

Регионы

БЮДЖЕТЫ РЕГИОНОВ В 2017 г.*

Александр ДЕРЮГИН

Старший научный сотрудник РАНХиГС при Президенте Российской Федерации; научный сотрудник Института экономической политики имени Е.Т. Гайдара. E-mail: deryugin@ranepa.ru

В 2017 г. реальные доходы региональных бюджетов продолжали расти. Расходы же сдерживались за счет индивидуальных соглашений по предоставлению выравнивающих дотаций и реструктуризации государственного долга по бюджетным кредитам, что позволило удержать совокупный бюджетный дефицит на минимальном уровне. Тем не менее общий накопленный государственный долг наименее обеспеченных регионов остается на высоком уровне.

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

Доходы

Доходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в 2017 г. выросли на 8,4%, показав в реальном выражении положительную динамику второй год подряд. В 2017 г. здесь был достигнут уровень в 11,68% ВВП, что является лучшим результатом за последние пять лет, хотя он и значительно уступает более раннему периоду 2000–2012 гг., на протяжении которого среднее значение этого показателя составляло 13,3% ВВП. (См. табл. 1 и рис. 1.)

Как видно из табл. 1, наибольшими темпами в 2017 г. росли налоги на совокупный доход (прирост 15,0%), налоги на имущество (11,9%), а также, несмотря на снижение ставки на 1 п.п., налог на прибыль организаций (10,9%). Поступления от акцизов сократились на 7,6%, однако в связи с их незначительной долей в структуре субфедеральных бюджетов это снижение не сильно отразилось на динамике доходов. Несмотря на дополнительное перераспределение между регионами объема межбюджетных трансфертов, эквивалент-

ного централизованному 1 п.п. налога на прибыль организаций, темпы роста трансфертов из бюджетов других уровней оказались ниже средних темпов роста доходов консолидированных бюджетов субъектов РФ и составили 7,9%. Темпы роста НДФЛ, являющегося основным источником доходов региональных и местных бюджетов, в 2017 г. также оказались невысокими — 7,7%.

Учитывая низкий уровень инфляции в 2017 г. (2,5%), все основные доходные источники региональных и местных бюджетов, за исключением акцизов, продемонстрировали в целом положительную динамику.

Следует отметить рост дифференциации бюджетной обеспеченности между «богатыми» и «бедными» регионами. В этом контексте можно разбить субъекты РФ на следующие три группы:

- высокообеспеченные регионы — субъекты РФ, не получавшие в 2017 г. дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности из федерального бюджета; уровень бюджетной обеспеченности в них превышал 1,0¹.

* — Статья из Мониторинга экономической ситуации в России «Тенденции и вызовы социально-экономического развития» № 5 (66) (март 2018 г.), размещенного на сайте Института экономической политики им. Е.Т. Гайдара (название статьи в МЭС — «Бюджеты регионов: закрепление положительных тенденций»).

¹ Уровень бюджетной обеспеченности субъекта Российской Федерации определяется в соответствии с методологией, утвержденной постановлением Правительства РФ от 22.11.2004 г. № 670 «О распределении дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ».

Таблица 1
Доходы консолидированных бюджетов субъектов РФ

	Объем доходов (в номинальном выражении), млрд. руб.							Прирост доходов, в %					
	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.	2012 г./ 2011 г.	2013 г./ 2012 г.	2014 г./ 2013 г.	2015 г./ 2014 г.	2016 г./ 2015 г.	2017 г./ 2016 г.
Доходы – всего	8065	8165	8906	9308	9924	10 758	11 200	1,2	9,1	4,5	6,6	8,4	8,4
Налоговые и неналоговые доходы	6384	6589	7177	7625	8289	8986	9386	3,2	8,9	6,2	8,7	8,4	8,4
<i>Налоговые доходы</i>	5800	5967	6493	6925	7574	8205	8705	2,9	8,8	6,7	9,4	8,3	8,3
Налог на прибыль	1980	1720	1964	2108	2279	2528	2728	-13,1	14,2	7,3	8,1	10,9	10,9
НДФЛ	2261	2499	2693	2808	3019	3252	3452	10,5	7,8	4,2	7,5	7,7	7,7
Акцизы	442	491	480	487	662	612	662	11,2	-2,4	1,4	36,0	-7,6	-7,6
Налоги на совокупный доход	272	293	315	348	388	447	488	7,8	7,6	10,4	11,7	15,0	15,0
Налоги на имущество	785	901	957	1069	1117	1250	1350	14,7	6,3	11,6	4,5	11,9	11,9
<i>Неналоговые доходы</i>	584	622	685	700	715	781	815	6,5	10,1	2,3	2,2	9,2	9,2
Трансферты из других бюджетов	1624	1515	1671	1617	1578	1703	1703	-6,7	10,3	-3,2	-2,4	7,9	7,9
Прочие доходы	56	62	58	66	56	69	69	10,6	-6,6	15,2	-14,8	21,7	21,7

