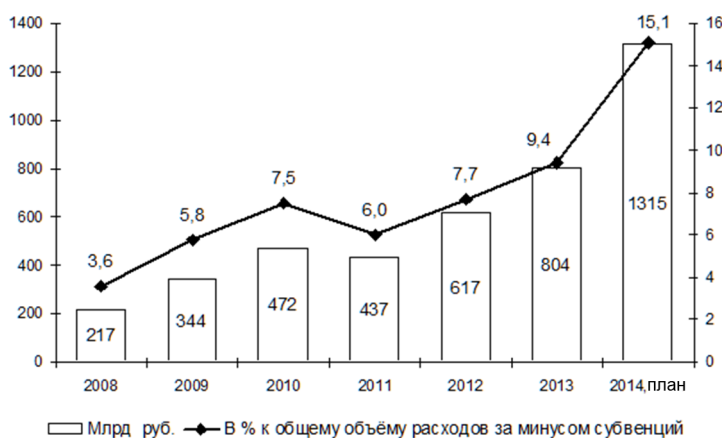


Рис. 9. Расходы бюджетов субъектов РФ на возврат кредитов и уплату процентов в 2008–2014 гг. (сост. по данным Федерального казначейства, расчетам ИСЭРТ РАН)

чейства, в 2014 г. объем заимствований региональных бюджетов достигнет 1,5 трлн руб., превысив объем межбюджетных трансфертов в 1,4 раза.

Привлекаемые регионами заимствования привели к быстрому росту расходов на их обслуживание и возврат, которые за 2008–2013 гг.

выросли почти в 4 раза, а их доля в совокупных расходах достигла 9,4 % (рис. 9), что намного превысило финансирование сельского хозяйства, транспортно-дорожной инфраструктуры, культуры, спорта и других жизненно важных отраслей. Ожидается, что в 2014 г. негативная тенденция роста этих затрат усилится,

Таблица 10

Целевые межбюджетные трансферты*, перечисленные в бюджеты субъектов РФ в 4 квартале и возврат неиспользованных трансфертов в 2008–2013 гг., млрд руб.

Показатель	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Получено трансфертов в 4 квартале	303,3	236,2	198,8	286,9	347,9	295,1
в % от общего годового объема	41,8	26,2	22,9	26,8	32,0	32,9
Возврат неиспользованных трансфертов в федеральный бюджет	5,5	23,2	25,8	27,1	31,1	44,9

* Субсидии, субвенции и иные межбюджетные трансферты, имеющие целевое назначение.

Источники: данные Федерального казначейства; расчеты ИСЭРТ РАН.

поскольку в 2013 г. для обеспечения повышения зарплат бюджетников регионы резко увеличили заимствования. По сути, расходы на возврат займов и процентные платежи становятся одним из приоритетных направлений бюджетирования.

Заметим, что в соответствии с Бюджетным кодексом расходы на возврат кредитов включаются в состав источников финансирования дефицита, что приводит к занижению его фактического размера. На наш взгляд, в целях реального отражения состояния бюджетов и повышения прозрачности бюджетного процесса необходимо изменить подход к определению бюджетного дефицита путем внесения изменений в бюджетное законодательство, предусматривающих включение расходов, направленных на погашение заимствований, в расходную часть бюджета.

Минфин не только сокращает финансовую поддержку территорий, но и, используя свой административный ресурс, затягивает выделение утвержденных в федеральном бюджете межбюджетных трансфертов, в результате треть целевых трансфертов предоставляется в 4 квартале, поэтому чтобы не допустить срыв исполнения расходов, регионы вынуждены привлекать кредиты. Как правило, неравномерность бюджетного процесса приводит к тому, что субъекты не могут своевременно распорядиться использованием всех трансфертов, в результате чего в соответствии с бюджетным законодательством неиспользованные остатки возвращают в федеральный бюджет, причем объем возвратов ежегодно увеличивается (табл. 10). Неоднократные инициативы регионов об изменении действующего порядка использования целевых трансфертов пока не получили поддержки в Минфине.

