

СТРАТЕГИЯ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ

DOI: 10.15838/esc/2015.3.39.4
УДК 330.341(470), ББК 65.9(2Рос)-962

© Поварова А.И.

Пассивное поведение правительства Бюджетные проблемы регионов нарастают



**Анна Ивановна
ПОВАРОВА**

Институт социально-экономического развития территорий РАН
160014, г. Вологда, ул. Горького, д. 56а, air150663@yandex.ru

Аннотация. Несмотря на проведение ряда реформ, сложившаяся в России многоуровневая бюджетная система не в полной мере отвечает стратегии развития страны и её регионов. *До сих пор Правительство РФ не приняло никаких действенных мер по устранению основного структурного противоречия бюджетной системы, имеющего в своей основе неадекватное распределение доходных и расходных полномочий, что проявилось в резком сжатии доходной базы территориальных бюджетов в период мирового финансового кризиса 2009 г. Однако кризисные последствия не были проанализированы, соответствующие выводы не сделаны.* Министерство финансов РФ решало проблему разбалансировки территориальных бюджетов не пересмотром действующих механизмов распределения доходов на региональный уровень, а масштабной выдачей кредитов, возврат которых планировался после 2012 г. Вопреки этому в результате резкого роста социальной нагрузки¹ произошло разрастание дефицита и закредитованности, вызвавшее бюджетный кризис целого ряда регионов. Эксперты Высшей школы экономики констатировали, что по итогам 2014 года двадцать субъектов РФ, имеющих уровень государственного долга более 80%, фактически находятся в дефолте². Вместо поиска путей выхода из бюджетного кризиса регионов российские власти постепенно в целом утрачивают контроль над процессами регионального развития. Механизмы федеральных целевых программ работают слабо, а финансовое обеспечение программных мероприятий всё в большей степени перекладывается на субъекты РФ³. По сути, управление территориальным

¹ После принятия В.В. Путиным указов от 7 мая 2012 г. произошло перераспределение социальной нагрузки между уровнями бюджетной системы: доля регионов в финансировании социальной сферы увеличилась с 46% в 2012 г. до 51% в 2014 г.

² Высшая школа экономики: 20 российских регионов фактически в дефолте [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.finmarket.ru/news/4015638>

³ За 2008–2014 гг. объём субсидий территориальным бюджетам на софинансирование федеральных целевых программ сократился в шесть раз – со 123,9 млрд. руб. до 20,3 млрд. руб.

развитием сводится к перекачке финансовых ресурсов из федерального бюджета в регионы, а Министерство финансов РФ, регулирующее межбюджетные отношения, фактически превратилось в единственный реальный институт региональной политики. Но и межбюджетная политика Минфина не даёт видимой экономической отдачи: с 2006 по 2014 год объём безвозмездной финансовой помощи в бюджеты регионов увеличился с 0,6 до 1,5 трлн. руб., а количество самодостаточных территорий уменьшилось с 20 до 11. Обострение внутренних социально-экономических проблем сопровождается сложной международной обстановкой, негативными последствиями внешних санкций, предпринятых против России, и падением цен на нефть. Уже в 2014 г. потери от санкций составили 40 млрд. долл., от снижения нефтяных цен – 100 млрд. долларов⁴, однако федеральный бюджет на 2015 г. был сформирован без учёта этих факторов, что продемонстрировало неспособность Правительства РФ реально оценивать ситуацию и прогнозировать её даже в краткосрочной перспективе. В результате вынужденной существенной корректировки федерального бюджета, проведённой в апреле 2015 г., его *дефицит был увеличен в семь раз – с 0,4 до 2,7 трлн. руб.* Безусловно, такая разбалансировка главного бюджета страны серьёзно осложнит исполнение территориальных бюджетов. В новом варианте федерального бюджета трансферты субъектам РФ урезаны на 72 млрд. руб., или на 10,5%. При этом антикризисный план Правительства РФ, нацеленный на общий секвестр всех бюджетных расходов, предусматривает не оказание безвозмездной финансовой поддержки регионам, а выделение бюджетных кредитов в объёме 160 млрд. руб., которые вернутся в федеральную казну. Этих средств хватит на погашение всего 15% накопленной коммерческой задолженности региональных бюджетов. *Столь недалёковидная бюджетная политика центральных властей лишает регионы всякой надежды на решение проблемы растущего государственного долга.* Кризисные процессы, в значительной степени затронувшие регионы с металлургической специализацией, выявили ограниченность контрциклического потенциала бюджетной политики. Отсутствие системы управления бюджетными рисками повлекло глубокое падение конъюнктурных налоговых доходов, являющихся важнейшим доходным источником бюджетов этих регионов. Ещё одним негативным следствием стала потеря статуса регионов-доноров Вологодской, Липецкой, Челябинской, Кемеровской областями. В статье представлены результаты продолжающегося в ИСЭРТ РАН исследования проблем бюджетной обеспеченности Вологодской, Липецкой и Челябинской областей, на территории которых расположены базовые активы ведущих отечественных корпораций чёрной металлургии. Дана оценка состояния региональных бюджетов, долговой политики, взаимодействия с федеральным бюджетом по итогам 2014 г. Основной акцент сделан на анализе взаимоотношений металлургических корпораций с бюджетами территорий. Несмотря на то, что регионы-металлурги характеризуются существенными, объединяющими их структурными особенностями, в территориальном разрезе полученные оценки неоднозначны. Вместе с тем итоги исследования позволили сделать обобщающий вывод о том, что в этих регионах *сохраняется наблюдаемое с 2009 года нарастание проблем с поступлением налоговых платежей от ключевой бюджетобразующей отрасли*, влекущее за собой целый ряд других негативных факторов функционирования региональных бюджетных систем. *При этом в результате крайне неэффективной экономической политики, проводимой центральным правительством в отношении крупнейших налогоплательщиков, региональные власти полностью утратили возможность регулирования их экономической деятельности.*

Ключевые слова: металлургические корпорации, бюджеты регионов; налог на прибыль, государственный долг, эффективность государственного управления.

⁴ Финансовая сфера: о некоторых событиях и итогах 2014 года / М. Ершов, А. Танасова, В. Татузов, О. Лупандина // Российский экономический журнал. – 2015. – № 1. – С. 100-109.

В 2014 г. исполнение бюджетов регионов-металлургов происходило в условиях обострения социально-экономических проблем регионального развития. Прирост валового регионального продукта (ВРП) оказался минимальным за последние пятнадцать лет (не считая 2009 г.). При этом самые низкие среднегодовые темпы роста экономики, составившие 0,3%, продемонстрировала Вологодская область (табл. 1).

Одним из основных факторов торможения экономического роста стало снижение инвестиционной активности. Мощный спад инвестиций в основной капитал, составивший 54% по отношению к докризисному уровню, фиксировался в Вологодской области в связи с завершением крупных инвестиционных проектов и сокращением инвестиционных программ энергетических компаний. Отрицательный тренд имела динамика темпов роста инвестиций и в других регионах, однако снижение было не столь серьёзным, как в Вологодской области (табл. 2).

