

**ИНСТИТУТ РЕФОРМИРОВАНИЯ
ОБЩЕСТВЕННЫХ ФИНАНСОВ**

В.В. Климанов, С.М. Казакова, А.И. Сафина

**Бюджеты регионов России накануне кризиса:
итоги первого квартала 2020 года**

Аналитический доклад

Апрель 2020

Москва

УДК 336.131, 336.132.11
ББК 65.049(2), 65.261.7

Климанов В.В., Казакова С.М., Сафина А.И.

Бюджеты регионов России накануне кризиса: итоги первого квартала 2020 года. Аналитический доклад. Апрель 2020 / Институт реформирования общественных финансов. – М.: ИРОФ, 2020. 32 с.

В докладе представлены результаты мониторинга состояния региональных бюджетов за первый квартал 2020 г., проведенного экспертами АНО «Институт реформирования общественных финансов» совместно с Центром региональной политики ИПЭИ РАНХиГС. Представлены сведения об объемах доходов, расходов, региональном долге, изменениях в законы о региональном бюджете.

Klimanov V.V., Kazakova S.M., Safina A.I.

Budgets of Russia's Regions on the Eve of the Crisis: Results of the First Quarter of 2020. Analytical Report.

Institute for Public Finance Reform (IROF), Moscow. April 2020. 32 pp.

© Институт реформирования
общественных финансов, 2020

⁸

Содержание

Основные выводы Доклада.....	4
Введение.....	6
Региональные бюджеты к началу 2020 года.....	8
Готовность региональных бюджетов к кризису.....	13
Долговая зависимость регионов.....	20
Начало антикризисных бюджетных мер.....	26
Об авторах.....	31
Автономная некоммерческая организация «Институт реформирования общественных финансов» (АНО «ИРОФ»).....	32

Основные выводы Доклада

- В новый 2020 год субъекты Российской Федерации вошли с умеренными, хотя и большими, чем в 2018 и 2019 гг., объемами дефицита бюджетов.
- По-прежнему сохраняется чрезмерно высокая дифференциация в абсолютных и относительных показателях региональных бюджетов между отдельными регионами. Москва сосредотачивает почти четверть совокупного объема доходов и расходов региональных бюджетов. Еще одну четверть составляют следующие девять субъектов Российской Федерации.
- Более двух третей субъектов Федерации в первом квартале 2020 г. пересмотрели утвержденные бюджеты. Многочисленные изменения были вызваны традиционной корректировкой бюджетов после учета остатков средств на счетах регионов в начале финансового года, а также необходимостью учета дополнительных расходных обязательств социального характера, вытекающих из Послания Президента Российской Федерации. Вынужденный пересмотр региональных бюджетов, в том числе с учетом обновленной редакции федерального бюджета от 18 марта, снижает возможности необходимого бюджетного маневра в течение финансового года.

- В первом квартале 2020 г. продолжилась тенденция, характерная для пяти последних лет, по сокращению объемов государственного долга регионов. Однако в последующих месяцах текущего года ожидается рост долговой нагрузки на региональные бюджеты в связи с необходимостью финансирования мер по поддержке населения и бизнеса в период пика пандемии коронавируса и разворачивающегося экономического кризиса в условиях сокращения поступлений в доходы региональных бюджетов.
- Предварительные данные об исполнении региональных бюджетов в первом квартале не отражают предкризисной ситуации, что не должно внушать оптимизма поскольку основные сложности для субъектов Российской Федерации начались в конце марта и даже в начале апреля 2020 г.

Введение

Резкое усиление негативных тенденций в мировой экономике, произошедшее в марте-апреле 2020 г., отрицательно скажется как на социально-экономической ситуации в России в целом, так и в отдельных ее субъектах^{1,2,3}. Весной 2020 г. регионы столкнулись с необходимостью переориентации расходов региональных бюджетов на повышение бюджетной устойчивости и восстановление экономики в сложный кризисный период.

В условиях кризиса сокращается горизонт бюджетного планирования. На фоне пандемии и неопределенности на мировом рынке энергоносителей вместо многолетних бюджетов управленцы вынуждены переходить на бюджетирование в пределах нескольких месяцев⁴ с целью своевременной

¹ Ведев А., Дробышевский С., Кнобель А., Соколов И., Трунин П. Сценарии развития экономической ситуации в России в 2020 году и предложения по макроэкономической политике. Апрель 2020 [https://www.iep.ru/files/text/crisis_monitoring/2020_Special-issue_106_April.pdf].

² АКРА. Распространение коронавируса и падение нефтяных цен ухудшают экономическую обстановку и кредитоспособность российских эмитентов [https://www.acra-ratings.ru/research/1715].

³ OECD Interim Economic Assessment Coronavirus: The world economy at risk. 2 March 2020. [https://www.oecd.org/berlin/publikationen/Interim-Economic-Assessment-2-March-2020.pdf].

⁴ Local governments in D.C. region revise budgets, halt projects to blunt economic impact of covid-19 // The Washington Post. April, 2020. URL [https://www.washingtonpost.com/local/local-governments-in-dc-region-revise-budgets-halt-projects-to-blunt-economic-impact-of-covid-19/2020/04/08/3d456b8e-79a0-11ea-a130-df573469f094_story.html].

адаптации принимающихся мер поддержки экономики и населения. При этом данные факты касаются не только бюджетов центрального правительства, но и субнациональных бюджетов. Изменения, внесенные в региональные бюджеты, становятся отражением оперативной политики управленцев на местах.

Настоящий доклад подготовлен специалистами Автономной некоммерческой организации «Институт реформирования общественных финансов» (АНО «ИРОФ») совместно с Центром региональной политики ИПЭИ Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации. Источниками информации стали открытые данные Министерства финансов Российской Федерации, Федерального казначейства, Счетной палаты Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, аналитических центров и средств массовой информации.