Как уже было сказано, в ряде территорий долговая нагрузка превысила или достигла критического уровня. Это значит, что в 2014 г. региональные власти для обеспечения финансирования федеральных программ не могут осуществлять заимствований, иначе они нару-

шат бюджетное законодательство¹. В этой ситуации возрастает важность проведения центром обоснованной межбюджетной политики, на что ежегодно обращает внимание Президент РФ в Бюджетных посланиях: «В условиях, когда на регионы возлагается значительная ответственность за реализацию мер социального характера, ... должны быть исключены риски несбалансированности бюджетов субъектов РФ в результате изменений в разграничении полномочий» [12]. Однако Минфин не желает пересмотреть действующую систему межбюджетного взаимодействия, которая уже привела к деградации налоговой базы во многих регионах. Главное финансовое ведомство страны прямо заявляет об этом: «Разграничение налоговых источников между федеральным центром и регионами в целом соответствует современному этапу развития федеративных отношений в РФ и существенный пересмотр данного разграничения в среднесрочной перспективе нецелесообразен» [13].

Межбюджетная политика, проводимая Минфином все последние годы, так и не привела к существенному снижению степени региональной поляризации. По итогам 2013 г. только 17 субъектов являлись самодостаточными, а 62 региона и после распределения федеральной финансовой помощи имели подушевую обеспеченность бюджетными доходами ниже среднего уровня (табл. 11).

За 2006–2013 гг. количество регионов-доноров, которые не получают выравнивающих дотаций, сократилось вдвое — с 20 до 10, что лишний раз говорит о низкой заинтересованности центральной власти в решении задач регионального развития.

Наряду с проблемами сбалансированности и обоснованности межбюджетного взаимодействия серьезной проблемой управле-

¹ В соответствии со ст. 112 Бюджетного кодекса РФ в случае превышения предельного объема государственного долга, субъекты РФ не вправе принимать новые долговые обязательства, за исключением принятия обязательств в целях реструктуризации долга.

Таблица 11

Результаты межбюджетного выравнивания субъектов РФ

Показатель	До выравнивания			После выравнивания		
	2000	2008	2013	2000	2008	2013
Количество субъектов, имеющих уровень обеспеченности доходами ниже среднего	62	66	66	59	65	62

Источник: рассчитано ИСЭРТ РАН по данным Федерального казначейства и Росстата.

Таблица 12

Распределение налоговых доходов, поступивших от нефтегазовых корпораций, млрд руб.

Показатель	ОАО «Газпром»		ОАО «Лукойл»		ОАО «Роснефть»	
	2011	2012	2011	2012	2011	2012
Налоговые доходы, всего	1683	1903	1010	1087	1390	1622
— в федеральный бюджет	1109	1325	845	922	1204	1428
— в % от всех поступлений	65,9	69,6	83,6	84,8	86,6	88,0
— в бюджет субъектов РФ	574	578	165	165	186	194
— в % от всех поступлений	34,1	30,4	16,4	15,2	13,4	12,0

Источники: данные финансовой отчетности корпораций; расчеты ИСЭРТ РАН.

Таблица 13

Поступления налога на прибыль в бюджеты субъектов РФ в 2011–2013 гг.

Субъект	2011		2012		2013	
	млрд руб.	% к 2010	млрд руб.	% к 2011	млрд руб.	% к 2012
Липецкая область	11,1	116,8	9,7	87,4	9,2	95,6
Красноярский край	69,0	97,8	52,5	75,1	42,6	81,1
Иркутская область	30,1	172,0	40,0	132,9	29,1	72,9
Ханты-Мансийский АО	76,6	145,3	74,4	97,2	53,6	72,0
Тюменская область	108,6	151,9	105,9	97,5	66,0	62,3
Кемеровская область	35,9	160,2	24,6	68,4	15,1	61,6
Ямало-Ненецкий АО	47,1	135,6	46,3	98,3	27,7	58,9
Вологодская область	12,0	111,5	10,9	90,8	6,0	55,0
Российская Федерация	1927,9	126,9	1979,9	102,7	1719,7	86,9

Источники: данные Федерального казначейства; расчеты ИСЭРТ РАН.