Ключевой причиной, обусловившей спад инвестиционной деятельности в регионах-металлургах, явилось резкое ухудшение финансовых результатов деятельно-

сти хозяйствующих субъектов, вызванное снижением спроса на промышленную продукцию, недостаточным объёмом оборотных средств, необходимых для осуществления взаиморасчётов и платежей (табл. 3).

В 2014 г., даже без поправок на инфляцию, сальдированная прибыль организаций Липецкой и Челябинской областей составляла 35–60% от уровня 2008 г. Результаты финансовой деятельности экономики Вологодской области характеризовались значительным убытком, составившим 34 млрд. руб., что сопоставимо с 60% доходов территориального бюджета.

Столь серьёзное снижение доходности экономики регионов-металлургов происходило на фоне существенного роста прибыли в целом по субъектам РФ. Безусловно, решающее влияние на формирование финансового результата по рассматриваемым регионам оказали предприятия металлургического комплекса. Убытки, полученные металлургами Липецкой и Челябинской областей в 2013 г. и Вологодской области в 2014 г., не смогла компенсировать ни одна другая отрасль, что лишней раз отражает негативы монофункциональности.

Таблица 1. Индекс физического объёма ВРП в субъектах РФ в 2007–2014 гг., % к предыдущему году

Субъект	2000–2011	2011	2012	2013	2014	2012–2014
Липецкая область	105,0	104,8	101,8	103,4	101,0	102,1
Челябинская область	104,9	105,3	102,4	101,5	102,2	102,0
Вологодская область	103,1	106,9	104,8	95,5	100,5	100,3
Российская Федерация	105,3	104,3	103,4	101,3	100,6	101,8

Источники: данные Росстата; расчёты автора.

Таблица 2. Индекс физического объёма инвестиций в основной капитал в субъектах РФ в 2008–2014 гг., % к предыдущему году

Субъект	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2014 к 2008, %
Липецкая область	118,4	91,9	116,5	102,8	78,0	103,5	105,0	93,3
Челябинская область	113,8	75,9	99,2	107,6	100,1	103,2	101,8	85,2
Вологодская область	85,9	71,1	116,1	149,4	120,7	38,7	80,5	46,4
Российская Федерация	109,5	86,5	106,3	110,8	106,8	100,8	97,3	106,7

Источники: данные Росстата; расчёты автора.

Таблица 3. Сальдированный финансовый результат деятельности организаций (прибыль +, убыток -) в субъектах РФ в 2008–2014 гг., млрд. руб.

Субъект	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2014 к 2008, %
Липецкая область	116,9	32,4	45,6	44,1	36,5	3,7	40,6	34,7
- металлургия	103,9	24,9	38,4	39,5	28,1	-10,9	30,2	29,1
Челябинская область	53,8	43,7	67,3	28,6	53,2	-34,4	32,0	59,4
- металлургия	26,5	31,3	42,5	6,1	20,4	-58,0	н.д.	н.д.
Вологодская область	90,8	10,6	-21,6	28,6	55,2	15,4	-33,6	х
- металлургия	55,8	5,2	-33,3	0,03	17,3	12,4	-35,5	х
Российская Федерация	3801	4432	6331	7140	7825	6854	5906	155,4
- металлургия	313	207	351	289	284	148	238	76,0

Источники: данные Росстата; расчёты автора.

Таблица 4. Данные, характеризующие динамику потребительского спроса в субъектах РФ в 2008–2014 гг., % к предыдущему году

Показатели	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2014 к 2008, %
Вологодская область								
Реальные доходы населения	100,5	103,3	108,2	100,8	110,6	105,6	101,8	134,0
Реальная зарплата	108,4	92,9	105,6	99,8	106,9	104,4	98,2	107,3
Оборот розничной торговли	108,5	89,4	116,3	107,6	119,7	101,7	102,0	138,9
Индекс потребительских цен	114,3	107,2	109,2	105,7	106,0	107,2	112,0	157,5
Липецкая область								
Реальные доходы населения	108,8	105,4	103,0	97,8	112,0	103,8	106,4	131,3
Реальная зарплата	105,0	91,7	104,7	102,7	109,1	102,3	95,0	104,5
Оборот розничной торговли	117,3	100,0	106,9	109,2	107,5	107,0	104,7	140,6
Индекс потребительских цен	116,0	108,7	108,1	104,7	106,6	106,3	111,9	156,0
Челябинская область								
Реальные доходы населения	116,1	97,0	103,1	99,1	101,8	104,6	97,2	102,6
Реальная зарплата	108,8	91,7	107,9	104,1	106,7	107,9	100,0	118,6
Оборот розничной торговли	122,4	93,0	100,8	101,7	105,6	104,1	99,5	104,3
Индекс потребительских цен	112,8	108,6	109,6	108,3	106,3	105,4	109,9	58,7
Российская Федерация								
Реальные доходы населения	103,8	101,8	105,4	101,2	105,8	104,8	99,0	119,2
Реальная зарплата	111,5	96,5	105,2	102,8	108,4	105,3	101,3	120,7
Оборот розничной торговли	113,5	94,9	106,5	107,1	106,3	103,9	102,5	122,5
Индекс потребительских цен	113,3	108,8	108,8	106,1	106,6	106,5	111,4	58,8

Источники: данные Росстата; расчёты автора.

Отличительной особенностью последних лет стало снижение покупательской активности, выступавшей ранее одним из драйверов экономического роста.

В 2014 г. под воздействием ускорения инфляционных процессов и контрсанкций, введённых российскими властями, темпы роста реальной заработной платы

в Вологодской и Липецкой областях, реальных денежных доходов населения в Челябинской области приобрели отрицательный тренд (табл. 4).

Ухудшение социально-экономической ситуации продуцировало усиление дестабилизационных процессов в региональных бюджетных системах.

По итогам 2014 г. регионы-металлурги, как и большинство российских регионов, не смогли выйти на докризисный объём доходов своих бюджетов в реальном выражении, что свидетельствует о рисках, связанных с наполняемостью территориальных бюджетов. Вместе с тем если в целом по стране до полного восстановления доходов не хватило 6% источников, то в Липецкой и Челябинской областях – 10%, а в Вологодской области – 26% (табл. 5).

Медленное восстановление доходных источников, даже в условиях существенного расширения поддержки регионов-

металлургов⁵ из федерального центра, привело к нарастанию долговых проблем. В то же время различные аспекты долговой политики региональных властей весьма неоднородны.

Во-первых, долговая нагрузка Вологодской области два года подряд превышает 80% и близка к критической (100% в объёме собственных доходов бюджета).

В Липецкой и Челябинской областях уровень долговой нагрузки также заметно возрос, но он существенно ниже, чем в Вологодской области: соответственно 51 и 26% от объёма собственных доходов территориального бюджета (табл. 6).

Таблица 5. Динамика доходов бюджетов субъектов РФ в 2008–2014 гг., млрд. руб.*

Показатели	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2014 к 2008, %
Вологодская область	76,0	54,3	59,1	60,3	61,8	56,8	56,4	74,2
Липецкая область	60,2	49,0	48,5	50,0	50,0	49,1	54,2	90,0
Челябинская область	159,3	122,0	141,8	143,3	145,6	139,2	142,5	89,5
Российская Федерация	9300,8	8104,3	8367,4	9111,5	9120,7	8695,4	8746,6	94,0

* В ценах 2014 г.
Источники: данные Федерального казначейства; Росстата; расчёты автора.