Сведения актуализированы по состоянию на 29 апреля 2020 г.

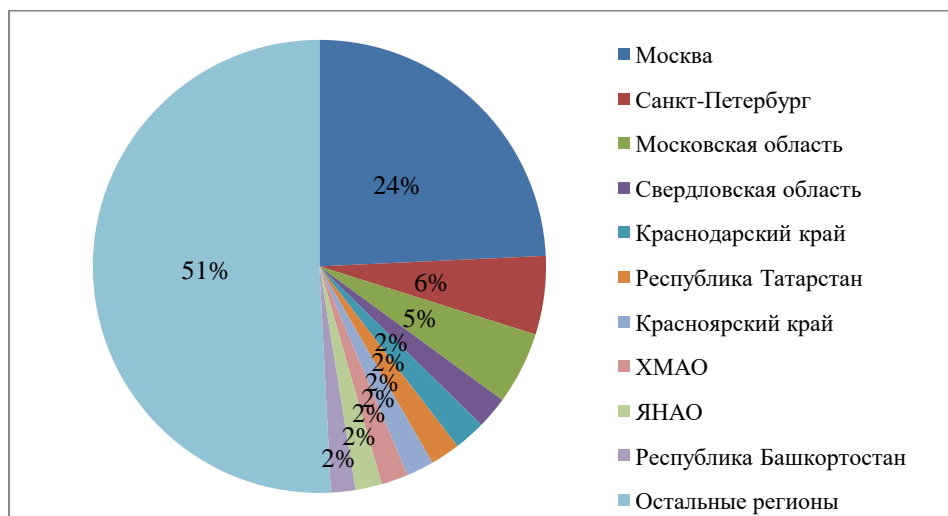
Региональные бюджеты к началу 2020 года

Региональные законы о бюджете субъекта Российской Федерации на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов были приняты в период с 22 ноября по 30 декабря 2019 г. Общая сумма первоначально запланированных доходов региональных бюджетов на 2020 год составила 12,1 трлн рублей (около 11% ВВП), а расходов – 13,0 трлн рублей (12% ВВП). Для сведения: по предварительным данным Федерального казначейства, доходы и расходы региональных бюджетов субъектов Российской Федерации на 1 января 2020 г. составили порядка 12 трлн рублей, а консолидированных бюджетов – 13,6 трлн рублей.

Доходы и расходы десяти регионов составляют почти половину всех суммарных доходов и расходов субъектов Российской Федерации (48 и 49% соответственно; в порядке убывания – доходы: Москва, Санкт-Петербург, Московская область, Краснодарский край, Республика Татарстан, Свердловская область, Красноярский край, Ямало-Ненецкий автономный округ, Ханты-Мансийский автономный округ – Югра, Республика Саха (Якутия); расходы: Москва, Санкт-Петербург, Московская область, Свердловская область, Краснодарский край, Республика Татарстан, Красноярский край, Ханты-Мансийский автономный округ – Югра, Ямало-Ненецкий автономный округ, Республика Башкортостан).

При этом бюджет города Москвы равен 2,8 трлн рублей по доходам и 3,2 трлн рублей по расходам, что составляет 23 и

24% от суммарных доходов и расходов. По абсолютным бюджетным показателям вторая российская столица отстает от Москвы более чем в четыре раза, а Подмосковье – в 4,5 раза. По объему утвержденных расходов на 2020 г. столичный бюджет в 266 раз превышает бюджет Еврейской автономной области. Еще шесть субъектов Федерации запланировали расходы более чем в 100 раз меньше, чем в Москве. Из столичного бюджета планировалось израсходовать столько же, сколько из бюджетов 53 других субъектов Российской Федерации (рис. 1).



Расчеты АНО «ИРОФ» по данным Федерального казначейства

Рис. 1. Утвержденные расходы регионов в общем объеме расходов на 2020 г.

Ожидается, что, как и в прежние годы, основными видами налоговых и неналоговых доходов бюджетов субъектов Российской Федерации будут налог на доходы физических лиц и налог на прибыль. Значимую роль в поступлении доходов в

бюджет собственно регионов играют акцизы на ряд товаров, налог на имущество организаций, транспортный налог. Сохраняется высокая зависимость регионов от межбюджетных трансфертов из федерального бюджета.

В структуре расходов региональных бюджетов преобладают такие направления, как социальная политика (около 21% суммарных расходов), образование (21%) и национальная экономика (21%)⁵. На здравоохранение регионы закладывают в среднем около 10% расходов: от 6% (Кировская область, Чукотский автономный округ) до 18% своих расходов (Ханты-Мансийский автономный округ – Югра). Запланированные расходы на жилищно-коммунальное хозяйство в среднем составляют 8%, но сильно разнятся по регионам: от 1% – в Республике Ингушетия, Кировской и Омской областях до 24% – в Чукотском автономном округе. Остальные разделы расходов суммарно составляют не более 19% от общих региональных расходов.

В ходе первого квартала 2020 г. доходы и расходы многих региональных бюджетов были пересмотрены в сторону увеличения и составили 12,3 трлн и 13,3 трлн рублей соответственно.

Большинство субъектов Российской Федерации «входило» в 2020 г. с законодательно утвержденным дефицитом бюджета. Суммарный дефицит 59 регионов изначально составил 860,6 млрд рублей, в том числе 351,3 млрд рублей или почти 41% от общего объема – дефицит Москвы.

⁵ По данным 79 субъектов Российской Федерации, в законах о бюджете которых представлена информация по классификации расходов, за исключением Республики Коми, Пермского края, Амурской, Самарской, Томской и Ярославской областей.