ния региональным развитием остается согласование интересов государства и крупных корпораций. Казалось бы, что присутствие таких корпораций, являющихся, как правило, крупнейшими налогоплательщиками, должно создавать заметные бюджетные эффекты. Однако результаты исследований ИСЭРТ РАН свидетельствуют о том, что преимущества крупного производства обернулись недостатками. Транснациональные корпорации в лице их базовых предприятий сформировали своеобразную систему управления в регионах присутствия и все в большей мере становятся инструментами выкачивания местных ресурсов в пользу собственников. По нашим оценкам, ориентировочная сумма расчетных налоговых платежей, недопоступивших в бюджеты Вологодской, Липецкой и Челябинской областей от расположенных на их территории корпораций черной металлургии в результате использования различных схем минимизации

налогообложения, составляет более 40 млрд руб. в год [6].

Основная часть финансовых потоков сырьевых корпораций с государственным участием движется не в территории добычи ресурсов, а пополняет федеральный бюджет, о чем свидетельствуют данные отчетности нефтегазовых компаний — ключевых источников бюджетных доходов (табл. 12).

Как видно, показатели распределения налогов в течение двух лет характеризуют усиление локализации налоговых сборов, поступающих в территории.

Представляется, что государство, обладая серьезными рычагами влияния на бизнес, могло бы более активно задействовать в региональной политике корпоративный ресурс. Однако на практике складывается другая ситуация, когда политика, проводимая в отношении крупных собственников, не способствует решению проблем регионального развития,

более того — становится фактором роста напряженности в обществе, так как не обеспечивает реализации принципов социальной справедливости [5].

Применительно к 2012–2013 г. данная тенденция проявилась в том, что вступил в действие пролоббированный крупными собственниками закон о введении института консолидированного налогообложения¹, допускающего взаимозачет прибылей и убытков и устанавливающего тем самым крайне непрозрачный механизм определения налоговой базы. По нашему мнению, консолидация налогообложения стала решающим фактором снижения сборов налога на прибыль в последние два года. Неслучайно самый сильный удар по обвалу налоговых платежей приняли на себя крупные нефтегазовые и металлургические регионы, где в первую очередь были сформированы консолидированные группы налогоплательщиков (КГН). В этих регионах по итогам 2013 г. бюджеты недосчитались от 17 до 45 % поступлений налога на прибыль (табл. 13).

Миллиардные убытки, которые несут российские регионы от недопоступлений налога на прибыль, указывают на неприемлемость принятия и реализации подобных законов без всесторонней проработки их воздействия на субфедеральные бюджеты. В связи с этим, на наш взгляд, необходимо как можно скорее провести оценку эффективности практики КГН, внести соответствующие изменения в механизм исчисления налоговой базы, в частности установить ограничения на размер сальдируемых убытков, а также предусмотреть создание компенсационных фондов для поддержки регионов, которые несут бюджетные потери в результате принятых решений.

Вопреки заявлениям Минфина РФ о нехватке денег [11] результаты исследований ИСЭРТ РАН свидетельствуют о наличии существенных резервов решения проблемы кризиса региональных бюджетных систем.

Первый резерв — свободные остатки средств федерального бюджета, которые накапливаются в результате ошибок и просчетов при прогнозировании бюджетных параметров. Дело в том, что проектируя доходы бюджета, Правительство РФ исходит из заниженной общемировой цены на нефть, поэтому образуются сверхплановые нефтегазовые доходы от продажи сырьевых ресурсов. Однако эти сред-

ства не вкладываются в социально-экономическое развитие России и ее регионов, а направляются в суверенные фонды для формирования «подушки безопасности». Искусственно возникающий при этом дефицит федерального бюджета погашается за счет внешних займов, приводящих к эскалации государственного долга РФ, а также за счет сбрасывания расходных обязательств Федерации на финансирование региональных бюджетов.