Таблица 6. Государственный и муниципальный долг субъектов РФ в 2008–2014 гг.

Показатели	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Вологодская область							
Получено кредитов, млрд. руб.	0,2	6,4	8,5	8,9	6,7	13,3	33,2
Долг, млрд. руб.	1,7	11,0	19,0	26,9	30,9	34,9	38,0
Долговая нагрузка, %*	3,8	39,4	52,8	67,0	70,7	81,1	82,0
Липецкая область							
Получено кредитов, млрд. руб.	0	0,55	2,9	4,1	3,4	4,8	4,4
Долг, млрд. руб.	4,0	6,5	7,8	10,4	13,9	17,7	22,4
Долговая нагрузка, %*	12,0	25,1	25,7	30,4	38,7	46,7	51,4
Челябинская область							
Получено кредитов, млрд. руб.	0,7	4,5	1,5	1,2	5,5	14,3	11,9
Долг, млрд. руб.	0,3	4,7	11,9	13,6	20,4	28,7	30,5
Долговая нагрузка, %*	0,3	8,0	13,9	14,2	19,3	26,2	26,0
Российская Федерация							
Получено кредитов, млрд. руб.	230,5	474,9	576,2	548,3	709,9	1038,3	1994,7
Долг, млрд. руб.	599,6	1024,5	1265,5	1387,3	1596,7	2026,3	2402,3
Долговая нагрузка, %*	12,2	24,0	25,4	23,8	25,0	30,8	33,6

* Долговая нагрузка рассчитана как отношение объёма долга к объёму собственных доходов бюджета субъекта РФ.
Источники: данные Минфина РФ; Федерального казначейства; расчёты автора.

⁵ За 2009–2014 гг. объём федеральных трансфертов, перечисленных в бюджеты анализируемых регионов, вырос в два раза по сравнению с 2008 г.

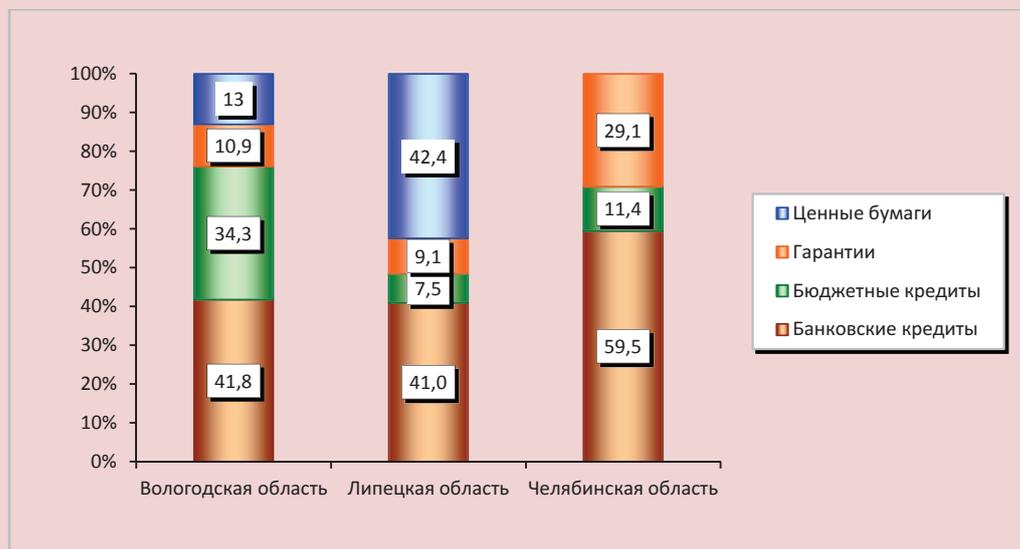
Во-вторых, долговая политика в Липецкой и Челябинской областях была ориентирована на сдерживающее привлечение кредитных ресурсов. Если в 2014 г. власти этих регионов сворачивали заимствования, то в Вологодской области, наоборот, закредитованность выросла в 2,5 раза за счёт получения в конце года бюджетных кредитов на замещение банковских.

Раздавая регионам кредиты из федерального бюджета, Правительство РФ пытается ослабить их долговые проблемы. Однако, чтобы получить такие кредиты, региональные власти должны выполнить ряд жёстких условий по снижению дефицита и рыночных займов. Соблюсти эти условия будет сложно, поскольку основной причиной долгового кризиса являют-

ся растущие социальные расходы в рамках реализации указов Президента РФ на фоне замедления темпов роста экономики и бюджетных доходов. Да и сама помощь в виде долгового финансирования приведёт лишь к дальнейшему отягощению региональных бюджетов⁶. Понимая это, Минфин РФ требует отказаться от повышения заработной платы. «Самое главное, надо принимать решение по расходным обязательствам регионов, с тем чтобы они не наращивали расходы по зарплатным платам», – заявил министр финансов А.Г. Силуанов⁷. Безусловно, такая позиция финансового ведомства прямо противоречит выполнению стратегических задач, поставленных главой государства.

В-третьих, имелись различия в структуре долговых обязательств (рисунок).

Структура государственного и муниципального долга субъектов РФ в 2014 г., %



Источники: данные Минфина РФ; расчёты автора.

⁶ О неэффективности подобной политики можно говорить на примере Вологодской области. Несмотря на масштабное получение федеральных кредитов в 2014 г., составивших 17,3 млрд. руб., государственный долг области продолжает расти. На 01.06.2015 г. он составил 35,2 млрд. руб. против 34,9 млрд. руб. на 01.01.2015 г. При этом динамика коммерческих кредитов не изменилась – в структуре долга они составляют 14 млрд. руб., или 40%.

⁷ Сокращение зарплат поможет выполнить майские указы Президента // Независимая газета. – 2015. – 12 марта.

Во всех рассматриваемых регионах основная часть займов представлена коммерческими кредитами, однако если соотнести их с собственными доходами территориальных бюджетов, за счёт которых кредиты будут возвращаться, то получится, что после 2014 г. **Вологодская область должна направить на эти цели 34% собственных средств, Липецкая область – 21%, а Челябинская область – 15%**. Следовательно, наиболее обременительной рыночная составляющая долга будет для бюджета Вологодской области. Кроме того, структурными преимуществами долговых обязательств Челябинской области следует признать высокий удельный вес условного (гарантийного) долга, а Липецкой области – сопоставимую с банковскими кредитами долю ценных бумаг, отличающихся длительными сроками возврата и возможностью установления пониженных ставок по сравнению с банковскими.

В-четвёртых, наблюдалась высокая степень дифференциации регионов по объёму бюджетных средств, использованных на возврат и обслуживание кредитов.

В соответствии с бюджетным законодательством погашение привлечённых кредитных ресурсов производится за счёт собственных доходных источников субфедеральных бюджетов, поэтому стабилизация бюджета во многом определяется уровнем расходов на эти цели (табл. 7).