Максимальный объем дефицита бюджета наблюдается также у таких регионов, как Московская область (6,6% от общего объема), Санкт-Петербург (6,2%), Свердловская область (3,5%), Республика Башкортостан (2,6%) и Иркутская область (1%). Одиннадцать регионов имели сбалансированные бюджеты, а 15 – запланировали бюджет с профицитом. Такое количество регионов с дефицитом значительно выше того, что по факту отмечалось в последние два года. Согласно данным Минфина России, в 2019 г. бюджеты 35 регионов были исполнены с дефицитом суммарно на 232 млрд рублей; в 2018 г. количество дефицитных регионов составило 15, а сумма суммарного дефицита – 64,8 млрд рублей.

Первые корректировки бюджетов субъектов Российской Федерации на 2020 г. были произведены еще в конце прошлого года. За первый квартал 2020 г. в законы о региональных бюджетах на 2020-2022 гг. были внесены изменения в 58 регионах, в том числе в некоторых дважды, а в Приморском крае и Саратовской области было внесено по три изменения. В итоге расходы бюджета были увеличены в 56 субъектах Российской Федерации. Доходы также были пересмотрены в сторону увеличения, но менее значимо, чем расходы (в 55 регионах, за исключением Нижегородской области, по отношению к предыдущему списку). В Республике Коми и Ямало-Ненецком автономном округе бюджетные показатели, несмотря на внесенные изменения, остались в первоначально утвержденной форме.

Такая корректировка законов о региональных бюджетах вызвана рядом причин, в том числе адаптацией положений Послания Президента Российской Федерации Федеральному

собранию от 15 января, в котором были обозначены многочисленные действия, требующие дополнительных расходов федерального и региональных бюджетов. Новостные сообщения о внесении изменений повторяли один за другим: бюджет скорректируют под задачи, поставленные Президентом^{6,7,8}. В Ростовской области изменения, внесенные в региональный бюджет от 21 февраля 2020 г. № 274-ЗС, подразумевают увеличение расходов на 11,2 млрд рублей. Практически все эти средства направят на реализацию задач, обозначенных в Послании, на развитие таких направлений, как здравоохранение, образование, социальная сфера и жилищно-коммунальное хозяйство⁹. Согласно изменениям в бюджет Республики Карелия от 16 марта 2020 г. № 2461-ЗРК, утвержденные расходы были увеличены на 1,2 млрд рублей, в том числе для реализации президентского Послания в части обеспечения ежемесячной выплаты малообеспеченным семьям с детьми от трех до семи лет на сумму 974 млн рублей, доплаты за классное руководство и поддержки малообеспеченных семей и ветеранов¹⁰. Следует отметить, что изменения расходов в большую сторону были произведены и в федеральном бюджете (Федеральный закон от 18 марта 2020 г. № 52-ФЗ).

⁶ «В Архангельской области скорректируют бюджет из-за послания президента». URL [<https://regnum.ru/news/economy/2836997.html>].

⁷ «Бюджет Тульской области скорректируют под задачи, поставленные президентом». URL [<https://tass.ru/ekonomika/7530263>].

⁸ «На Тамбовщине скорректируют регпрограммы с учетом послания президента». URL [<https://ria.ru/20200115/1563459744.html>].

⁹ «Расходы бюджета Ростовской области выросли на 11 миллиардов рублей» URL [https://www.donnews.ru/Rashody-byudzheta-Rostovskoy-oblasti-vyrosli-na-11-milliardov-rublej_104378].

¹⁰ «Бюджет Карелии увеличили на 1,2 млрд рублей для исполнения целей из послания Президента РФ». URL [<https://tass.ru/ekonomika/7964053>].

Готовность региональных бюджетов к кризису

До начала экономического кризиса 2020 г. региональные органы государственной власти по отношению к своим бюджетам демонстрировали таким образом, пусть и не ярко выраженное, контрциклическое поведение. Анализ изменения доходной и расходной частей региональных бюджетов показал, что за первый квартал 2020 г. запланированные расходы на текущий финансовый год были изменены больше (2,6%), чем прогнозируемые доходы (1,5%) по отношению к первоначально утвержденным значениям. Очевидно, что в ближайшие месяцы бюджетная политика на региональном уровне изменится. Ее направленность на борьбу с кризисом является предметом анализа многих исследований. К примеру, в свете новых вызовов часть штатов США выбрали проциклический путь: сокращение дискреционных расходов, откладывание долгосрочных капитальных проектов и др.¹¹. Аналогичные действия предпринимались в отечественной практике, например, в кризис 2008-2010 гг. Минфин России прямо рекомендовал регионам сократить расходы и сдержать их рост из-за повышения заработной платы бюджетникам^{12,13}.

¹¹ A bind for area governments: Virus shrinks their budgets just as public need soars // The Washington Post. March, 2020. URL [<https://clck.ru/NDQNw>].

¹² «Региональные бюджеты: текущее состояние и перспективы». URL [<http://bujet.ru/article/65849.php>].

¹³ «Минфин рекомендует регионам сократить расходы: они должны решить сами, будут ли повышать зарплаты бюджетникам». URL [<https://www.newsru.com/finance/05nov2008/budjetniki.html>].

В структуре расходов региональных бюджетов в рамках внесения поправок в законы о бюджете наблюдается увеличение запланированных расходов по всем отраслям. Точные расчеты сумм запланированных расходов региональных бюджетов по разделам и подразделам бюджетной классификации затруднительны, так как не во всех региональных законах о бюджете данная информация представлена полностью. В частности, отмечается увеличение плановых расходов на национальную экономику (на 4,8% по данным, рассчитанным на основе 79 регионов), жилищно-коммунальное хозяйство (4,1%), образование (1,6%) (табл. 1).

