

Регионы

РЕГИОНАЛЬНЫЕ БЮДЖЕТЫ В 2020 г.: ПОДДЕРЖКА ФЕДЕРАЦИЕЙ И АНТИКРИЗИСНАЯ ПОЛИТИКА

А. Н. ДЕРЮГИН

Бюджетная политика Федерации в отношении регионов в 2020 г. носила ярко выраженный контрциклический характер, направленный на приоритетную поддержку наименее обеспеченных субъектов РФ. Это позволило компенсировать снижение собственных налоговых и неналоговых доходов и обеспечить проведение на региональном уровне антикризисных мероприятий, направленных на укрепление системы здравоохранения, поддержку экономики и социальной сферы.

Собственные налоговые и неналоговые доходы регионов сократились за год всего на 1,8% — неплохой результат по сравнению с кризисами 2009 и 2014–2015 гг., что произошло во многом благодаря восстановлению поступлений во втором полугодии 2020 г.

Достижение рекордного объема государственного долга регионов в объеме 2,5 трлн руб. к концу 2020 г. не представляет серьезной угрозы для их бюджетной устойчивости ввиду сохранения относительно невысокой долговой нагрузки.

Ключевые слова: бюджеты регионов, доходы бюджетов регионов, расходы бюджетов регионов, государственный долг регионов, бюджетные кредиты, кризис.

JEL: H61, H62, H63, H71.

Доходы

Несмотря на кризис, сопровождаемый введением большого количества мер, ограничивающих экономическую активность хозяйствующих субъектов, отменой или отсрочкой части налоговых платежей и итоговым снижением реального ВВП на 3,6%, доходы консолидированных бюджетов регионов за 2020 г. выросли на 9,8%, что близко к средним темпам их роста за период 2016–2020 гг. (9,9%) и существенно превышает уровень инфляции¹. В результате объем указанных доходов на конец 2020 г. достиг 14,9 трлн руб. (рост на 104,7%), что лишь немногим уступает среднему показателю за последние пять лет (105,7%). В кризисные периоды обычно наблюдается иная динамика — например, в 2009 г. реальный объем доходов консолидированных бюджетов субъектов РФ (с учетом корректировки на ИПЦ) сократился на 12,1%, а в 2014 и 2015 гг. — на 2 и 7,4% соответственно.

Тем не менее пандемический кризис отразился на основных параметрах региональных и местных бюджетов. Одним из них являются собственные налоговые и неналоговые доходы региональных и местных бюджетов, которые сократились за год на 1,8% в номинальном выражении и на 6,4% — в реальном. Общий объем доходов консолидированных бюджетов субъектов РФ был обеспечен за счет трансфертов из федерального бюджета, прирост которых составил 54% (3,8 трлн руб.). Высокие темпы роста демонстрировали все виды межбюджетных трансфертов: дотации (41,3%), субсидии (81,6%), субвенции (52,9%) и иные межбюджетные трансферты (48,5%).

Особо можно выделить пакет нецелевой финансовой помощи в размере 300 млрд руб., который превысил сокращение налоговых и неналоговых доходов консолидированных бюджетов регионов (194,4 млрд руб.).

Дерюгин Александр Николаевич, старший научный сотрудник РАНХиГС при Президенте Российской Федерации; научный сотрудник Института экономической политики имени Е.Т. Гайдара (Москва), e-mail: derugin@ranepa.ru

¹ Индекс потребительских цен за 2020 г. (декабрь 2020 г. к декабрю 2019 г.) составил 104,9%.

Сокращение собственных налоговых и неналоговых доходов консолидированных бюджетов регионов по итогам 2020 г. можно признать относительно неплохим результатом после того, как эти показатели в апреле и мае 2020 г. уменьшились на 29,3 и 19,8% соответственно. Именно во втором полугодии 2020 г., несмотря на более высокий уровень заболеваемости COVID-19, прирост налоговых и неналоговых доходов по отношению к соответствующему периоду предыдущего года составил 3,2%, что позволило завершить год относительно успешно. В определенной степени такому результату способствовало исполнение налогоплательщиками своих налоговых обязательств, перенесенных с первого полугодия.

Из крупных доходных источников консолидированных бюджетов субъектов РФ по итогам 2020 г. в наибольшей степени сократились поступления по налогу на прибыль организаций (-12,8%), что в первую очередь затронуло регионы, в структуре экономики которых высока доля нефтегазового сектора, добычи и переработки металлов; налогу на имущество организаций (-0,9%); налогам на совокупный доход (-0,7%); неналоговым доходам (-11,7%). В то же время выросли поступления по НДФЛ (7,5%, что произошло при 15%-ном росте расходов региональных и местных бюджетов на оплату труда) и акцизам (5,6%).

Кризис 2020 г. привел к некоторому сокращению дифференциации уровня бюджетной обеспеченности регионов: впервые за последние четыре года темпы роста налоговых и неналоговых доходов наименее обеспеченных регионов (31 субъект РФ с уровнем бюджетной обеспеченности² менее 0,6 в 2019 г.) превысил соответствующие показатели более обеспеченных. На уменьшение уровня дифференциации указывает и отрицательный коэффициент корреляции (-0,4) между темпами роста налоговых и неналоговых доходов за 2020 г. и уровнем расчетной бюджетной обеспечен-

ности регионов. В свою очередь, преимущественное предоставление дополнительной финансовой помощи из федерального бюджета менее обеспеченным регионам привело к еще большему уменьшению дифференциации регионов (коэффициент корреляции между уровнем бюджетной обеспеченности регионов и темпами прироста доходов их консолидированных бюджетов оказался равен -0,63).