Приведённые данные показывают, что самая драматичная ситуация сложилась в

Вологодской области, где **более 60% полученных в 2014 г. собственных доходов использовалось не на развитие, а на возврат займов и процентные платежи**. В Липецкой области на эти цели отвлекалось 13% средств, а в Челябинской области расходы на погашение кредитов были необременительными для бюджета.

Устойчивый рост расходов на обслуживание государственного долга создаёт угрозу для безусловного исполнения жизненно важных обязательств перед населением, вынуждая региональные власти направлять первоочередное финансирование на погашение задолженности.

Мы не располагаем информацией о том, на какие именно цели региональные власти привлекали займы. Однако общее представление можно получить, сравнив объёмы государственного долга и инвестиционных расходов бюджета по доле в ВРП (табл. 8).

Судя по данным таблицы, с 2012 г. в данных регионах происходило снижение капитальных вложений и увеличение госдолга в ВРП, соответственно, большая часть привлечённых кредитов направлялась на финансирование текущих расходов, обслуживание и возврат заимствований.

Использование кредитных ресурсов на финансовое обеспечение текущих затрат будет постоянно вызывать необходимость перекредитования и, в конце концов, может привести к переносу долгового бремени на длительную перспективу.

Таблица 7. Расходы бюджетов субъектов РФ на возврат и обслуживание кредитов в 2011–2014 гг.

Субъект	2011		2012		2013		2014	
	Млрд. руб.	%*						
Вологодская область	5,2	13,0	8,1	18,5	10,6	24,7	28,7	62,0
Липецкая область	1,4	4,0	3,0	8,3	3,9	10,4	5,8	13,3
Челябинская область	1,5	1,6	3,8	3,6	6,7	6,1	6,2	5,3
Российская Федерация	436,7	7,5	617,2	9,7	803,7	12,2	1729,6	24,2

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

Таблица 8. Государственный долг и инвестиционные расходы бюджетов субъектов РФ в 2011–2014 гг., % к ВРП

Показатели	2011	2012	2013	2014	2014 к 2011 п.п.
Вологодская область					
Государственный долг	8,3	8,7	10,2	10,5	+2,2
Инвестиционные расходы	2,0	1,5	1,5	1,2	-0,8
Липецкая область					
Государственный долг	3,6	4,7	5,6	6,6	+3,0
Инвестиционные расходы	1,6	1,2	1,6	1,3	-0,3
Челябинская область					
Государственный долг	1,8	2,4	3,3	3,1	+1,3
Инвестиционные расходы	2,0	1,8	1,5	1,0	-1,0
Российская Федерация					
Государственный долг	3,1	3,2	3,8	4,0	+0,9
Инвестиционные расходы	2,6	2,2	2,0	1,7	-0,9
Источники: данные Минфина РФ; Федерального казначейства; Росстата; расчёты автора.					

Подводя итог вышесказанному, можно утверждать, что отсутствие чётких механизмов финансирования расходов между уровнями бюджетной системы в конечном счёте заставило регионы *привлекать дорогие рыночные кредиты для реализации не только инвестиционных, но и социальных программ, спровоцировав затяжной долговой кризис*, выход из которого российские власти пока не могут найти.

Говоря о бюджетных проблемах регионов, нельзя не упомянуть и о том, что федеральный центр, во многом создавший эти проблемы, сокращал финансовую поддержку регионов. *Объём безвозмездных перечислений из федерального бюджета регионам-металлургам*, наиболее пострадавшим от кризисных последствий и до сих пор не восстановившим бюджетные потери, *был на 23–37% ниже*, чем в среднем по всем субъектам РФ (табл. 9).

Важно отметить, что на фоне недостаточного выделения регионам трансфертов всё большая их часть оставалась неизрасходованной по причине несвоевременного перечисления центральным правительством и возвращалась в федеральный бюджет. Как видно из таблицы, *эта тенденция*

усилилась в 2013–2014 гг., что лишнее указывает на неэффективность межбюджетного взаимодействия.

Рассмотренные проблемы и обусловившие их факторы, несмотря на определённую специфику, характерны для подавляющего большинства субъектов РФ. В регионах же с металлургической специализацией эти проблемы осложняются ещё и внутренними условиями, связанными с деятельностью крупнейших транснациональных корпораций. Казалось бы, присутствие таких холдингов, являющихся стратегическими налогоплательщиками, должно создавать заметные бюджетные эффекты. Однако результаты исследований ИСЭРТ РАН⁸ свидетельствуют о том, что преимущества крупного производства не сопровождаются ускорением социально-экономического развития территорий. Напротив, корпорации в лице их базовых предприятий (металлургических

⁸ Ильин В.А., Поварова А.И., Сычёв М.Ф. Влияние интересов собственников металлургических корпораций на социально-экономическое развитие. – Вологда: ИСЭРТ РАН, 2012. – 102 с.; Ильин В.А., Поварова А.И. Проблемы государственного управления. – Вологда: ИСЭРТ РАН, 2014. – 181 с.

Таблица 9. Подушевые трансферты из федерального бюджета субъектам РФ в 2009–2014 гг.

Показатели	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Российская Федерация						
Трансферты, руб.	10472	9778	11500	11340	10546	11437
Вологодская область						
Трансферты, руб.	9204	7177	8358	8800	7883	8442
В % к среднему уровню по РФ	87,9	73,4	72,7	77,6	74,7	73,8
Возврат трансфертов, млн. руб.	140,8	456,6	283,8	211,8	475,7	432,7
Липецкая область						
Трансферты, руб.	7574	6208	6988	7169	7238	9066
В % к среднему уровню по РФ	72,3	63,5	60,8	63,2	68,6	79,3
Возврат трансфертов, млн. руб.	186,6	150,5	178,5	245,1	534,0	316,4
Челябинская область						
Трансферты, руб.	7132	6197	6674	6864	6434	7305
В % к среднему уровню по РФ	68,1	63,4	58,0	60,5	61,0	63,9
Возврат трансфертов, млн. руб.	127,9	581,0	690,4	649,4	1256,5	1269,2
Источники: данные Федерального казначейства; Росстата; расчёты автора.						

комбинатов⁹) сформировали своеобразную систему управления в регионах присутствия и всё в большей мере становятся инструментами выкачивания местных ресурсов в пользу собственников.

К сожалению, итоги анализа публичной отчётности головных предприятий корпораций чёрной металлургии за 2014 год¹⁰ подтверждают этот вывод, хотя финансовые показатели выглядят вполне успешными. Выручка комбинатов увеличилась на 10–18%, чему во многом способствовал рост доходности от экспортных продаж на фоне девальвации рубля. Велика полученная от продаж прибыль. Обращает на себя внимание снижение или замедление темпов роста себестоимости и затрат, непосредственно влияющих на базу налогообложения (табл. 10).

⁹ Череповецкий металлургический комбинат (ЧерМК), Магнитогорский металлургический комбинат (ММК), Новолипецкий металлургический комбинат (НЛМК).