Уже в течение первого квартала текущего года расходы на здравоохранение из региональных бюджетов были пересмотрены в сторону увеличения на 1,3% от первоначально утвержденной суммы. Ожидается, что в следующие месяцы 2020 г. эти расходы вследствие борьбы с пандемией COVID-19 будут кардинально пересмотрены.

В целом, за первый квартал 2020 г. регионы достаточно сильно «разогнали» свои запланированные расходы, превысив плановый уровень прошлого года (на 15% выше на 1 марта 2020 г. по сравнению с показателем на 1 марта 2019 г.), в первую очередь, в свете реализации мер из Послания Президента Федеральному Собранию. При этом рост расходов не обеспечивается соразмерным увеличением доходной части.

Таблица 1

Корректировка годовых плановых показателей региональных бюджетов на 2020 год в первом квартале к первоначально утвержденным значениям, млрд рублей

Наименование	Первоначально утвержденный объем	Объем с учетом внесенных изменений	Изменение
Доходы	12135,7	12316,0	1,5%
Расходы, в т.ч.	12986,1	13317,8	2,6%
Общегосударственные вопросы	685,1*	693,7*	1,3%
Национальная оборона	4,8*	4,9*	1,9%
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	125,6*	127,4*	1,4%
Национальная экономика	2627,8*	2754,9*	4,8%
ЖКХ	1070,0*	1114,0*	4,1%
Охрана окружающей среды	62,6*	66,4*	6,0%
Образование	2594,2*	2635,9*	1,6%
Культура, кинематография	262,3*	268,4*	2,3%
Здравоохранение	1275,4*	1292,6*	1,3%
Социальная политика	2692,6*	2726,0*	1,2%
Физкультура и спорт	257,2*	265,9*	3,4%
СМИ	41,9*	42,5*	1,6%
Обслуживание государственного долга	104,3*	101,4*	-2,8%
Дотации муниципальным образованиям	512,2*	522,3*	2,0%

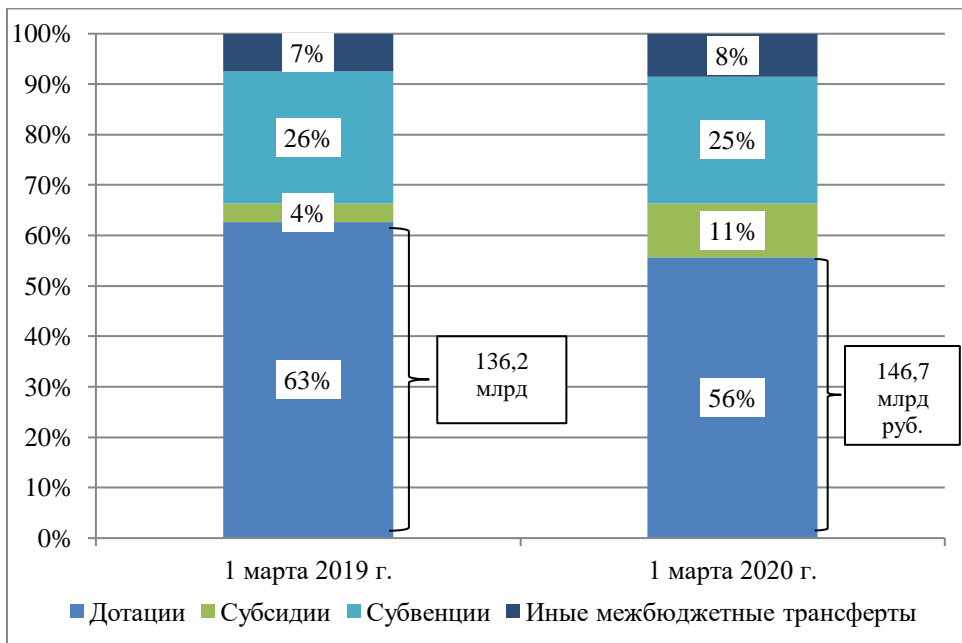
*по данным 79 субъектов Российской Федерации, в законах о бюджете которых представлена информация по классификации расходов, за исключением Республики Коми, Пермского края, Амурской, Самарской, Томской и Ярославской областей

Расчеты АНО «ИРОФ» на основании информации региональных органов законодательной власти и финансовых органов субъектов Российской Федерации

В то же время предварительные оценки исполнения бюджетов в первом квартале не дают возможности засвидетельствовать падение доходов. Заработная плата, являющаяся основой для начисления основного вида собственных доходов региональных бюджетов – налога на доходы физических лиц, – сохранялась на высоком уровне: в январе и феврале выше, чем во все месяцы 2019 г., за исключением предновогоднего декабря. При этом собственно численность занятых, по данным Росстата, практически не изменилась к показателям прежних периодов¹⁴.

На состояние доходов региональных бюджетов в условиях кризиса будет влиять тот факт, что в России сохраняется высокая зависимость региональных бюджетов от федеральных трансфертов. Согласно данным Минфина России, субъектам Российской Федерации в 2019 г. была предоставлена финансовая помощь в объеме 2 450 млрд рублей или 2,2% ВВП, что на 17,5% больше аналогичного показателя 2018 г. (2 085 млрд рублей или 1,9% ВВП). В начале 2020 г. основную долю трансфертов продолжали сохранять дотации: 56% от общего объема межбюджетных трансфертов в январе-феврале (рис. 2).

¹⁴ https://gks.ru/bgd/free/B04_03/IssWWW.exe/Stg/d05/76.htm



Расчеты АНО «ИРОФ» по данным Федерального казначейства

Рис. 2. Структура межбюджетных трансфертов, предоставленных из федерального бюджета на 1 марта 2020 г.

