

О бюджетной политике регионов России в 2022 г.

В 2022 г., несмотря на потребности экономики в бюджетном стимулировании, более чем 40% субъектов РФ завершили год с профицитом бюджета, при этом во всех субъектах РФ объем расходов оказался ниже планового уровня. Регионы продолжили наращивать объем бюджетных кредитов из федерального бюджета, что увеличивает их зависимость от федерального центра и ориентирует бюджетную политику скорее на «сведение концов с концами», чем на активное стимулирование развития экономики.

Официальные заявления Минфина об итогах исполнения бюджетов субъектов РФ в 2022 г. содержат достаточно позитивные оценки. Например, в январе А. Силуанов говорил о том, что «регионы устойчиво исполнили свои бюджеты»¹ и выполнили необходимые обязательства. При этом лишь отдельные субъекты РФ могли предоставлять фискальные стимулы для развития региональных экономик.

Значительная часть субъектов РФ исполнила бюджет с профицитом на фоне роста доходов и экономии на расходах

Несмотря на резкие изменения условий экономической деятельности и возросшие потребности экономики в поддержке в том числе и на региональном уровне, в 2022 г. значительная часть консолидированных бюджетов субъектов РФ была исполнена с профицитом. Из данных Единого портала бюджетной системы РФ «Электронный бюджет»² следует, что профицит консолидированного бюджета был зафиксирован в 35 субъектах РФ³. Общая сумма профицита составила 497,4 млрд. руб. При этом остальные 50 субъектов РФ исполнили свои бюджеты с дефицитом на общую сумму 446,8 млрд. руб. Это означает, что в значительной части субъектов РФ объем средств, изъятых из экономики в виде налогов и неналоговых обязательных платежей, оказался выше объема средств, вернувшихся в экономику в виде расходов.

Субъекты РФ, которые уже много лет сталкиваются с ужесточением бюджетных ограничений в виде растущих обязательств и нестабильной, а то и стагнирующей налоговой базы, не смогли в условиях 2022 г. стать источниками бюджетного стимулирования экономики, и их задачей скорее было «сведение концов с концами». Примечательно, что все это происходило на фоне практически повсеместного роста доходов бюджетов в регионах, а также экономии на расходах – ни в одном субъекте РФ запланированные на 2022 г. расходы не были исполнены на 100%.

Доходы большинства консолидированных бюджетов субъектов РФ в 2022 г. повысились не только по сравнению с уровнем 2021 г., но и по сравнению со своими плановыми объемами доходов, которые неоднократно обновлялись в течение года (часть регионов пересматривала их в

¹ <https://tass.ru/ekonomika/16768079>

² Этот портал, публикующий оперативные данные Федерального Казначейства, на данный момент является единственным открытым источником данных о бюджетах в разрезе субъектов РФ.

³ В декабре 2022 г. А. Силуанов озвучил предварительные данные о том, что профицит бюджета был зафиксирован в 40, а дефицит – в 45 субъектах РФ. Возможное объяснение этого расхождения с данными портала «Электронный бюджет» – в том, что статистика портала, сформированная позже, могла учитывать заключительные обороты в региональных бюджетах. Кроме того, А. Силуанов не уточнил, имеются ли в виду консолидированные бюджеты регионов или только региональные бюджеты (не включая доходов и расходов местных бюджетов, относящихся к соответствующему региону).

сторону повышения). По данным портала «Электронный бюджет» можно оценить, что в среднем по субъектам РФ доходы бюджетов выросли на 12,1% по сравнению с 2021 г. и на 5,9% по сравнению с плановыми объемами, действовавшими на конец 2022 г. Как правило, приток доходов был связан с поступлениями налогов от ведущих налогоплательщиков – сырьевых и сельскохозяйственных экспортеров, для которых сложившаяся рыночная конъюнктура оказалась благоприятной. Среди субъектов РФ, показавших высокие темпы роста доходов по сравнению с 2021 г. – Сахалинская область, Республика Коми, Ямало-Ненецкий АО, Кемеровская область, Краснодарский край, Республика Крым и др. Во всех перечисленных субъектах РФ фактические поступления в бюджет региона оказались также выше плановых значений, в ряде случаев – на 10-30%.

При этом снижение поступлений в бюджет по сравнению с 2021 г. или невыполнение плана поступлений на 2022 г. было характерно для сравнительно небольшого числа субъектов РФ. Так, доходы бюджетов в 2022 г. оказались ниже уровня 2021 г. только в 12 субъектах РФ, в основном тех, где ведущие компании-налогоплательщики столкнулись с серьезными санкционными ограничениями (это Липецкая, Челябинская, Мурманская области, Красноярский край и др.). Планы доходов на 2022 г. не были при этом выполнены только в 14 субъектах РФ.