¹⁰ Официальный сайт ПАО «Северсталь». – Режим доступа: <http://www.severstal.ru/>; Официальный сайт ОАО «Магнитогорский металлургический комбинат». – Режим доступа: <http://www.mmk.ru/>; Официальный сайт ОАО «Новолипецкий металлургический комбинат». – Режим доступа: <http://www.lipetsk.nlmk.ru/>

Вместе с тем дальнейший анализ финансовой отчётности показал противоречивые тенденции. Как видно из данных таблицы 10, в 2014 г. **ЧерМК и ММК имели самый большой объём прибыли от продаж после 2009 г., что должно было повлиять на увеличение прибыли до налогообложения. Вместо этого оба комбината отразили убыток, причём в ЧерМК он оказался самым значительным за весь анализируемый период.** Чем же объяснить такую ситуацию?

Правительство Вологодской области усматривает причины убыточности ЧерМК исключительно колебаниями валютных разниц¹¹. Действительно, по сравнению с 2013 г. они принесли комбинату в шесть раз больше убытков (табл. 11).

Как показали результаты нашего же анализа, гораздо большее влияние на получение убытков до налогообложения оказали расходы по ликвидации американских непрофильных управляющих компаний,

¹¹ Итоги социально-экономического развития Вологодской области за 2014 год: доклад заместителя Губернатора области А.В. Кожевникова на публичных слушаниях по годовому отчёту об исполнении областного бюджета за 2014 год [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.vologdazso.ru/analitic/219029/>

Таблица 10. Финансовые показатели металлургических комбинатов в 2008–2014 гг., млрд. руб.

Показатели	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2014 к 2013, %
ЧерМК								
Выручка	243,6	143,6	209,8	254,3	223,6	212,9	233,6	109,7
Себестоимость	157,4	104,5	157,5	200,8	182,2	174,2	171,2	98,3
Коммерческие расходы	5,3	7,2	9,9	12,9	13,9	14,2	13,8	97,5
Управленческие расходы	7,0	6,2	7,8	9,3	11,8	9,4	8,8	93,1
Прибыль от продаж	73,9	25,6	34,6	31,2	15,7	15,1	39,8	264,4
Процентные расходы	4,7	8,8	10,8	10,3	10,9	9,2	9,0	98,2
Прибыль до налогообложения	52,8	5,8	-34,1	-1,4	16,3	9,2	-37,7	x
ММК								
Выручка	226,0	137,3	201,8	247,3	243,1	225,5	266,5	118,6
Себестоимость	160,9	101,2	164,9	211,4	203,8	195,0	205,4	105,4
Коммерческие расходы	4,7	4,1	5,3	5,9	9,4	12,3	13,8	112,3
Управленческие расходы	6,7	5,5	6,1	6,6	7,5	7,2	6,6	91,0
Прибыль от продаж	53,7	26,5	25,5	23,3	22,3	10,1	40,7	401,2
Процентные расходы	1,1	1,6	2,3	3,5	4,4	3,9	4,3	110,6
Прибыль до налогообложения	15,6	34,0	29,6	-5,2	11,4	-58,6	-1,3	2,2
НЛМК								
Выручка	202,1	128,6	179,9	221,2	240,1	225,5	262,7	116,5
Себестоимость	115,1	94,3	130,7	174,0	205,8	199,7	200,0	100,1
Коммерческие расходы	10,8	12,2	14,1	15,7	18,3	17,9	19,4	108,5
Управленческие расходы	3,7	4,6	6,2	7,0	7,9	8,5	9,9	116,1
Прибыль от продаж	72,4	17,4	28,9	24,4	8,1	-0,6	33,5	x
Процентные расходы	2,0	2,1	3,2	3,7	6,3	6,35	6,4	101,4
Прибыль до налогообложения	90,2	25,8	39,0	40,8	24,2	-10,4	23,3	x
Источники: данные финансовой отчётности меткорпораций; расчёты автора.								

Таблица 11. Прочие расходы ЧерМК в 2013–2014 гг., млрд. руб.

Показатели	2013	2014	2014 к 2013, %
Прочие расходы, всего	49,0	192,7	392,8
- курсовые разницы	11,5	63,4	551,3
- расходы, связанные с ликвидацией компаний Severstal US Holdings, LLC и Severstal Investments LLC	0	95,0	x
Недополученный налог на прибыль в результате учёта расходов на ликвидацию зарубежных компаний	0	19,0	x
- в том числе в бюджет Вологодской области	0	17,1	x
Источники: данные финансовой отчётности ПАО «Северсталь»; расчёты автора.			

отнесённые на прочие расходы ЧерМК и ставшие решающим фактором убыточности комбината. Если бы указанные траты не были учтены при формировании финансового результата, то *предприятие могло иметь прибыль в сумме 57,3 млрд. руб., что превзошло бы уровень 2008 г. По нашим расчётам, недополученный налог*

на прибыль в результате признания такого существенного объёма непродуктивных расходов составил 19 млрд. руб., в том числе в бюджет Вологодской области – более 17 млрд. руб. Одним словом, в 2014 г. у ЧерМК имелась потенциальная возможность выйти на докризисный объём платежей, внесённых в бюджет области.

Все эти факты ещё раз подтверждают правильность выводов ИСЭРТ РАН о неэффективности выбранной руководством «Северстали» стратегии транснационализации бизнеса. Затраты на эксплуатацию иностранных компаний, осуществлённые за счёт прибыли ЧерМК, следует признать ни чем иным, как средством вывода ресурсов из денежного оборота комбината в целях последующей минимизации налогооблагаемой базы. *И если в 2004–2013 гг. среднегодовой размер выводимых финансовых ресурсов составлял 45 млрд. руб., то в 2014 г. – 95 млрд. руб.* Это обернулось для бюджета Вологодской области расчётными потерями поступлений налога на прибыль порядка 10 млрд. руб. ежегодно.

На убыточность ММК в 2014 г. повлияли главным образом отрицательные курсовые разницы, что указывает на неэффективную работу менеджмента компании по управлению валютными рисками. Кроме того, был допущен рост себестоимости, коммерческих и процентных расходов, повлёкший снижение прибыли до налогообложения на 12,4 млрд. руб. Результаты исследований ИСЭРТ РАН по проблемам администрирования налога на прибыль выявили существенные пробелы в сфере налогового законодательства¹². Чрезвычайно сложная методология исчисления налога на прибыль, в основе которой

лежат двойные стандарты (бухгалтерский и налоговый учёт), позволяет налогоплательщикам, прежде всего крупнейшим, манипулировать оценкой доходов и расходов при исчислении базы налогообложения. На практике это чаще всего приводит к занижению исчисленного налога на прибыль. Так, например, прибыль НЛМК для целей налогообложения с помощью различных способов её исчисления только в 2014 г. была оптимизирована на 15,5 млрд. руб., в результате чего бюджет Липецкой области недосчитался почти 3 млрд. руб. налога на прибыль (табл. 12).

Легитимное использование различных схем минимизации налога на прибыль имело своим следствием глубочайшее падение его поступлений от крупнейших металлургических комбинатов. По сути, в 2013–2014 гг. Череповецкий и Магнитогорский комбинаты не вносили в бюджет налог на прибыль. Поступления от Новолипецкого комбината в бюджет Липецкой области в 2014 г. составили 12% от уровня 2008 г., хотя выручка от продаж увеличилась на 30% (табл. 13).