В марте 2020 г. поток межбюджетных трансфертов в регионы резко увеличился. По предварительным данным Федерального казначейства, за первый квартал 2020 г. из федерального бюджета региональным бюджетам только дотаций было предоставлено 269 млрд рублей, в том числе 180,6 млрд рублей дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности. Всего из федерального бюджета в бюджеты субъектов Российской Федерации в 2020 г. планируется предоставить 2,1 трлн рублей межбюджетных трансфертов, в том числе 1 трлн рублей дотаций¹⁵.

¹⁵[http://budget.gov.ru/epbs/faces/p/Бюджет/Расходы/Межбюджетные%20трансферты?_adf.ctrl-state=16bw76j88v_369®ionId=94]

При этом, по данным Счетной палаты Российской Федерации, в 2019 г. 72 региона получили дотаций в объеме 675,3 млрд рублей, а в 2018 г. – 73 региона 644,5 млрд рублей¹⁶. Согласно результатам аналитических мероприятий, исполнение обязательств, отраженных в соглашениях с Минфином России об условиях предоставления и использования дотаций, в краткосрочном периоде не влияли на изменение уровня дотационности субъектов Федерации. С другой стороны, кроме дотаций наблюдается и существенное увеличение объема целевых трансфертов. По сообщениям, прозвучавшим на совещаниях в Правительстве Российской Федерации, 27 марта только на закупку медицинского оборудования было перечислено 33,4 млрд рублей¹⁷.

Таким образом, в свете новых вызовов 2020 г. существуют риски дальнейшего увеличения финансовой зависимости регионов от федерального центра и, соответственно, при снижении удельного веса налоговых и неналоговых доходов повышения в структуре доходов региональных бюджетов доли безвозмездных поступлений из федерального бюджета.

¹⁶ Дотационность регионов // Бюллетень Счетной палаты Российской Федерации. URL [<http://www.ach.gov.ru/statements/byulleten-schetnoy-palaty-4-269-2020-g>]

¹⁷ <http://government.ru/news/39542>; «Правительство выделило 77 регионам 33,4 млрд рублей на оснащение больниц» URL [<https://iz.ru/993326/2020-03-30/pravitelstvo-vydililo-77-regionam-334-mlrd-rublei-na-osnashchenie-bolnitc>].

Долговая зависимость регионов

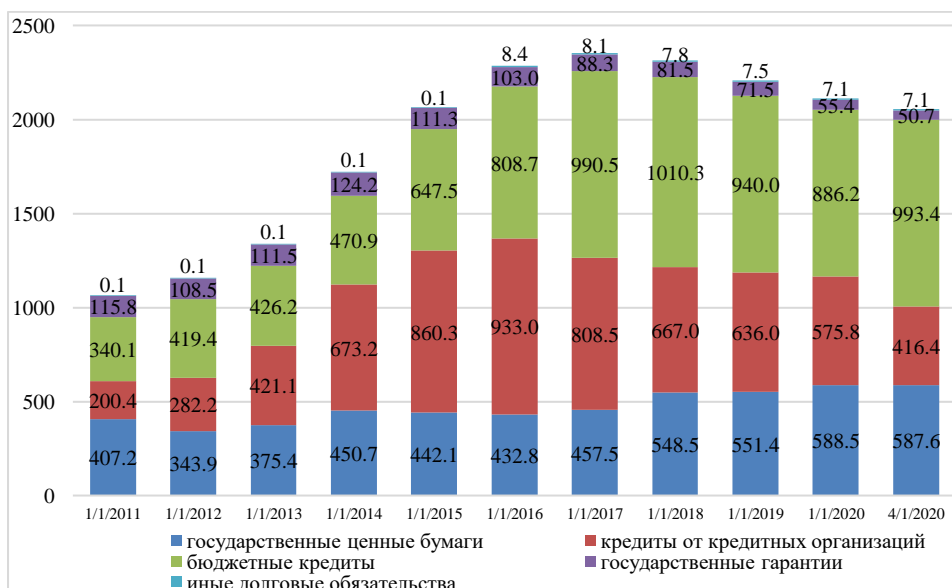
В условиях сокращения собственных доходов бюджетов субъектов Российской Федерации и необходимости увеличения расходов в целях финансового обеспечения антикризисных мер и мер по борьбе с пандемией коронавирусной инфекции ожидается, что в течение 2020 г. будет происходить дальнейший рост дефицита региональных бюджетов и долговой нагрузки.

Еще в 2019 г. эксперты прогнозировали рост совокупного объема государственного долга ввиду мобилизации дополнительных средств на реализацию национальных проектов¹⁸. Сейчас все накопленные резервы, которые предполагалось направить на погашение государственного долга, будут компенсировать увеличивающиеся расходы регионов, в основном на социальную сферу, и сокращающиеся доходы в виду недополучения большого объема налоговых доходов.

Если обратить внимание на ежегодную динамику совокупного объема государственного долга субъектов Российской Федерации за последние десять лет и за первый квартал 2020 г., с 2016 г. можно констатировать его устойчивое сокращение (рис. 3). Однако объем государственного долга субъектов Российской Федерации, несмотря на его снижение,

¹⁸ РБК. Нацпроекты тяжело ложатся на бюджеты регионов. Аналитики НКР прогнозируют рост госдолга субъектов РФ в 2020 году [<https://www.rbc.ru/newspaper/2020/02/14/5e452d389a79473fed9c76e6>].

остаётся относительно высоким, составляя на 1 апреля 2020 г. 2 055,3 млрд рублей или 1,9% ВВП (на 01.01.2019 г. – 2 206,3 млрд рублей или 2,0% ВВП).