Казалось бы, такая благоприятная ситуация с доходами создала для региональных бюджетов широкие возможности по расширению бюджетного стимулирования экономики. Однако ситуация с бюджетными расходами указывает на то, что такие возможности не реализовывались.

Расходы консолидированных бюджетов в субъектах РФ в 2022 г. по сравнению с 2021 г. тоже увеличились (средний темп роста составил 16,2%). Однако примечателен тот факт, что планы расходов, действовавшие на конец 2022 г., ни в одном субъекте РФ не были выполнены на 100%. По данным портала «Электронный бюджет» можно оценить, что в среднем по субъектам РФ фактическое исполнение расходов оказалось на 5,3% ниже плановых объемов. В отдельных субъектах РФ отставание фактических расходов бюджета от плановых было существенно выше. Например, в Удмуртской республике фактические расходы были ниже утвержденного объема на 12,3%, в Воронежской области – на 11,2%, в Новосибирской области – на 8,2%, в Москве – на 6,3%. При этом экономия на расходах была характерна для всех субъектов РФ – как тех, кто имеет дефицит бюджета, так и тех, кто сводит бюджет с профицитом, и, казалось бы, не имеет жесткой необходимости в такой экономии.

Регионы используют одни и те же «шаблоны» бюджетной политики, что не позволяет преодолеть сложившиеся межрегиональные диспропорции

Сравнение субъектов РФ с дефицитом и профицитом бюджета (см. табл. 1) показывает, что несмотря на разницу в соотношении доходов и расходов, общие тенденции в доходах и расходах бюджетов этих двух категорий регионов были похожими.

Так, все регионы получили прирост доходов по сравнению с имеющимися планами на 2022 г., но при этом в бюджетах 35 субъектов РФ, получивших профицит, этот рост доходов был сильнее (на 7,2% против 2,9% в регионах с «дефицитными» бюджетами). Наряду с этим, все регионы сэкономили на расходах – и при этом в тех регионах, где был получен профицит, масштабы невыполнения плана расходов были несколько выше (на 5,7% против 4,9% для регионов с дефицитами бюджетов). По сути, и «профицитные», и «дефицитные» бюджеты исполнялись по схожим шаблонам – исполнение необходимых обязательств с экономией на части расходов, а получение профицита или дефицита было в большей степени связано с разными масштабами и разной степенью успеха этой деятельности. Дефициты бюджетов в этой ситуации носят скорее вынужденный характер и не являются признаком того, что в том или ином регионе происходит активное бюджетное

стимулирование (в первую очередь об этом свидетельствует то, что в таких регионах осуществлялась почти такая же «экономия» на расходах, что и в регионах, где сложился бюджетный профицит). В целом, такое положение дел указывает на то, что региональные бюджеты скорее сосредоточены на своей распределительной функции, и не являются инструментами развития экономики.

Табл. 1. Исполнение бюджетов субъектами РФ с профицитом и дефицитом консолидированного бюджета в 2022 г.

Показатели	Субъекты РФ с профицитом бюджета	Субъекты РФ с дефицитом бюджета
Количество субъектов РФ	35	50
Суммарный объем профицита / дефицита, млрд. руб.	497,4	446,8
Исполнение доходов (в % к плану на 2022 г.)	+7,2%	+2,9%
Исполнение расходов (в % к плану на 2022 г.)	-5,7%	-4,9%

Источник: «Электронный бюджет», расчеты ИКСИ

Жесткие рамки бюджетного планирования, когда регионы обязаны «жить по средствам» и не могут привлекать дополнительные ресурсы для развития своих экономик, приводят к консервации диспропорций как между экономиками регионов, так и между самими региональными бюджетами, возможности которых резко контрастируют друг с другом. Например, если разделить 85 субъектов РФ в 5 групп по уровню дохода бюджетов в 2022 г., то на первую группу (регионы с самыми высокими доходами бюджетов) пришлось бы 57,5% суммарных доходов бюджетов субъектов РФ, а на пятую группу (регионы с самыми низкими доходами бюджетов) – только 4,4% суммарных доходов (см. табл. 2).

Табл. 2. Характеристики исполнения бюджетов субъектов РФ в группировке по 20%-ным группам по уровню доходов в 2022 г.