	Объем доходов, в % ВВП							Реальный прирост, в % ВВП					
	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.	2012 г./ 2011 г.	2013 г./ 2012 г.	2014 г./ 2013 г.	2015 г./ 2014 г.	2016 г./ 2015 г.	2017 г./ 2016 г.
Доходы – всего	11,83	11,16	11,24	11,16	11,55	11,68	11,68	-0,67	0,08	-0,08	0,39	0,13	0,13
Налоговые и неналоговые доходы	9,37	9,01	9,06	9,14	9,65	9,76	9,76	-0,36	0,05	0,08	0,50	0,11	0,11
<i>Налоговые доходы</i>	8,51	8,16	8,20	8,30	8,82	8,91	8,91	-0,35	0,04	0,11	0,51	0,10	0,10
Налог на прибыль	2,90	2,35	2,48	2,53	2,65	2,75	2,75	-0,55	0,13	0,05	0,13	0,09	0,09
НДФЛ	3,32	3,42	3,40	3,37	3,51	3,53	3,53	0,10	-0,02	-0,03	0,15	0,02	0,02
Акцизы	0,65	0,67	0,61	0,58	0,77	0,66	0,66	0,02	-0,07	-0,02	0,19	-0,11	-0,11
Налоги на совокупный доход	0,40	0,40	0,40	0,42	0,45	0,49	0,49	0,00	0,00	0,02	0,04	0,03	0,03
Налоги на имущество	1,15	1,23	1,21	1,28	1,30	1,36	1,36	0,08	-0,02	0,07	0,02	0,06	0,06
<i>Неналоговые доходы</i>	0,86	0,85	0,86	0,84	0,83	0,85	0,85	-0,01	0,01	-0,02	-0,01	0,02	0,02
Трансферты из других бюджетов	2,38	2,07	2,11	1,94	1,84	1,85	1,85	-0,31	0,04	-0,17	-0,10	0,01	0,01
Прочие доходы	0,08	0,08	0,07	0,08	0,07	0,07	0,07	0,00	-0,01	0,01	-0,01	0,01	0,01

Источник: Федеральное казначейство, расчеты Института экономической политики им. Е.Т. Гайдара.

В 2017 г. число таких регионов составило 13;

- среднеобеспеченные регионы – с уровнем бюджетной обеспеченности до предоставления выравнивающих дотаций в 2017 г. в интервале от 0,6 до 1,0 (41 регион);
- низкообеспеченные регионы – с уровнем бюджетной обеспеченности до предоставления выравнивающих дотаций в 2017 г. менее 0,6 (31 регион).

Темпы роста доходов консолидированных бюджетов высокообеспеченных регионов в 2017 г. составили 109,0%, что выше среднего уровня (108,4%), среднеобеспеченных – 108,0%, низкообеспеченных – 107,8%. Стоит отметить, что незначительная дифференциация темпов роста бюджетных доходов рассматриваемых групп регионов в 2017 г. стала следствием увеличения выравнивающих дотаций (объем которых в 2017 г. вырос по сравнению с 2016 г. на 19,6%). Эти дотации позволили сгладить еще большую дифференциацию темпов роста собственных (налоговых и неналоговых) доходов: 110,2, 107,0 и 104,9% соответственно.

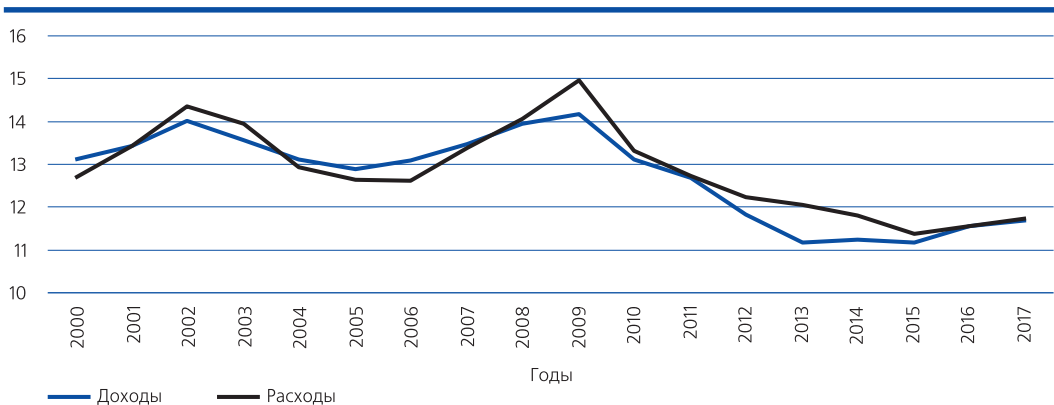
В 2017 г. консолидированные доходы номинально выросли в 75 регионах и в 69 из них – в реальном выражении. Наилучшую динамику в исследуемый период продемонстрировали г. Севастополь (142,0%²), Республика Крым (137,4%), Ненецкий автономный округ (137,3%), Калининградская (129,8%) и Кемеровская (123,1%) области. «Лидерами» сокращения бюджетных доходов стали Республика Ингушетия (80,2%), Сахалинская область (83,4%), Чукотский автономный округ (91,5%), Ханты-Мансийский автономный округ – Югра (93,2%), Еврейская автономная область (93,6%), Кабардино-Балкарская Республика (94,1%) и Республика Мордовия (94,7%).