Расчеты АНО «ИРОФ» по данным Минфина России

Рис. 3. Объем государственного долга субъектов Российской Федерации в 2010-2019 гг. и первом квартале 2020 г., млрд рублей

Анализ изменений в законах о региональных бюджетах на 2020 г. показывает, что субъекты Российской Федерации планировали провести сокращение расходов на обслуживание государственного долга в текущем году на 2,8% или, как минимум, на 3 млрд рублей (таблица 1).

По факту объем государственного долга по итогам первого квартала 2020 г. действительно удалось сократить на 58 млрд рублей за счет погашения 159,4 млрд – по кредитам от

кредитных организаций, 4,7 млрд – по государственным гарантиям и 9,2 млн рублей – по ценным бумагам при увеличении объема бюджетных кредитов на 107,2 млрд рублей. При этом число субъектов Российской Федерации, где объем государственного долга сохраняется на уровне менее 5 млрд рублей, составляет 12, от 5 до 10 млрд объем госдолга – у 12 регионов, от 10 до 20 млрд – у 23 регионов, от 20 до 30 млрд – у 15 регионов, от 30 до 40 млрд – у 7 регионов, от 40 до 50 – у 5 регионов, от 50 до 100 млрд – у 9 регионов.

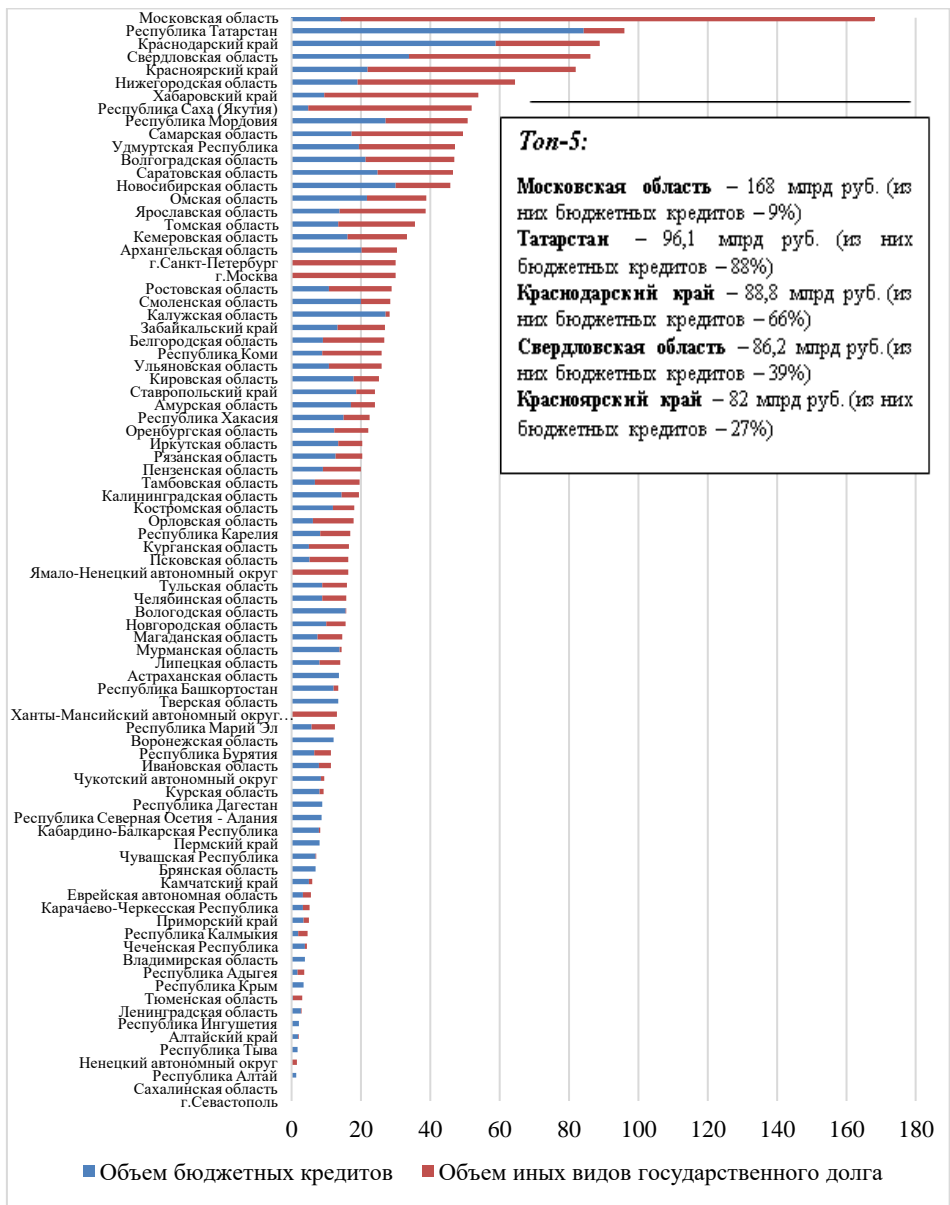
Максимальное значение государственного долга – у Московской области (168 млрд рублей). В Сахалинской области и Севастополе, наоборот, государственный долг отсутствует.

Критической точкой является отношение объема государственного долга к налоговым и неналоговым доходам региональных бюджетов (рис. 4). То, что объем государственного долга у Московской области такой большой, не вызывает опасений, так как это всего около четверти от ее собственных налоговых и неналоговых доходов, и с высокой долей вероятности область сумеет своевременно и в полном объеме расплатиться по своим финансовым обязательствам. Однако в случаях Республики Мордовия, где отношение государственного долга к собственным доходам по итогу 2019 г. составило 174%, Республики Хакасия (78%), Псковской области (73%) и Смоленской области (71%) понятие бюджетной устойчивости в настоящее время применимо слабо.