Группы субъектов РФ по уровню дохода бюджета в 2022 г.	Доля доходов бюджетов (в % к итогу)	Доля расходов бюджетов (в % к итогу)	Уровень исполнения доходов (в % к плану на 2022 г.)	Уровень исполнения расходов (в % к плану на 2022 г.)
Группа 1 (наибольшие доходы)	57,5%	57,0%	4,9%	-4,7%
Группа 2	18,9%	19,4%	5,8%	-5,8%
Группа 3	11,3%	11,5%	4,8%	-5,9%
Группа 4	7,9%	7,7%	5,3%	-5,3%
Группа 5 (наименьшие доходы)	4,4%	4,4%	2,5%	-4,4%
Все субъекты РФ	100%	100%	5,9%	-5,3%

Источник: «Электронный бюджет», расчеты ИКСИ

Стоит отметить, что действующая система межбюджетных трансфертов, в рамках которой субъекты РФ получают дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности и ряд других

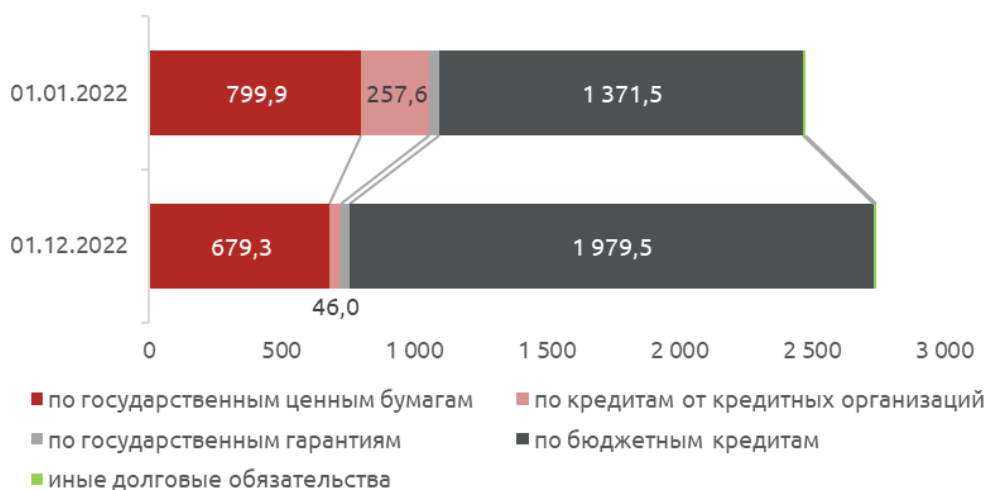
трансфертов из федерального бюджета, также в своей значительной части ориентирована на выполнение регионами расходных обязательств (прежде всего социальных), и не может существенно изменить межбюджетные диспропорции. Так, распределение расходов бюджетов среди 5 групп субъектов РФ весьма сходно с распределением доходов между ними: на первую группу (регионы с самыми высокими доходами бюджетов) в 2022 г. приходилось 57,0% суммарных расходов, а на пятую (региону с минимальными доходами бюджетов) – только 4,4% суммарных расходов. При этом масштабы «экономии» на расходах в регионах с наименьшими доходами бюджетов примерно одинаковы (в 2022 г. регионы с наиболее высокими доходами бюджетов не исполнили 4,7% своих запланированных расходов, а регионы с наименьшими доходами – 4,4% запланированных расходов).

Региональные и муниципальные заимствования часто носят вынужденный характер и ориентированы на привлечение средств федерального бюджета

В 2022 году продолжилась тенденция к замещению региональных и муниципальных заимствований в форме банковских кредитов и государственных и муниципальных ценных бумаг на бюджетные кредиты, подавляющее большинство которых идет из федерального бюджета⁴.

В течение года субъекты РФ наращивали свой долг, в результате чего к 1 декабря 2022 г. (последние доступные данные) он составил 2740,8 млрд. руб., что на 10,8% выше уровня начала года (см. рис. 1). Увеличение госдолга субъектов РФ было связано с привлечением бюджетных кредитов (за январь-ноябрь 2022 г. сумма задолженности по бюджетным кредитам выросла на 608,0 млрд. руб.). В результате этого доля бюджетных кредитов в структуре долга субъектов РФ на 1 декабря 2022 г. достигла 72,2%, хотя еще в начале 2022 года составляла 55,4%. Одновременно с этим наблюдалось сокращение задолженности регионов по кредитам от кредитных организаций более чем в 5 раз, а также сокращение задолженности по государственным ценным бумагам на 15,1%.

Рис. 1. Государственный долг субъектов РФ по источникам финансирования на 01.01.2022 и 01.12.2022 гг. (в млрд. руб.)



Источник: «Электронный бюджет»

⁴ Бюджетный кодекс РФ предусматривает возможность предоставления «горизонтальных» бюджетных кредитов между субъектами РФ (ст. 93.3), однако в открытых источниках сообщается лишь о единичных случаях таких заимствований.