Расходы

Рост бюджетных доходов регионов отразился на динамике их расходов, которые выросли с 11,57% ВВП в 2016 г. до 11,74% ВВП в 2017 г. (См. рис. 1 и табл. 2.)

Структура расходов консолидированных бюджетов регионов осталась в целом такой же, как и в 2016 г. При этом можно отметить

Рис. 1. Доходы и расходы консолидированных бюджетов субъектов РФ, в % ВВП*



* – В целях обеспечения сопоставимости данные за 2000–2010 гг. были скорректированы.

Источник: рассчитано по данным Федерального казначейства и Росстата.

² Здесь и далее – в номинальном выражении.

некоторое увеличение расходов на национальную экономику (+0,16% ВВП, из которых 0,1% ВВП – увеличение расходов по подразделу «Транспорт») и ЖКХ (+0,13% ВВП), а также сокращение расходов на общее образование (-0,27% ВВП). Значительное сокращение расходов на здравоохранение и рост расходов на социальную политику в большой степени объясняются тем, что начиная с 2017 г. страховые взносы на обязательное медицинское страхование неработающего населения, уплачиваемые регионами, стали отражаться по разделу «Социальная политика», в то время как в 2016

г. большинство регионов отражало их по разделу «Здравоохранение».

Сбалансированность и государственный долг

Рост доходов консолидированных бюджетов субъектов РФ, а также меры правительства по недопущению увеличения долговых обязательств регионов позволили сохранить совокупный дефицит регионов в 2017 г. на относительно невысоком уровне – 51,9 млрд. руб. (0,1% ВВП). Это несколько выше уровня 2016 г. (12,3 млрд. руб.). При этом, без учета балан-

Таблица 2
Расходы консолидированных бюджетов субъектов РФ

	В % к итогу		В % ВВП		Изменение	
	2016 г.	2017 г.	2016 г.	2017 г.	в номинальном выражении, в %	п.п. ВВП
Расходы – всего	100,0	100,0	11,57	11,74	8,8	0,17
Общегосударственные вопросы	6,3	6,1	0,73	0,71	5,2	-0,02
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	1,1	1,1	0,13	0,13	3,1	0,00
Национальная экономика	20,2	21,2	2,33	2,49	14,3	0,16
в том числе:						
сельское хозяйство и рыболовство	2,8	2,5	0,32	0,29	-1,9	-0,03
транспорт	4,4	5,2	0,51	0,61	28,2	0,10
дорожное хозяйство (дорожные фонды)	8,7	8,8	1,01	1,03	9,4	0,02
другие вопросы в области национальной экономики	2,3	2,6	0,27	0,31	24,1	0,04
Жилищно-коммунальное хозяйство	9,4	10,4	1,09	1,22	20,5	0,13
Охрана окружающей среды	0,2	0,3	0,03	0,03	25,2	0,00
Образование	25,6	24,9	2,96	2,92	5,6	-0,04
в том числе:						
дошкольное образование	6,8	6,7	0,79	0,78	6,5	-0,01
общее образование	14,7	12,2	1,70	1,43	-10,0	-0,27
среднее профессиональное образование	1,9	1,9	0,22	0,22	6,0	0,00
другие вопросы в области образования	1,2	1,3	0,14	0,15	11,9	0,01
Культура, кинематография	3,4	3,8	0,40	0,45	20,5	0,05
Здравоохранение	12,9	7,8	1,49	0,92	-33,9	-0,57
Социальная политика	16,6	20,4	1,93	2,40	33,4	0,47
Физическая культура и спорт	2,1	2,3	0,25	0,28	19,8	0,03
Средства массовой информации	0,4	0,4	0,05	0,05	1,9	0,00
Обслуживание государственного и муниципального долга	1,5	1,2	0,18	0,15	-12,9	-0,03

Источник: Федеральное казначейство, расчеты Института экономической политики им. Е.Т. Гайдара.