В связи с новыми антикризисными обязательствами, носящими больше социальный характер и требующими проактивной региональной политики, данные регионы будут еще больше нуждаться в федеральной поддержке для своевременного финансового обеспечения мероприятий.

Негативная тенденция складывается в динамике объема бюджетных кредитов, которые в последние годы составляют почти половину в структуре государственного долга субъектов Российской Федерации, – этот объем вырос за первый квартал 2020 г. на 107,2 млрд рублей – с 886,2 млрд до 993,4 млрд рублей (рис. 5).

Лидерами по наращиванию объема бюджетных кредитов стали Свердловская область (15 млрд рублей), Новосибирская область (12,4 млрд рублей), Архангельская и Иркутская области (по 6,5 млрд рублей) и Омская область (6,2 млрд рублей). Восемь регионов, получивших бюджетные кредиты в течение отчетного периода, к концу периода смогли их погасить. К ним относятся: Удмуртская Республика (кредит в 3,5 млрд рублей), Хабаровский край (3 млрд рублей), Республика Карелия (2,6 млрд рублей), Ярославская область (2,4 млрд рублей), Республика Мордовия (1,7 млрд, неполное погашение в 1 млрд рублей), Астраханская область (1,5 млрд рублей), Ивановская область (0,4 млрд рублей) и Республика Калмыкия (0,3 млрд рублей).



Расчеты АНО «ИРОФ» по данным Минфина России

Рис. 5. Объем государственного долга субъектов Российской Федерации на 1 апреля 2020 г., млрд рублей

По итогам первого квартала 2020 г. бюджетные кредиты имеются у 78 субъектов Российской Федерации (за исключением Сахалинской области, Москвы, Санкт-Петербурга, Севастополя, Ненецкого, Ханты-Мансийского и Ямало-Ненецкого автономных округов). При этом у 16 регионов бюджетные кредиты составляют меньше 5 млрд рублей, у 25 – от 5 до 10 млрд, у 25 – от 10 до 20 млрд, у остальных – более 20 млрд рублей.

Доля бюджетных кредитов в совокупном объеме варьируется от 9% (в Московской области) до 100% (в 12 регионах); у 43 субъектов Российской Федерации доля бюджетных кредитов превышает 50%.

С учетом изменений в бюджетном законодательстве, принятых уже в апреле 2020 г. ожидается изменение объемов (в сторону увеличения) и структуры государственного долга субъектов Российской Федерации. Должен произойти и содержательный «пересмотр» роли бюджетных кредитов.

Начало антикризисных бюджетных мер

Кризис 2020 г. отличается от предыдущих (1998, 2008-2009 и 2014-2016 гг.) – его риски для занятости населения и доходов бюджетов регионов намного выше и имеют иную географию. Последствия финансового кризиса 1998 г. ощущались не только в период кризиса, а и несколько лет после него. Они оказались более болезненными для Москвы, где были распространены расчеты в долларах, а также для слаборазвитых и депрессивных промышленных регионов, выход из кризиса в которых был медленным. Кризис 2008–2009 гг. сильнее всего сказался на металлургических и машиностроительных регионах за счет значительного промышленного спада, роста безработицы и падения поступлений налога на прибыль. Кризис 2014-2016 гг. повлек за собой резкий спад инвестиций, потребления и доходов населения. Заметнее всего кризис повлиял на индустриальные регионы, в то время как в Москве и нефтегазовых регионах рост продолжался. Быстрее всего восстановились промышленные регионы со специализацией на военно-промышленном комплексе, пищевом производстве, добыче нефти и газа. Вместо дополнительных трансфертов регионы получили значительный объем бюджетных кредитов, заместивших возросший объем государственного долга.

По мнению экспертов, для кризиса 2020 г. будет характерно резкое снижение налоговых доходов региональных бюджетов за счет существенного сокращения объема поступлений от налога на доходы физических лиц и налога на

прибыль. При этом спад налоговых доходов будет регионально дифференцированным: меньше всего пострадают высоккодотационные регионы, поскольку объем поступлений налога на доходы физических лиц в их бюджеты невелик (как и его доля в доходах), а объем и доля налога на прибыль – минимальны, однако регионы, где сосредоточены крупнейшие агломерации, и крупногородские регионы с развитым сектором рыночных услуг, и где доля НДС в доходах бюджета максимальна – более болезненно ощутят последствия кризиса, равно как и нефтегазовые регионы¹⁹.

Ввиду возникающих быстрыми темпами новых обязательств по поддержке населения и бизнеса у регионов в текущем году не будет возможности расплатиться по своим долговым обязательствам.

Максимальное увеличение объема государственного долга субъектов Российской Федерации традиционно наблюдается к концу финансового года. Низкие темпы роста в начале года обусловлены тем, что независимо от динамики бюджетных доходов сбалансированность региональных бюджетов до третьего квартала включительно может поддерживаться за счет опережающего предоставления межбюджетных трансфертов²⁰. Предполагается, что и в 2020 г. максимальные значения объема государственного долга будут

¹⁹ Зубаревич Н.В. Региональные риски нового кризиса для занятости и бюджетов регионов // Мониторинг экономической ситуации в России. Тенденции и вызовы социально-экономического развития. 2020. № 7(109). С. 3-13.

²⁰ Дерюгин А.Н. Региональные бюджеты: временные успехи на фоне структурных проблем // Оперативный мониторинг экономической ситуации в России. Тенденции и вызовы социально-экономического развития. 2015. №8. С. 14-16.