По состоянию на 1 мая 2014 г. неиспользованные бюджетные ресурсы составляли 6,3 трлн руб., или почти половину утвержденного объема доходной части федерального бюджета (табл. 14).

На наш взгляд, эти средства могли бы служить важнейшим источником ресурсного обеспечения модернизации экономики, для чего необходимо скорректировать так называемое «бюджетное правило», существенно ограничив размер нефтегазовых доходов, направляемых в стабилизационные фонды. Многие отечественные ученые, экономисты высказывают более жесткие меры. Так, С. С. Губанов предлагает упразднить Стабилизационный фонд, а объем золотовалютных резервов свести к нормативной величине, эквивалентной объему полугодового товарного импорта с учетом годовых выплат по внешнему долгу [3].

Второй резерв — инвентаризация действующих налоговых льгот (вычеты, возмещения, освобождения от уплаты) и их частичная или полная отмена для высокодоходных субъектов экономики. В 2012 г. объем налоговых преференций составил 30 трлн руб., или почти 90 % от исчисленных к уплате налогов, что свидетельствует о колоссальном потенциале российской экономики (табл. 15).

Третий резерв — восстановление государственного регулирования валютной деятельности, введение налога на трансграничные потоки валюты. Вывоз капитала из России в 2008–2013 гг. составил в среднем 3 трлн руб. в год. Если допустить, что на эти средства мог быть начислен налог по условной ставке 20 %, то становится очевидно, что бюджет ежегодно теряет 600 млрд руб. (табл. 16).

Для кардинального повышения инвестиционного потенциала государственного бюджета следует перевести его целиком на внутренние источники доходной части. Главными из предлагаемых мер представляются введение и селективное применение налога с оборота, прогрессивной шкалы подоходного налога, налога на спекулятивные доходы и налога на недвижимость [3].

¹ Федеральный закон от 16.11.2011 г. № 321-ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса РФ в связи с созданием консолидированной группы налогоплательщиков».

Таблица 14

Объем средств суверенных фондов и государственный долг РФ в 2009–2014 гг., трлн руб.

Показатель	2009	2010	2011	2012	2013	01.05.2014
Объем средств фондов	4,6	3,5	3,6	4,6	5,8	6,3
К доходам бюджета, %	62,7	42,2	31,7	35,8	44,7	46,4
Государственный долг	3,2	4,2	5,3	6,5	7,6	7,7

Источники: данные Минфина РФ; Федерального казначейства; расчеты ИСЭРТ РАН.

Таблица 15

Налоговые льготы, предоставленные субъектам экономики в 2012 г., млрд руб.

Показатель	Сумма исчисленных налогов	Сумма налоговых льгот	% к исчисленной сумме
Налоги, всего	34829	30048	86,3
Налог на добавленную стоимость	29231	28982	99,1
— налоговые вычеты		27424	93,8
— возмещения из бюджета экспортерам		1190	4,1
— освобождения от уплаты, всего		5057	17,3
— субъекты финансовой деятельности		4642	15,9
Налог на имущество организаций, всего	551	366	66,3
— субъекты естественных монополий		199	36,1

Источник: составлено ИСЭРТ РАН по данным ФНС России.

Таблица 16

Чистый вывоз капитала из РФ в 2008–2013 гг., трлн руб.

Показатель	Итого за 2008–2013	В среднем в год
Чистый вывоз частным сектором	12,8	2,1
Трансграничные перечисления физическими лицами	5,4	0,9
Итого	18,2	3,0
Условный налог на вывоз капитала	3,6	0,6

Источники: данные Центробанка РФ [20]; расчеты ИСЭРТ РАН.

Таблица 17

Расходы консолидированных бюджетов субъектов РФ на управление в 2008–2013 гг., млрд руб.