Аналогичные процессы происходят и в структуре муниципального долга, где на фоне сокращения долга в целом (за январь-ноябрь 2022 г. муниципальный долг сократился на 5,9% и составил 354,7 млрд. руб.) также произошло увеличение задолженности по бюджетным кредитам. Доля бюджетных кредитов (большинство которых также идет из федерального бюджета) в структуре муниципального долга составила на 1 декабря 2022 г. 73,3% по сравнению с 35,1% на 1 января 2022 г. В свою очередь, задолженность местных бюджетов по кредитам от кредитных организаций сократилась в 2,9 раза. При этом задолженность по муниципальным ценным бумагам сократилась на 30,0%. Следует отметить, что муниципальный долг в виде ценных бумаг используется крайне редко: на 1 декабря 2022 г. такая задолженность имелась в муниципалитетах только 5 субъектов РФ (Краснодарский и Красноярский края, Нижегородская, Томская и Новосибирская области).

По заявлениям руководства Минфина⁵, значительная часть бюджетных кредитов предоставляется на погашение обязательств регионов и муниципалитетов по банковским кредитам и ценным бумагам. Новые обязательства в такой ситуации практически не берутся – единственным субъектом РФ с чистым приростом задолженности по государственным ценным бумагам в январе-ноябре 2022 г. стала Калининградская область (где задолженность по государственным ценным бумагам региона выросла на 113,3 млн. руб.). Многие субъекты РФ на данный момент не осуществляют выпуск ценных бумаг (в 46 субъектах РФ на данный момент задолженность по ценным бумагам равна нулю).

Безусловно, для региональных и местных бюджетов такая замена – это способ сокращения расходов на обслуживание долга, поскольку процентные ставки по бюджетным кредитам значительно ниже, чем по т.н. «коммерческому» долгу. Однако при такой системе объемы заимствований становятся в еще большей степени зависимыми от параметров, устанавливаемых Минфином. В итоге, основная часть заимствований направляется на исполнение обязательств, на финансирование которых в региональном или местном бюджете не хватает средств. Например, в течение 2022 г. основная часть бюджетных кредитов (421,9 млрд. руб.) была направлена в регионы, бюджеты которых были исполнены с дефицитом, в то время как объем бюджетных кредитов для регионов с «профицитными» бюджетами составил только 186,1 млрд. руб.). При этом лишь небольшая часть бюджетных кредитов непосредственно увязывается с задачами развития регионов⁶.

Необходимые действия

В сложившейся ситуации необходимо обеспечить, чтобы субъекты РФ и муниципалитеты, которые в большей степени осведомлены об особенностях экономики «на местах», ее инфраструктурных потребностях и т.д., чем это возможно на федеральном уровне управления, могли стать полноценными участниками бюджетной политики, направленной на развитие соответствующих территорий.

В свою очередь, это потребует изменений в распределение доходов между бюджетами, обеспечивающих возможности расширения объемов собственных и привлеченных средств, которые регион и муниципалитет сможет направить на инвестиционные цели и/или предоставление стимулов для частных инвесторов. Необходимо увеличить долю доходов, остающихся в региональных и местных бюджетах, что также приведет к сокращению потребностей

⁵ См., например, интервью Л. Горнина https://minfin.gov.ru/ru/press-center?id_4=38346

⁶ К этому, в частности, относятся инфраструктурные бюджетные кредиты (ИБК), предоставляемые Минфином на реализацию проектов развития коммунальной, социальной, транспортной и др. инфраструктуры. Однако объемы таких бюджетных кредитов пока невелики. Например, в середине 2022 г. сообщалось о выделении регионам только 16,9 млрд. руб. в качестве ИБК.

в перечислении регионам трансфертов из федерального бюджета. При этом в основу нового распределения доходов должны быть положены не только объемы налоговых и иных поступлений, собранных на соответствующей территории, но и задачи развития территорий (в том числе с учетом зарубежного опыта межбюджетного распределения доходов – ФРГ, Австралии и др. стран).

Наряду с этим, требуется смягчение ряда условий по привлечению регионами и муниципалитетами заемного финансирования. Прежде всего необходимо дополнение ст. 103 Бюджетного кодекса РФ, что целью выпуска муниципальных займов может быть реализация инвестиционных проектов на уровне муниципалитета (в том числе инфраструктурных). Необходимо и расширение лимитов средств, предоставляемых в рамках инфраструктурных бюджетных кредитов, а также других компонентов «инфраструктурного меню» для субъектов РФ.

Требуется также реализация комплекса мер, направленных на развитие финансового рынка России. В частности, в текущих условиях целесообразно установить порядок автоматического включения в Ломбардный список Банка России вне зависимости от уровня кредитного рейтинга облигаций субъектов РФ и облигаций муниципальных образований, выпускаемых с целью финансирования инвестиционных (в том числе инфраструктурных) проектов, а также реализовать программу выкупа Банком России части эмиссий таких облигаций.

www.icss.ru

ул. Большая Полянка, д.23/1

Тел.: +7 495 995-11-35

Факс: +7 495 995-11-36

E-mail: mail@icss.ac.ru

© Институт комплексных стратегических исследований. Все права защищены.