са г. Москвы, совокупный дефицит региональных бюджетов в 2016 г. составил 128,2 млрд. руб., тогда как в 2017 г. — 53,7 млрд. руб. Это обстоятельство объясняет рост числа субъектов, консолидированный бюджет которых исполнен с профицитом, с 29 в 2016 г. до 38 в 2017 г.

Улучшение сбалансированности бюджетов большого числа регионов позитивно сказалось на динамике их государственного долга, размер которого по итогам года впервые сократился в номинальном выражении (с 2,35 до 2,31 трлн. руб.). По отношению к объему налоговых и неналоговых доходов бюджетов субъектов РФ он снизился за 2017 г. с 33,8 до 30,4%.

Несмотря на общее улучшение показателей долговой нагрузки, ситуация в регионах выглядит в данном плане неоднородной. Так, если отношение государственного долга высокообеспеченных регионов к объему их налоговых и неналоговых доходов достигло к концу 2017 г. минимального уровня за период с 2006 г., составив 11,4%, то у среднеобеспеченных регионов оно, хотя и сократилось за тот же период с 59,7 до 53,1%, но продолжает оставаться на высоком уровне. У низкообес-

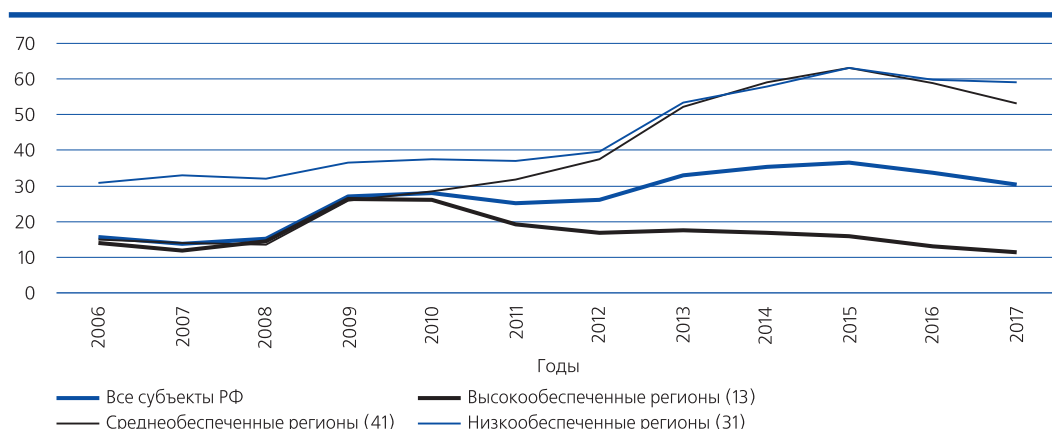
печенных регионов это отношение практически не уменьшается, оставаясь на уровне, близком к 60%. (См. рис. 2.)

Что касается структуры государственного долга регионов, то здесь можно отметить продолжение тенденции к снижению в нем доли банковских кредитов, которая к концу 2017 г. достигла 28,8% (минимальный уровень с 2012 г.). Но если ранее эти кредиты замещались бюджетными кредитами, то в 2017 г. стала заметно расти доля ценных бумаг, составившая на 1 января 2018 г. 23,7%. (См. рис. 3.)

Можно ожидать, что в 2018 г. тенденция роста доли ценных бумаг в структуре государственного долга регионов сохранится ввиду отказа федерального центра от предоставления новых бюджетных кредитов и запуска программы их реструктуризации.

В целом в 2017 г. в рамках совместной работы Минфина России и региональных властей удалось закрепить тренд на прекращение накопления значительного долга на субнациональном уровне. Кроме того, отказ от предоставления бюджетных кредитов должен способствовать повышению определенности «правил игры» и прозрачности межбюджет-

Рис. 2. Государственный долг субъектов РФ с различным уровнем бюджетной обеспеченности, в % к налоговым и неналоговым доходам



Источник: рассчитано по данным Минфина России и Федерального казначейства.

ных отношений. В то же время остаются вопросы по обеспечению средне- и долгосрочной устойчивости региональных бюджетов в условиях ожидаемого снижения реального объема трансфертов из федерального бюдже-

та и практического прекращения выдачи новых бюджетных кредитов. Хватит ли регионам финансовых средств, в том числе для полного выполнения майских указов президента 2012 г., покажет 2018 г. ■

Рис. 3. Структура государственного долга субъектов РФ, в %



Источник: рассчитано по данным Минфина России.