



Реализация национальных проектов в регионах в условиях противодействия коронавирусной инфекции

Михаил Викторович Мильчаков, к. г. н., специалист в области регионального развития и межбюджетных отношений, г. Москва
E-mail: milchakovmv@mail.ru

Аннотация

В современных условиях национальные проекты стали важной опорой для дальнейшего социально-экономического развития регионов России. Это обстоятельство подчеркивает актуальность и важность адекватного финансового обеспечения мероприятий, предусмотренных национальными проектами, с учетом региональной специфики. На реализацию мероприятий национальных проектов приходится около 1/3 бюджетных ассигнований в общем объеме межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов РФ. Уровень вовлеченности отдельных субъектов РФ в нацпроектные мероприятия отличается: у 30 регионов вес безвозмездных поступлений из федерального бюджета на реализацию национальных проектов в региональных доходах составляет от 10 до 15 %, у 32 субъектов РФ — от 5 до 10 %. В статье дается оценка устойчивости региональных бюджетов с учетом мер по противодействию распространению коронавирусной инфекции при трех сценарных условиях, определены возможные выпадающие доходы консолидированных бюджетов регионов. Представлены предложения по совершенствованию управления национальными проектами в случае реализации «сложного» сценария развития пандемии.

Ключевые слова: межбюджетные отношения, межбюджетные трансферты, национальные проекты, дотации, межбюджетные субсидии, федеральный бюджет, бюджеты регионов, коронавирусная инфекция, пандемия, COVID-19

JEL: H61, H72, H77, R58

Для цитирования: Мильчаков М. В. Реализация национальных проектов в регионах в условиях противодействия коронавирусной инфекции // Финансовый журнал. 2020. Т. 12. № 3. С. 28–47. DOI: 10.31107/2075-1990-2020-3-28-47.

DOI: 10.31107/2075-1990-2020-3-28-47

Execution of National Projects in Regions Under the Conditions of Countering the Coronavirus Pandemic

Mikhail V. Milchakov, regional development and intergovernmental relations expert, Moscow, Russian Federation

E-mail: milchakovmv@mail.ru

Abstract

Under modern conditions, national projects have become the basis for the socioeconomic development of Russian regions. This emphasizes the importance of an adequate financial support for national projects' performance, taking into account regional features. The support to regions for national

projects' execution takes about 1/3 of the total sum of intergovernmental grants from the federal budget to regions. The level of regional involvement in national projects' execution varies to some extent: about 30 regions are characterized by having a 10–15% share of federal aid for execution of national projects in the total sum of the revenue base, whereas 32 regions have a 5–10% share. In this paper, the author gives an assessment of regional budgets' stability taking into account the measures of countering the coronavirus pandemic in line with three scenarios. The paper includes the results of possible revenue falls in regional budgets. The author presents recommendations for the enhancement of national projects' management in case of the "severe" scenario of the pandemic.

Keywords: intergovernmental fiscal relations, intergovernmental transfers, national projects, general grants, block grants, budgets of Russian regions, coronavirus infection, pandemic, COVID-19

JEL: H61, H72, H77, R58

For citation: Milchakov M.V. Execution of National Projects in Regions Under the Conditions of Countering the Coronavirus Pandemic. *Financial Journal*, 2020, vol. 12, no. 3, pp. 28–47 (In Russ.). DOI: 10.31107/2075-1990-2020-3- 28-47.

ВВЕДЕНИЕ

В 2020 г. в условиях повысившейся в связи с распространением коронавирусной инфекции социально-экономической неопределенности продолжается реализация национальных проектов, запущенных в 2018 г. В этих обстоятельствах важно учесть возросшие социально-экономические риски, возникшие по причине необходимости введения широких ограничений по отдельным видам экономической деятельности для защиты здоровья граждан. В такой ситуации общая картина будет в значительной степени зависеть от баланса между мерами по санитарно-эпидемиологической защите населения и компенсирующими мерами по поддержке экономики. Вместе с тем уже сейчас очевидно, что многие меры и санитарного, и экономического характера неминуемо отразятся на бюджетно-финансовом положении консолидированных бюджетов субъектов РФ. В регионах и муниципалитетах в связи с оправданным предоставлением льгот бизнесу по налогам и иным платежам, формирующим их доходную базу, закономерно возникнут выпадающие доходы. При этом у субъектов РФ появляются дополнительные расходы, связанные с реализацией мер санитарного характера, а также с необходимостью оказания дополнительной социальной помощи населению.