Показатель	2009	2010	2011	2012	2013	2013 к 2009, %
Расходы на управление	392,5	410	469	510,4	546	139,1
Среднемесячная зарплата работников управления, тыс. руб.	24,0	25,1	27,8	35,7	40,4	168,6
К средней зарплате по экономике, %	128,6	119,9	118,8	134,1	134,8	+6,2 п. п.
Расходы на выплату пенсий за выслугу лет госслужащим	8,7	9,8	12,6	14,2	17,1	196,2

Источники: данные Федерального казначейства; Росстата; расчеты ИСЭРТ РАН.

Несовершенство механизмов межбюджетного регулирования настоятельно требует проведения ревизии полномочий регионов и оценки их доходного потенциала. Научно доказано и подтверждено практикой, что устойчивость развития федеральной, региональной и муниципальной системы может обеспечивать соотношение консолидированных доходов и расходов в пропорции: 50 % — Федерации и 50 % — в консолидированный бюджет региона и муниципалитета [18]. Для снижения рисков потери долговой устойчивости, по нашему мнению, разумно было бы вернуться к традиционной модели межбюджетного взаимо-

действия, предполагающей преимущественно трансфертное, а не долговое финансирование дефицита территориальных бюджетов.

Нельзя забывать и о мерах, реализация которых позволит ослабить, а в дальнейшем, возможно, устранить явления коррупции. Без этого государственная политика не сможет стать эффективной [4]. По разным оценкам, ущерб, причиняемый государству коррупционными преступлениями, составляет примерно 300 млрд долл. в год, что соответствует 40 % доходов бюджетной системы страны.

Наши расчеты показали, что по мере реализации этих мер можно было бы достичь до-

полнительного ежегодного поступления доходных источников в национальную казну порядка 14–18 трлн руб. [6]. Это позволит перераспределить в пользу регионов существенную часть средств в виде регулирующих налогов или межбюджетных трансфертов и в конечном итоге ускорить решение стратегических задач социально-экономического развития страны.

Безусловно, материализация указанных резервов в большей степени зависит от усилий федерального центра. Однако это не освобождает региональные власти от проведения ответственной бюджетной политики.

Во-первых, требуется, чтобы в регионах шел активный поиск всех возможных источников увеличения собираемости доходов. Данные отчетности ФНС свидетельствуют о низком качестве работы по легализации налогов и сокращению задолженности по платежам в бюджет.

За 2011–2013 гг. в среднем 34 % организаций, состоящих на учете в ФНС, не представляли налоговую отчетность, а доля экспортно-импортных операций с использованием офшоров в общем объеме внешнеторгового оборота РФ занимала 42 %. На 1 мая 2014 г. задолженность по уплате налогов, администрируемых ФНС, выросла на 53 млрд руб. по сравнению с объемом на начало года и составила 1,1 трлн руб. [19].

Во-вторых, оптимизацию бюджетных расходов следует проводить не путем отказа от социальной поддержки незащищенных категорий населения, а путем минимизации затрат на управление¹.

В отличие от других расходных статей финансирования управленческой деятельности, в том числе выплата пенсий за выслугу лет госслужащим в соответствии с законодательством субъектов РФ, динамично увеличивается. В 2013 г. среднемесячная заработная плата работников органов власти и управления превы-

сила среднюю заработную плату по экономике РФ на 35 % (табл. 17).

В-третьих, необходимо усиление ответственности распорядителей бюджетных средств за ненадлежащий уровень кассового исполнения расходов. За 2009–2013 гг. при хроническом бюджетном дефиците сумма неосвоенных расходов увеличилась с 473 до 845 млрд руб., что соответствует 9 % выделенных регионам ассигнований.

Словом, управление бюджетом в системе государственного регулирования нуждается в существенной корректировке и переориентации в сторону регионов. Продолжение политики бюджетной консолидации неизбежно приведет к затяжному долговому кризису территориальных бюджетов, а в конечном итоге банкротству регионов и дестабилизации экономики страны.

Главным принципом бюджетной политики должно стать максимально полное финансовое обеспечение решения проблем социально-экономического развития даже ценой сохранения в разумных пределах дефицита бюджета и ограничения накопления в резервных фондах [16].