Устойчивое и масштабное снижение доли налога на прибыль в выручке от продаж служит свидетельством того, что всё меньшая часть налогов локализовалась на комбинатах для последующей мобилизации в бюджеты регионов.

Таблица 12. Прибыль НЛМК, исчисленная по различным учётным данным в 2014 г.

Показатели	Млрд. руб.
Прибыль до налогообложения (по данным бухгалтерского учёта)	23,3
Налогооблагаемая прибыль (по данным налогового учёта)*	7,8
Разница	15,5
Недополученный налог на прибыль	3,1
- в том числе в бюджет Липецкой области	2,8
* Налоговый учёт служит основой для определения налога на прибыль. Источники: данные финансовой отчётности ОАО «НЛМК»; расчёты автора.	

¹² Поварова А.И. Снижение фискальной функции налога на прибыль: факторы и пути повышения // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. – 2014. – № 3. – С. 180-195.

Таблица 13. Поступления налога на прибыль металлургических комбинатов в 2008–2014 гг.

Показатели	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2014 к 2008, %
ЧерМК								
Выручка, млрд. руб.	243,6	143,6	209,8	254,3	223,6	212,9	233,6	95,9
Налог на прибыль, млн. руб.*	13961,1	3851,2	4352,9	3082,7	2280,2	0,5	0,96	0,007
- в бюджет региона	10191,6	3466,1	3917,6	2774,4	2052,2	0,46	0,8	0,008
К выручке, %	5,7	2,7	2,1	1,2	1,0	0,0002	0,0004	-5,7 п.п.
ММК								
Выручка, млрд. руб.	226,0	137,3	201,8	247,3	243,1	225,5	266,5	117,9
Налог на прибыль, млн. руб.*	10511,8	507,6	1488,0	1595,0	1958,0	0	143,0	1,4
- в бюджет региона	7673,6	456,8	1339,2	1435,5	1762,2	0	128,7	0,002
К выручке, %	4,7	0,4	0,7	0,6	0,7	0	0,05	-4,7 п.п.
НЛМК								
Выручка, млрд. руб.	202,1	128,6	179,9	221,2	240,1	225,5	262,7	130,0
Налог на прибыль, млн. руб.*	15754,6	1284,5	5062,9	6152,8	2729,9	0	1554,4	9,9
- в бюджет региона	11500,9	1156,1	4556,6	5537,5	2456,9	0	1399,0	12,2
К выручке, %	7,8	1,0	2,8	2,8	1,1	0	0,6	-7,2 п.п.
* Поскольку точных данных о внесённых платежах нет, в таблице приведён текущий налог на прибыль, исчисленный в отчётности о прибылях и убытках.								
Источники: данные финансовой отчётности меткорпораций; расчёты автора.								

Таблица 14. Сальдо денежных средств от финансовой деятельности металлургических комбинатов в 2012–2014 гг., млрд. руб.

Комбинат	2012	2013	2014	Всего за 2012–2014
ЧерМК	-32,8	-43,8	-41,3	-117,9
ММК	-12,9	-18,1	-4,5	-35,5
НЛМК	-1,5	-2,9	-37,5	-41,9
Источники: данные финансовой отчётности меткорпораций; расчёты автора.				

На то, что финансовые потоки изымались из хозяйственного оборота предприятий чёрной металлургии, указывает и отрицательное значение величины чистых денежных средств от финансовой деятельности, включающих выплату дивидендов, займов аффилированным компаниям и т.п. (табл. 14).

Денежные потоки, выведенные за три последних года с Череповецкого и Новолипецкого металлургических комбинатов, в первом случае почти в три раза превысили годовой объём доходов бюджета Вологодской области, а во втором – равнозначны годовому объёму доходов бюджета Липецкой области.

Налоговая нагрузка предприятий металлургического комплекса не согласовалась не только с их доходами, но и с доходами владельцев и ключевых менеджеров этих предприятий (табл. 15).

Как показывают данные таблицы, с 2008 по 2014 год на фоне снижения налоговой нагрузки в 1,7–3,7 раза состояние собственников металлургических корпораций выросло в 1,4–3 раза. При самом существенном снижении вклада в наполняемость бюджетной системы размер годового вознаграждения топ-менеджеров «Северстали», выплачиваемый за счёт средств головного предприятия, увеличился в 13,3 раза. При этом доходы 10 членов совета

Таблица 15. Вознаграждение органов управления, состояние и дивиденды владельцев металлургических корпораций в 2008–2014 гг.

Показатели	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2013 к 2008, раз
ЧерМК								
Вознаграждение органов управления, млн. руб. в год	86,2	630,0	601,3	1068,5	650,0	801,6	1147,6	+13,3
Состояние владельца, млрд. долл.	4,3	9,9	18,5	15,3	12,8	10,5	13,0	+3,0
Дивиденды владельца, млн. руб.	25499	0	5272	12696	7618	5505	39165	+1,5
Налоговая нагрузка, %*	11,1	2,8	4,4	4,4	3,8	4,0	3,0**	-3,7
ММК								
Вознаграждение органов управления, млн. руб. в год	495,4	497,3	276,9	52,1	276,6	672,3	248,5	-2,0
Состояние владельца, млрд. руб.	2,5	9,8	11,2	5,6	4,2	2,8	3,5	+1,4
Дивиденды владельца, млн. руб.	3698	3556	3171	0	2685	0	5655	+1,5
Налоговая нагрузка, %*	7,7	3,7	4,3	6,5	3,0	3,6	2,5	-3,1
НЛМК								
Вознаграждение органов управления, млн. руб. в год	188,1	230,9	291,9	223,5	206,5	293,6	531,0	+2,8
Состояние владельца, млрд. руб.	5,2	15,8	24,0	15,9	14,1	16,6	11,6	+2,2
Дивиденды владельца, млн. руб.	9240	1045	9330	10253	3178	3435	4511	-2,0
Налоговая нагрузка, %*	11,6	5,5	6,7	5,5	6,4	6,2	7,0	-1,7
* Рассчитана как отношение объёма налогов, уплаченных во все уровни бюджета, к выручке.								
** Поскольку в отчётности ПАО «Северсталь» не раскрыта сумма внесённых налогов, данные взяты из отчётности ФНС в целом по металлургическому производству Вологодской области (без страховых платежей).								
Источники: данные журнала «Forbes»; финансовой отчётности меткомбинатов; расчёты автора.								

директоров ПАО «Северсталь» превышали вознаграждение 24 членов органов управления ОАО «ММК» и 18 членов органов управления ОАО «НЛМК» соответственно в пять и два раза.