зафиксированы в последнем квартале. Таким образом, если регионам не будет оказана соизмеримая федеральная поддержка, объем государственного долга к концу 2020 г. по отношению к 2019 г., вероятнее всего, только увеличится, в частности, наибольший рост будет наблюдаться в объеме бюджетных кредитов.

Об этом свидетельствуют и принятые в 2020 г. поправки в Бюджетный кодекс Российской Федерации. В частности, оперативные меры по обеспечению сбалансированности региональных бюджетов отражены в Федеральном законе от 1 апреля 2020 г. № 103-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О приостановлении действия отдельных положений Бюджетного кодекса Российской Федерации и установлении особенностей исполнения федерального бюджета в 2020 году». Согласно положениям этого закона, в 2020 г. дефицит бюджета субъекта Российской Федерации может превысить ограничения, установленные пунктом 2 статьи 92.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации, на сумму бюджетных ассигнований, направленных на финансовое обеспечение мероприятий, связанных с предотвращением влияния ухудшения экономической ситуации на развитие отраслей экономики субъекта Российской Федерации, с профилактикой и устранением последствий распространения коронавирусной инфекции. Аналогичная мера распространяется и на объем государственного долга субъекта Российской Федерации, он может превысить ограничения, установленные пунктом 4 статьи 107 Бюджетного кодекса Российской Федерации, на сумму, не превышающую объема бюджетных

ассигнований, также направленных на финансовое обеспечение антикризисных мероприятий.

Законом также устанавливается, что в ходе исполнения федерального бюджета в 2020 г. Правительство Российской Федерации вправе принимать решения о предоставлении государственных гарантий с превышением общего установленного объема предоставляемых гарантий и верхнего предела государственного внутреннего долга Российской Федерации.

Кроме того, законом пролонгируется на период 2025-2029 гг. погашение задолженности по основному долгу субъектов Российской Федерации, а также на период 2025-2034 гг. – погашение реструктурированных обязательств по бюджетным кредитам, предоставленным на подготовку к проведению Олимпийский зимних игр 2014 года в г. Сочи, Всемирной летней Универсиады 2013 года в г. Казани и на иные мероприятия. Высвобождаемые средства будут направлены на финансовое обеспечение антикризисных мероприятий, а также компенсацию снижения по итогам 2020 г. налоговых и неналоговых доходов.

В этой связи, предполагается, что в следующих месяцах текущего года произойдет рост долговой нагрузки на региональные бюджеты в связи с тем, что данный период совпадет с пиком эпидемии и стагнацией экономики.

Согласно Федеральному закону от 22 апреля 2020 г. № 120-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон «О приостановлении действия отдельных положений Бюджетного кодекса Российской Федерации и установлении особенностей

исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в 2020 году», у субъектов Российской Федерации появилась возможность в 2020 г. предоставлять бюджетные кредиты другим регионам на срок до трех лет. Цели предоставления бюджетного кредита и размеры платы за пользование бюджетным кредитом устанавливаются субъектом Российской Федерации, предоставляющим бюджетный кредит.

Предполагается, что новый фискальный инструмент позволит более оперативно и точно решать возникающие в регионах проблемы, без дополнительных обращений к федеральному центру за новыми бюджетными кредитами. По мнению экспертов, данный механизм сформировался не столько в рамках антикризисного управления, сколько «на будущее», однако при этом, «бедные» регионы вряд ли станут богаче, финансовая зависимость регионов от центра тоже не ослабнет²¹.

В целом, 2020 год, по различным экспертным оценкам, может оказаться наиболее сложным для региональных бюджетов, хотя результаты первого квартала не демонстрируют такой напряженности. Многое будет зависеть от того, насколько глубоким окажется кризис, вызванный пандемией коронавируса и неблагоприятной ситуацией на мировых рынках, а также от адекватности действий федерального центра в части взаимоотношений, в том числе и межбюджетных, с субъектами Российской Федерации.

²¹ РБК. Владимир Климанов. Неожиданный подарок из центра: смогут ли регионы кредитовать друг друга [https://www.rbc.ru/opinions/finances/24/04/2020/5ea161069a7947069908789e].

Об авторах

Климанов Владимир Викторович – директор АНО «Институт реформирования общественных финансов», директор Центра региональной политики ИПЭИ РАНХиГС, доктор экономических наук, *vvk@irof.ru*

Казакова Софья Михайловна – младший научный сотрудник Центра региональной политики ИПЭИ РАНХиГС, эксперт АНО «Институт реформирования общественных финансов», *smk@irof.ru*

Сафина Алия Ильдаровна – эксперт АНО «Институт реформирования общественных финансов», младший научный сотрудник Центра региональной политики ИПЭИ РАНХиГС, *ais@irof.ru*

**Автономная некоммерческая организация
«Институт реформирования общественных
финансов» (АНО «ИРОФ»)**

Институт основан в 2002 г. Проводит финансово-экономический анализ в области управления государственными и муниципальными финансами, бюджетного федерализма, регионального и муниципального развития, ведет системную работу по оценке состояния регионального стратегического планирования и региональных финансов.

www.irof.ru

Публикации АНО «ИРОФ»:

- Сборники серии «Общественные финансы». Издается с 2002 г. ISSN 1991–0509. К началу 2020 г. выпущено 38 сборников.
- Ежегодные доклады «Региональное стратегирование, прогнозирование и программирование в Российской Федерации». Издаются с 2016 г.

Подробнее: www.irof.ru/publications

АНО «Институт реформирования общественных финансов»

125009, Москва, Большой Кисловский переулок, д. 1, стр. 2

Тел. +7(495) 691-67-89

E-mail: irof@irof.ru