Важным условием перехода к новой бюджетной политике является способность государства быть ответственным за результаты принимаемых решений.

В послании Федеральному Собранию 12 декабря 2013 г. Президент подробно говорил о накопившихся проблемах в эффективности государственного управления. Анализируя реализацию Правительством РФ стратегических задач развития страны, обозначенных в указах Президента РФ от 7 мая 2012 г., В. В. Путин четко заявил: «Все, что заявлено должно исполняться без всяких оговорок, ссылок и ведомственных толкований. В этом главная и самая весомая задача власти. Если решение принято, оно должно быть реализовано, считаю такой подход концентрированным выражением ответственности» [15].

¹ Результаты анализа исполнения расходов территориальных бюджетов, проведенного ИСЭРТ РАН, показали, что в 2013 г. только 8 субъектов РФ сократили расходы на управление.

Список источников

1. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления. — М.: Омега, 2010/
2. Глазьев С. Ю., Локосов В. В. Оценка предельно критических значений показателей состояния российского общества и их использования в управлении социально-экономическим развитием // Вестник Российской академии наук. — 2012. — Т. 82. — № 7.
3. Губанов С. С. Неиндустриализация России и нищета ее саботажной критики // Экономист. — 2014. — № 4. — С. 3–32.
4. Ильин В. А. Проблемы развития региона в условиях глобального кризиса // Проблемы прогнозирования. — 2010. — № 1. — С. 78–87.
5. Ильин В. А. Частный капитал и национальные интересы на примере собственников металлургических корпораций // Вестник Российской академии наук. — 2013. — Т. 83. — № 7. — С. 1–9.

6. Ильин В. А., Поварова А. И. Проблемы государственного управления. — Вологда: ИСЭРТ РАН, 2014. — 181 с.
7. Лексин В. Н., Швецов А. Н. Государство и регионы. Теория и практика государственного регулирования территориального развития. — М.: Либроком, 2012. — 372 с.
8. Макаров В. Л. Социальный кластеризм. Российский вызов. — М.: Бизнес-Атлас, 2010. — 272 с.
9. Макаров В. Л., Бахтизин А. Г., Сулакишин С. С. Применение вычислимых моделей в государственном управлении. — М.: Научный эксперт, 2007. — 304 с.
10. Министерство финансов РФ. [Электронный ресурс]. URL: <http://www1.minfin.ru/ru/>
11. Минфин оценил нехватку средств в бюджете в 10 триллионов рублей // Лента Ру. [Электронный ресурс]. URL: <http://lenta.ru/news/2013/12/05/minfin/>
12. О бюджетной политике в 2014–2016 годах. Бюджетное послание Президента РФ Федеральному Собранию // Президент России. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru/>
13. Поварова А. И. Об условиях и мерах повышения эффективности общественных финансов. Критические заметки // Экономист. — 2014. — № 3. — С. 68–71.
14. Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.economy.gov.ru/wps/>
15. Путин В. В. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию 12 декабря 2013 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.Kremlin.ru/news/>
16. Сенчагов В. К. О формировании новой парадигмы бюджетной политики // Вопросы экономики. — 2013. — № 6. — С. 152–158.
17. Сулакишин С. С. Избирательная система и успешность государства. — М.: Научный эксперт, 2013. — 160 с.
18. Татаркин А. И. Диалектика государственного и рыночного регулирования социально-экономического развития регионов и муниципалитетов // Экономика региона. — 2014. — № 1. — С. 9–30.
19. Федеральная налоговая служба России [Электронный ресурс]. URL: <http://www.nalog.ru/>
20. Федеральная служба государственной статистики. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.gks.ru/>
21. Федеральное Казначейство России. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.roskazna.ru/>
22. Центральный Банк РФ. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.cbr.ru/>
23. Яшина Г. Прогрессивное налогообложение. За и против. [Электронный ресурс]. URL: <http://kapital-rus.ru/articles/article/177034/>

Информация об авторах

Ильин Владимир Александрович (Вологда, Россия) — доктор экономических наук, профессор, директор, Институт социально-экономического развития территорий Российской академии наук (160014, г. Вологда, ул. Горького, 56а, e-mail: ilin@vssc.ac.ru).