Обращает на себя внимание выплаченная в 2014 г. основному владельцу ПАО «Северсталь» сумма дивидендов, составившая *рекордную величину за весь исследуемый период – почти 40 млрд. руб., что практически равнозначно объёму налоговых платежей, поступивших в бюджет Вологодской области в 2014 г.* Поскольку Череповецкий комбинат в 2014 г. получил чистые убытки, что согласно международной практике¹³ вообще исключает поощрение акционеров, то *источником дивидендных выплат была выбрана нераспределённая прибыль. В результате основной инвестиционный ресурс*

¹³ Как правило, крупнейшие мировые компании используют на дивиденды не более 25% чистой прибыли.

комбината уменьшился в три раза – с 98 до 32 млрд. руб. Не случайно спад инвестиций в основной капитал в Вологодской области за последние два года был самым сильным среди других российских регионов.

Более того, если учесть, что основной владелец «Северстали» контролирует её через кипрские офшоры, то в результате применения более низкой ставки налогообложения (5% вместо 13%) *бюджет Вологодской области в 2014 г. потерял более 3 млрд. руб. налога на доходы физических лиц.*

Изъятие финансовых ресурсов потребовало прибегнуть к привлечению кредитов, *объём которых увеличился почти в четыре раза и спровоцировал рост корпоративного долга ЧерМК.* На конец 2014 г. задолженность по кредитам превзошла объём полученной выручки на 24%. Другие комбинаты сворачивали привлечение заимствований и характеризовались умеренными долгами (*табл. 16*).

Таблица 16. Задолженность металлургических комбинатов в 2013–2014 гг., млрд. руб.

Показатели	2013	2014	2014 к 2013, %
ЧерМК			
Привлечено кредитов	29,0	110,1	379,0
Задолженность	168,1	288,7	171,8
<i>В % к выручке</i>	78,9	123,6	+44,7 п.п.
ММК			
Привлечено кредитов	38,6	39,6	102,7
Задолженность	80,0	115,7	144,6
<i>В % к выручке</i>	35,6	43,4	+7,8 п.п.
НЛМК			
Привлечено кредитов	57,1	13,8	24,1
Задолженность	112,8	119,9	106,3
<i>В % к выручке</i>	50,0	45,6	-4,4
Источники: данные финансовой отчетности меткорпораций; расчёты автора.			

Агрессивная эскалация корпоративного долга, перекрывшего полученные доходы, и изъятие трети резервируемой прибыли на выплату дивидендов создали высокие риски финансовой устойчивости не только для основного актива «Северстали», но и для экономики Вологодской области с точки зрения пополнения бюджетных доходов и инвестиционного развития.

Таким образом, в 2014 г. противоречивость взаимодействия интересов компрадорски ориентированных крупных корпораций и интересов регионов, где осуществляется их деятельность, усилилась. И если до 2009 г. механизмы равновесия этих интересов можно было оценить вкладом корпораций в формирование бюджетных доходов, то в последние годы этот критерий утратил свою объективность.

Подводя итоги, можно утверждать, что в 2014 г. не только не нашли разрешения, но, напротив, усугубились бюджетные проблемы регионального развития.

Во-первых, выбранная в качестве способа ослабления закредитованности регионов масштабная оптимизация, охватившая помимо инвестиционных и социальные расходы, не достигла своей цели. Процессы наращивания государственного

долга продолжились в регионах, уже имеющих высокий уровень долговой нагрузки, и всё в большей степени затрагивают регионы, ранее отличавшиеся минимальными обязательствами.

Во-вторых, усилившийся перекос в структуре бюджетных расходов в пользу расходов на возврат и обслуживание кредитов может стать критическим для экономического развития регионов.

В-третьих, бездействие Правительства РФ в отношении изменения подходов к регулированию прибыли крупного бизнеса не позволило регионам-экспортёрам сырья и продукции первого передела воспользоваться эффектом девальвации рубля в целях увеличения налоговых платежей в бюджет.

Нарушая фундаментальный принцип бюджетной политики – принцип сбалансированности бюджетов всех уровней, – в критических условиях 2014 г. российские власти продолжали целенаправленно перекладывать бремя социальных расходов с федерального на региональные бюджеты, не сопровождая процесс расширением доходной базы, фактически бросив регионы на самовыживание. Разработанный Правительством РФ антикризисный план характеризуется явным доминированием

поддержки банков над поддержкой реального сектора экономики и бюджетов регионов.

Проведённый анализ состояния бюджетов Вологодской, Липецкой и Челябинской областей показал отсутствие в системе государственного управления инструментов согласованного использования ключевых ресурсов территорий. В результате *региональные власти, не имея законодательных рычагов регулирования деятельности крупного бизнеса, постепенно утрачивают стратегические планы развития экономики и решают преимущественно социальные проблемы в рамках распределения бюджетных средств*. Парадоксально, когда при наличии высокодоходных предприятий неэффективная бюджетно-налоговая политика привела к искусственной дотационности регионов, на территории которых действуют эти предприятия.

В большинстве российских регионов остро ощущается необходимость создания целостной системы управления промышленностью и инвестиционным потенциалом. Без этого экономическая деятельность будет ориентирована только на обслуживание текущего бюджетного дефицита в ущерб стратегическим приоритетам развития.

Разрабатывая проект федерального бюджета на 2016 г., правительственные структуры воспроизводят идеологию бюджетной политики 2015 г., в основе которой заложен секвестр всех расходов. Проект нового бюджета верстается с сокращением расходов на 13%, что без проведения структурных реформ может повлечь серьёзные риски для социально-экономической стабильности. В такой ситуации вряд ли стоит надеяться на решение бюджетных проблем регионов.

На наш взгляд, для начальной стабилизации региональных финансов Правительство РФ должно: незамедлительно провести реструктуризацию задолженности по кредитам, выданным из федерального бюджета; долговое финансирование субфедеральных бюджетов трансформировать в преимущественно трансфертное; кардинально изменить администрирование прибыли крупных налогоплательщиков.

Не меняя сути проводимой бюджетной политики и опустошая бюджеты регионов, Правительство РФ демонстрирует свою неспособность гарантировать достойный уровень жизни российских граждан и провоцирует углубление социально-экономических проблем, чреватых политической дестабилизацией.

Литература

1. Высшая школа экономики: 20 российских регионов фактически в дефолте [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.finmarket.ru/news/4015638>
2. Ильин, В.А. Влияние интересов собственников металлургических корпораций на социально-экономическое развитие / В.А. Ильин, А.И. Поварова, М.Ф. Сычёв. – Вологда: ИСЭРТ РАН, 2012. – 102 с.
3. Ильин, В.А. Проблемы государственного управления / В.А. Ильин, А.И. Поварова. – Вологда: ИСЭРТ РАН, 2014. – 181 с.
4. Официальный сайт ОАО «Магнитогорский металлургический комбинат». – Режим доступа: <http://www.mmk.ru/>
5. Официальный сайт ОАО «Новолипецкий металлургический комбинат». – Режим доступа: <http://www.lipetsk.nlmc.ru/>
6. Официальный сайт ПАО «Северсталь». – Режим доступа: <http://www.severstal.ru/>
7. Поварова, А.И. Снижение фискальной функции налога на прибыль: факторы и пути повышения / А.И. Поварова // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. – 2014. – № 3. – С. 180-195. – DOI: 10.15838/esc/2014.3.33.14

8. Сокращение зарплат поможет выполнить майские указы Президента // Независимая газета. – 2015. – 12 марта.
9. Финансовая сфера: о некоторых событиях и итогах 2014 года / М. Ершов, А. Танасова, В. Татузов, О. Лупандина // Российский экономический журнал. – 2015. – № 1. – С. 100-109.