В случае существенного ухудшения социально-экономической и бюджетно-финансовой ситуации в регионах могут возникнуть дополнительные угрозы ритмичному финансированию мероприятий, предусмотренных национальными проектами. В связи с этим в целях обеспечения устойчивости региональных бюджетов необходима выработка эффективных мер по дополнительной поддержке регионов при различных сценарных условиях, а также проработка подходов по оптимизации управления национальными проектами в изменившихся обстоятельствах.

С учетом изложенного автором в настоящей статье были поставлены следующие исследовательские задачи:

- 1) оценить потенциальное влияние мероприятий национальных проектов на регионы с учетом их вовлеченности;
- 2) рассмотреть угрозы и риски в части возможного снижения доходов консолидированных бюджетов регионов при различных сценарных условиях;
- 3) предложить возможные меры по оптимизации управления национальными проектами в связи с ухудшением социально-экономической и бюджетно-финансовой ситуации в условиях распространения коронавирусной инфекции;

4) сформулировать дополнительные предложения по поддержке регионов с учетом возможных сценариев развития социально-экономической обстановки.

Следует отметить, что прогностические возможности в условиях высокой неопределенности крайне ограничены. Подходы к моделированию процессов имеют дискуссионный характер. Несмотря на это, в статье сделана попытка перейти от качественных описаний возможных сценариев к количественным оценкам и формализовать возможные последствия для регионов страны.

Выводы и расчеты в настоящей статье базируются на открытых данных Росстата, Федерального казначейства и ФНС России.

АНАЛИЗ ВОЗДЕЙСТВИЯ НАЦИОНАЛЬНЫХ ПРОЕКТОВ НА БЮДЖЕТЫ РЕГИОНОВ

По данным Счетной палаты Российской Федерации, изначально бюджетные ассигнования, установленные бюджетной росписью на все национальные проекты на весь год, были определены в объеме 1,998 трлн руб., но по итогам марта 2020 г. увеличились до 2,23 трлн руб. Это связано с тем, что в марте образовавшиеся остатки денежных средств, выделенных на национальные проекты в 2019 г., были переведены и внесены в бюджетную роспись на 2020 г.¹

Федеральным законом от 2 декабря 2019 г. № 380-ФЗ «О федеральном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов» (далее — Федеральный закон № 380-ФЗ) бюджетам субъектов Российской Федерации предусмотрено выделение 753,8 млрд руб. в форме субсидий, субвенций и иных межбюджетных трансфертов на финансирование мероприятий, предусмотренных 11 национальными проектами и Комплексным планом модернизации и расширения магистральной инфраструктуры.

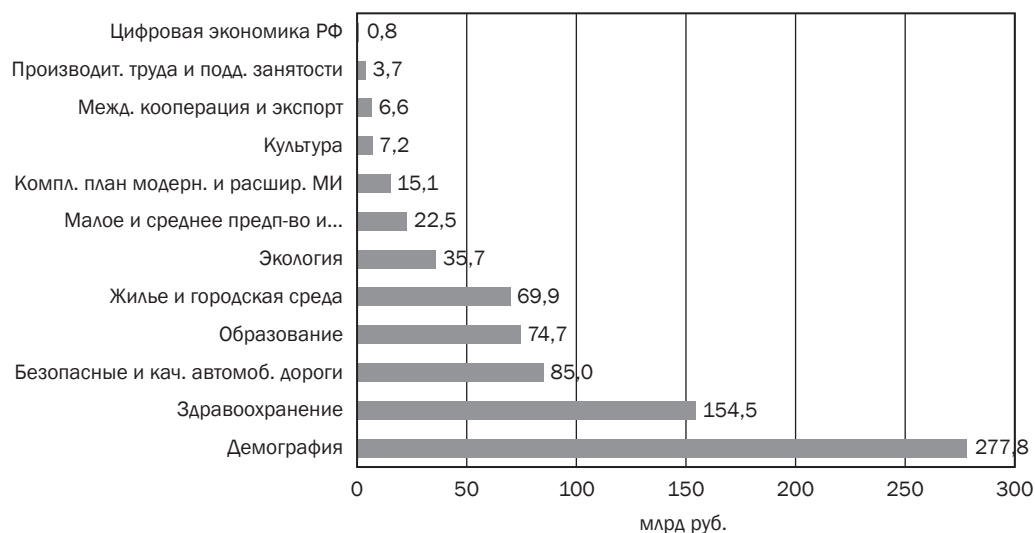
Федеральным законом № 380-ФЗ (с учетом корректировки в соответствии с Федеральным законом от 18 марта 2020 г. № 52-ФЗ) в форме межбюджетных трансфертов из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ в 2020 г. предусматривается выделение 2696,7 млрд руб., из них дотации — 932,1 млрд руб. (34,6 % от общего объема МБТ), субсидии — 874 млрд руб. (32,4 %), субвенции — 514,7 млрд руб. (19,1 %), иные межбюджетные трансферты — 375,9 млрд руб. (13,9 %). Таким образом, финансовая поддержка регионам на реализацию мероприятий национальных проектов в 2020 г. составляет около 1/3 в общем объеме межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов РФ.