Поварова Анна Ивановна (Вологда, Россия) — старший научный сотрудник, Институт социально-экономического развития территорий Российской академии наук (160014, г. Вологда, ул. Горького, 56а, e-mail: anna631506@mail.ru).

V. A. Ilyin, A. I. Povarova

Problems of regional development as the reflection of the effectiveness of public administration

Abstract. Economic policy of extreme neoliberalism, having been held in Russia for more than twenty years, has led to the present stagnation of socio-economic development of the country. Its concentrated expression has resulted in a rapid deterioration of the budgetary system, especially at the regional level.

In the next three-year budget cycle (2014–2016) a great number of Russian regions will be with the deficit and debt load on the verge of bankruptcy.

The Russian government doesn't take any action to prevent crisis processes. On the contrary, the Ministry of Finance, as the conductor of rigid conservative policy, in a less degree is interested in making regionally oriented decisions. Trying to shift the blame for what is happening in the public sector to the regional authorities, the Minister of Finance has offered to the President to dismiss regional governors who have chronic debts. However, this is unlikely to solve the debt problem, because at the present time, the regions have more expenditure commitments than resources for their providing.

On the basis of the analysis of the situation in the field of subnational finance, the authors have come to the conclusion that it is necessary to change the approaches to fiscal policy in the system of regional regulation and offer a number of measures in this direction.

Keywords: budget management, intergovernmental fiscal relations, government debt, increasing the efficiency of public administration

References

1. Atamanchuk, G. V. (2010). *Teoriya gosudarstvennogo upravleniya [Theory of public administration]*. Moscow. Omega.
2. Glazyev, S. Yu. & Lokosov, V. V. (2012). Otsenka predelno kriticheskikh znacheniy pokazateley sostoyaniya rossiyskogo obshchestva i ikh ispolzovaniya v upravlenii sotsialno-ekonomicheskim razvitiem [Assessment of extremely critical values of indicators of condition of the Russian society and their use in management of socio-economic development]. *Vestnik Rossiyskoy akademii nauk [Bulletin of the Russian Academy of Sciences]*, Vol. 82, 7.
3. Gubanov, S. S. (2014). Neoindustrializatsiya Rossii i nishcheta eyo sabotazhnoy kritiki [Neoindustrialization of Russia and poverty of its criticism]. *Economist*, 4, 3–32.