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

Povarova A.I.

Passive behavior of the government Budget problems are aggravating in the regions

Anna Ivanovna Povarova – Senior Research Associate at the Department of the Issues of Socio-Economic Development and Management in Territorial Systems, Federal Budgetary Scientific Institution Institute of Socio-Economic Development of Territories of Russian Academy of Science (56A, Gorky Street, Vologda, 160014, Russia, anna631506@mail.ru)

Abstract. Despite a number of reforms, the current multi-level budgetary system does not fully correspond to the development strategy of the country and its regions. *Still the Russian Government has not taken effective measures to address the main structural contradiction of the budgetary system, based on the non-adequate distribution of revenue and expenditure responsibilities, manifested in the sharp decline in the revenue base of territorial budgets during the 2009 global financial crisis. However, the crisis effects have not been analyzed and the conclusions have not been made.* The Ministry of Finance of the Russian Federation tried to solve the problem of territorial budgets imbalance not by enhancing existing mechanisms of revenue distribution at the regional level, but by granting large-scale loans to be repaid after 2012. Despite it, due to the sharp rise in the social burden, the deficit and the debt load enlarged and resulted in the budget crisis in the regions. The experts of the Higher School of Economics state that 20 RF subjects, having the level of public debt above 80%, had been actually in default by the end of 2014. Instead of finding ways out of the fiscal crisis, the Russian authorities gradually lose overall control over the processes of regional development. The mechanisms of federal target programs work poorly and the RF subjects have to finance program activities. In fact, the management of territorial development is reduced to the transfer of financial resources from the federal budget to the regions and the Ministry of Finance of the Russian Federation regulating interbudgetary relations has, in fact, become the only real institute of regional policy. But the interbudgetary policy of the Ministry of Finance does not gain visible economic returns: in 2006–2014 the amount of repayable financial assistance to the regional budgets increased from 0.6 to 1.5 trillion rubles, and the number of self-sufficient territories decreased from 20 to 11. The worsening of socio-economic problems is accompanied by a difficult international environment, adverse effects of external sanctions against Russia and falling oil prices. Already in 2014 the losses from the sanctions amounted to 40 billion U.S. dollars, from the decline in oil prices 100 billion U.S. dollars. However, the federal budget for 2015 was approved without taking into account these factors. It demonstrates the inability of the Russian Government to accurately assess the situation and forecast events even in the short term. Due to forced significant amendments to the federal budget in April 2015, *its deficit was increased seven-fold, from 0.4 to 2.7 trillion rubles.* Surely, this imbalance of the country's budget will seriously complicate the implementation of local budgets. In the

new version of the federal budget transfers to regions cut by 72 billion rubles, or by 10.5%. The anti-crisis plan of the Russian Federation Government aimed at cutting budget spending provides not grant financial support to the regions, but allocation of budgetary loans in the amount of 160 billion rubles, which will be returned to the Federal Treasury. These funds will be enough to repay only 15% of the accumulated commercial debt of regional budgets. ***Such a short-sighted budgetary policy of the central authorities deprives the regions of any hope of solving the problem of rising public debt.*** The crisis, greatly affecting the regions with metallurgical specialization, has highlighted the limits of countercyclical potential of fiscal policy. The lack of budget risk management involves deep drop in tax revenues, a major revenue source of regional budgets. Another negative consequence is that the Vologda Oblast, the Lipetsk Oblast, the Chelyabinsk Oblast and the Kemerovo Oblast have lost the status of donor regions. The article presents the results of the research in the problems of budgetary provision of the Vologda Oblast, the Lipetsk Oblast and the Chelyabinsk Oblast, carried out by ISED RAS. The leading domestic corporations of ferrous metallurgy are located in these areas. The work evaluates the state of regional budgets, debt policy and interaction with the federal budget as of year-end 2014. The main accent is made on the analysis of relations between metallurgical corporations and territorial budgets. Despite the fact that the metallurgy-oriented regions are characterized by significant structural features, the estimates vary greatly in the territorial context. However, we can make a general conclusion that in these regions one can observe ***the growing problems connected with the receipt of tax payments from the key revenue generating industry since 2009.*** It entails a number of other negative factors of the regional budget systems functioning. ***Due to highly inefficient economic policies pursued by the central government in respect of the largest taxpayers, the regional authorities have completely lost the ability to regulate their economic activities.***

Key words: metallurgical corporation, regional budgets, income tax, public debt, public management efficiency.

References

1. *Vysshaya shkola ekonomiki: 20 rossiiskikh regionov fakticheski v defolte* [Higher School of Economics: 20 Russian are Regions Actually in Default]. Available at: <http://www.finmarket.ru/news/4015638>
2. Ilyin V.A., Povarova A.I., Sychev M.F. *Vliyanie interesov sobstvennikov metallurgicheskikh korporatsii na sotsial'no-ekonomicheskoe razvitiye* [Impact of the Metallurgical Corporations' Interests Owners on Socio-Economic Development]. Vologda: ISERT RAN, 2012. 102 p.
3. Ilyin V.A., Povarova A.I. *Problemy gosudarstvennogo upravleniya* [Problems of Public Administration]. Vologda: ISERT RAN, 2014. 181 p.
4. *Ofitsial'nyi sait OAO "Magnitogorskii metallurgicheskii kombinat"* [Official Web-Site of OJSC "Magnitogorsk Iron & Steel Works"]. Available at <http://www.mmk.ru/>
5. *Ofitsial'nyi sait OAO "Novolipetskii metallurgicheskii kombinat"* [Official Web-Site of OJSC "Novolipetsk Steel"]. Available at: <http://www.lipetsk.nlmk.ru/>
6. *Ofitsial'nyi sait PAO "Severstal"* [Official Web-Site of "PAO Severstal"]. Available at: <http://www.severstal.ru/>
7. Povarova A.I. Snizhenie fiskal'noi funktsii naloga na pribyl': faktory i puti povysheniya [Reduction of the Fiscal Function of Corporate Tax: the Factors and Ways of Increase]. *Ekonomicheskie i sotsial'nye peremeny: fakty, tendentsii, prognoz* [Economic and Social Changes: Facts, Trends, Forecast], 2014, no. 3, pp. 180-195. DOI: 10.15838/esc/2014.3.33.14
8. Sokrashchenie zarplat pomozhet vpolnit' maiskie ukazy Prezidenta [Decline in Wages will Help to Implement May Decrees of the President]. *Nezavisimaya gazeta* [Independent Newspaper], 2015, March 12.
9. Ershov M., Tanasova A., Tatuzov V., Lupandina O. Finansovaya sfera: o nekotorykh sobyitiyakh i itogakh 2014 goda [Financial Sector: on Some Events and Results of 2014]. *Rossiiskii ekonomicheskii zhurnal* [Russian Economic Journal], 2015, no.1, pp. 100-109.