Сокращение доходов консолидированных бюджетов в 2020 г. было зафиксировано только у пяти субъектов РФ, четыре из которых (Ненецкий и Ямало-Ненецкий автономные округа, Тюменская и Сахалинская области) относятся к числу высокообеспеченных, а сокращение доходов у Чукотского автономного округа (-4,1%) на фоне бурного их роста в 2019 г. на 56,2% выглядит несущественной коррекцией.

Расходы

Расходы консолидированных бюджетов субъектов РФ за 2020 г. выросли на 14,8%, превысив не только уровень инфляции, но и темпы роста доходов, и составили 15,6 трлн руб., что свидетельствует о проведении регионами активной антикризисной бюджетной политики. Во втором полугодии темпы прироста расходов существенно замедлились по сравнению с первым полугодием — 12,0% против 18,9%, что объясняется завершением реализации ряда антикризисных мероприятий.

В расходной структуре можно отметить уменьшение доли расходов по всем разделам, за исключением здравоохранения (рост с 8,6% в 2019 г. до 12,9% в 2020 г.) и социальной политики (с 19,8 до 21,3%), что связано с реализацией антикризисных мер. Особенно стоит отметить рост расходов по статье «Охрана семьи и детства» — с 0,87% в 2011 г. до 4,8% в 2020 г., а также достижение в 2020 г. минимальных (за период с 2011 г.) значений доли

² Уровень бюджетной обеспеченности субъекта РФ определяется в соответствии с методологией, утвержденной постановлением Правительства РФ от 22.11.2004 г. № 670 «О распределении дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ».

расходов на общегосударственные вопросы (6% при среднем за период показателе 6,2%), сельское хозяйство и рыболовство (1,7% при среднем значении 2,7%), ЖКХ (8,5% при среднем значении 10%) и общее образование (11,5% при среднем значении 13,4%).

Рост расходов наблюдался в 83 регионах, и только у Сахалинской области и Чукотского автономного округа они сократились (-1,7 и -11,4% соответственно). В обоих случаях это можно объяснить коррекцией после резкого роста расходов в 2019 г. — на 23,4 и 57,1% по указанным субъектам РФ соответственно.

Сбалансированность региональных бюджетов и государственный долг

Несмотря на усилия федерального центра по предоставлению регионам дополнительной финансовой помощи в 2020 г., опережающий рост расходов консолидированных бюджетов субъектов РФ привел к рекордному уровню бюджетного дефицита в размере 0,68 трлн руб., что составляет в реальном выражении 0,63% ВВП и по данному показателю является третьим по величине значением с 2000 г., уступая лишь 2009 и 2013 гг. Государственный долг регионов также достиг рекордной отметки в 2,5 трлн руб.

Нам представляется, что рост дефицита региональных бюджетов и их государственно-го долга не ставит под угрозу устойчивость региональных бюджетов.

Во-первых, динамика параметров сбалансированности консолидированных бюджетов регионов существенно изменилась уже во втором полугодии 2020 г., когда рост расходов и собственных налоговых и неналоговых доходов составил соответственно 12,0 и 3,2% после 19,0 и -7,2% — в первом. При этом в четвертом квартале 2020 г. эта разница была еще меньше: 10,2 и 6,9%, что дает надежду на продолжение данной тенденции.

Во-вторых, несмотря на рекордный уровень государственного долга регионов к концу 2020 г., их долговая нагрузка (27,3%³) еще крайне далека от пиковых значений (36,5% на конец 2015 г.).

В-третьих, усилия федерального центра в части финансовой поддержки субъектов РФ, хотя и не предотвратили роста регионального долга, тем не менее смогли ограничить его скачок: если в периоды 2008–2010 и 2013–2014 гг. ежегодный прирост государственного долга составлял 20,3–48,2%, то в 2020 г. он был скромнее — 18,1%.

Кроме того, если в прошлые кризисы высокие темпы роста долга и долговой нагрузки наблюдались у наименее обеспеченных регионов, что впоследствии требовало от Федерации дополнительных мер по снижению их долговой нагрузки, то в 2020 г., напротив, финансовая помощь со стороны Федерации позволила им сохранить долговую нагрузку практически на неизменном уровне. ■

³ Долговая нагрузка региона определяется как отношение объема его государственного долга к объему налоговых и неналоговых доходов его бюджета за соответствующий год.

Regions' Budgets in 2020: Support by the Russian Federation and Anti-Crisis Policy

Alexander N. Deryugin – Senior Researcher of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration; Researcher of the Gaidar Institute for Economic Policy (Moscow, Russia). E-mail: deryugin@ranepa.ru

In 2020, the budget policy of the Russian Federation regarding regions had a strongly pronounced counter-cyclical nature aimed at immediate support of the worst-off subjects. This measure allowed to offset declining tax and non-tax revenues and ensure implementation of regional anti-crisis measures intended to strengthen the public health system, support of the economy and the social sphere.

Proper tax and non-tax regions' revenues contracted by merely 1.8%, which is a good result against the 2009 and 2014–2015 crises and was mainly due to a rebound in tax receipts in H2 2020.

The all-time high public regional debt amounting to Rb2.5 trillion at the end of 2020 does not pose a serious threat for their budget stability owing to a relatively low debt burden.

Key words: regional budgets, revenues of the regional budgets, expenditure of the regional budgets, regional public debt, budget loans, crisis.

JEL-codes: H61, H62, H63, H71.