4. Ilyin, V. A. (2010). Problemy razvitiya regiona v usloviyakh globalnogo krizisa [Development problems of a region in the conditions of global crisis]. *Problemy prognozirovaniya [Forecasting problems]*, 1, 78-87.
5. Ilyin, V. A. (2013). Chastnyy kapital i natsionalnyye interesy na primere sobstvennikov metallurgicheskikh korporatsiy [The private capital and national interests on the example of owners of metallurgical corporations]. *Vestnik Rossiyskoy akademii nauk [Bulletin of the Russian Academy of Sciences]*, Vol. 83, 7, 1-9.
6. Ilyin, V. A. & Povarova, A. I. (2014). *Problemy gosudarstvennogo upravleniya [Problems of public administration]*. Vologda, ISERT RAN [Institute for Socio-Economic Development of Territories of the Russian Academy of Sciences], 181.
7. Laksin, V. N. & Shvetsov, A. N. (2012). *Gosudarstvo i regiony. Teoriya i praktika gosudarstvennogo regulirovaniya territorialnogo razvitiya [State and regions. Theory and practice of the state regulation of territorial development]*. Moscow, Librokom, 372.
8. Makarov, V. L. (2010). *Sotsialnyy klasterizm. Rossiyskiy vyzov [Social clusters. Challenge for Russia]*, Moscow, Business Atlas, 272.
9. Makarov, V. L., Bakhtizin, A. G. & Sulashkin, S. S. (2007). *Primenenie vychislimykh modeley v gosudarstvennom upravlenii [Application of computable models in public administration]*. Moscow, Naushnyy ekspert [Scientific expert], 304.
10. *Ministerstvo finansov RF [The Ministry of Finance of the Russian Federation]*. Available at: <http://www1.minfin.ru/ru/>
11. Minfin otsenil nekhvatku sredstv v byudzhete v 10 trillionov rubley [The Ministry of Finance estimated shortage of means in 10 trillion rubles in the budget]. *Lenta Ru*. Available at: <http://lenta.ru/news/2013/12/05/minfin/>
12. O byudzhethoy politike v 2014-2016 godakh. Byudzhethoye poslanie Prezidenta RF Federalnomu Sobraniyu [On the budgetary policy in 2014-2016. Budgetary address of the Russian President to Federal Assembly]. *Prezident Rossii [President of Russia]*. Available at: <http://www.kremlin.ru/>
13. Povarova, A. I. (2014). Ob usloviyakh i merakh povysheniya effektivnosti obshchestvennykh finansov. Kriticheskie zametki [On conditions and measures of the increase of efficiency of public finance. Critical notes]. *Economist*, 3, 68-71.
14. Prognoz sotsialno-ekonomicheskogo razvitiya Rossiyskoy Federatsii na 2014 god i planovyy period 2015 i 2016 godov [The forecast of socio-economic development of the Russian Federation for 2014 and on planning period for 2015 and 2016]. Available at: <http://www.economy.gov.ru/wps/>
15. Putin, V. V. *Poslanie Prezidenta Rossiyskoy Federatsii Federalnomu sobraniyu 12 dekabrya 2013 g. [Address of the President of the Russian Federation to the Federal Assembly on December 12, 2013]*. Available at: <http://www.Kremlin.ru/news/>
16. Senchagov, V. K. (2013). O formirovaniy novoy paradigmy byudzhethoy politiki [On development of a new paradigm of the budgetary policy]. *Voprosy ekonomiki [Questions of Economy]*, 6, 152-158.
17. Sulakshin, S. S. (2013). Izmiritel'naya sistema i uspekh gosudarstva [Electoral system and the state success]. Moscow. *Nauchnyy ekspert [Scientific expert]*, 160.
18. Tatarin, A. A. (2014). Dialektika gosudarstvennogo i rynochnogo regulirovaniya sotsialno-ekonomicheskogo razvitiya regionov i munitsipalitetov [Dialectics of the state and market regulation of socio-economic development of regions and municipalities]. *Ekonomika regiona [Economy of Region]*, 1, 9-30.
19. *Federalnaya nalogovaya sluzhba Rossii [Federal Tax Service of Russia]*. Available at: <http://www.nalog.ru/>
20. *Federalnaya sluzhba gosudartvennoy statistiki [Federal State Statistics Service]*. Available at: <http://www.gks.ru/>
21. *Federalnoye Kaznacheystvo Rossii [Federal Treasury of Russia]*. Available at: <http://www.roskazna.ru/>
22. *Tsentrallyy Bank RF [Central Bank Russian Federation]*. Available at: <http://www.cbr.ru/>
23. Yashina, G. *Progressivnoye nalogooblazhenie. Za i protiv [Progressive taxation. Pro and con]*. Available at: <http://kapital-rus.ru/articles/article/177034/>

Information about the authors

Ilyin Vladimir Aleksandrovich (Vologda, Russia) — Doctor of Economics, Professor, Director, the Institute of Socio-Economic Development of Territories of the Russian Academy of Sciences (56A, Gorky str., Vologda, 160014, Russia, e-mail: ilin@vscc.ac.ru).

Povarova Anna Ivanovna (Vologda, Russia) — Senior Research Associate at the Department of the Issues of Socio-Economic Development and Management in Territorial Systems, the Institute of Socio-Economic Development of Territories of the Russian Academy of Sciences (56A, Gorky str., Vologda, 160014, Russia, e-mail: anna631506@mail.ru).