Практически 100 % бюджетных ассигнований из федерального бюджета на реализацию национальных проектов по состоянию на начало апреля 2020 г. были распределены между регионами приложениями к федеральному закону о федеральном бюджете и распоряжениями Правительства Российской Федерации. Финансовая помощь регионам оказывается примерно по 96 направлениям (по количеству целевых статей в федеральном бюджете), наибольшее количество каналов предоставления поддержки предусматривается в рамках осуществления национальных проектов «Демография» и «Здравоохранение» (по каждому более 20 направлений).

Наиболее финансово емким является национальный проект «Демография», на него приходится около 37 % общего объема финансовой поддержки, предоставляемой регионам на реализацию национальных проектов (см. рис. 1). Около 1/5 бюджетных ассигнований приходится на реализацию национального проекта «Здравоохранение», по 9–11 % — на национальные проекты «Безопасные и качественные автомобильные дороги», «Образование», «Жилье и городская среда».

¹ Исполнение расходов бюджета на нацпроекты в первом квартале составило 15,69 %. URL: <http://audit.gov.ru/audit-national/ispolnenie-raskhodov-byudzheta-na-natsproekty-v-i-kvartale-sostavilo-15-69>.

Объем межбюджетных трансфертов из федерального бюджета консолидированным бюджетам регионов в 2020 г., предоставленных на реализацию национальных проектов, млрд руб. / The volume of grants allocated among regions through national projects in 2020, billion rubles



Источник: расчеты автора / Source: author's calculations.

В 2020 г. максимальный объем бюджетных ассигнований из федерального бюджета в форме межбюджетных трансфертов на реализацию национальных проектов предусмотрен для Самарской области, Краснодарского края и Московской области. От 15 до 20 млрд руб. выделено Свердловской, Нижегородской, Новосибирской и Ростовской областям, республикам Башкортостан, Татарстан, Дагестан и Ставропольскому краю.

Самарской области планируется направить 10,6 млрд руб. на развитие инфраструктуры дорожного хозяйства в рамках транспортного коридора «Европа – Западный Китай», который включен в Комплексный план модернизации и расширения магистральной инфраструктуры. Краснодарскому краю планируется выделить значительные средства по национальному проекту «Здравоохранение», в том числе на переоснащение медицинских организаций, оказывающих медицинскую помощь больным с онкологическими заболеваниями, реализацию регионального проекта «Создание единого цифрового контура в здравоохранении на основе единой государственной информационной системы здравоохранения (ЕГИСЗ)», на осуществление ежемесячной выплаты в связи с рождением (усыновлением) первого ребенка (более 6,2 млрд руб.), на финансовое обеспечение дорожной деятельности в рамках реализации национального проекта «Безопасные и качественные автомобильные дороги», на реализацию программы формирования современной городской среды. Бюджету Московской области существенные средства выделены по национальному проекту «Экология» на сокращение доли загрязненных сточных вод и на ликвидацию несанкционированных свалок в границах городов и наиболее опасных объектов накопленного экологического вреда окружающей среде (более 6,4 млрд руб.).

Потенциал влияния мероприятий, предусмотренных национальными проектами, на социально-экономическое положение отдельных регионов в 2020 г. можно оценить путем расчета доли средств в доходах консолидированных бюджетов регионов, формируемых за счет предоставления федеральной финансовой поддержки по линии национальных

проектов. Возможности для оценки объема федеральных средств на реализацию национальных проектов в общих расходах региональных бюджетов ограничены по ряду причин методологического характера.

Важные аспекты формирования национальных проектов и предложения по совершенствованию методологии предоставления межбюджетных трансфертов в контуре национальных проектов ранее рассматривались в различных работах [Мильчаков М. В., 2019]. В частности, отмечалась возможность более гибкого маневрирования ресурсами при предоставлении нацпроектных межбюджетных субсидий, применения более высокого уровня софинансирования расходных обязательств регионов за счет средств федерального бюджета, указывалось на наличие потенциала по применению широкоцелевых межбюджетных трансфертов для реализации мероприятий национальных проектов.

Для определения вовлеченности регионов в национальные проекты в текущем году рассчитаем вышеуказанную долю. За базу доходов консолидированных бюджетов регионов примем данный показатель за 2019 г. Отметим, что далее в статье анализируются различные модели изменения бюджетно-финансовой ситуации в регионах с учетом мер по противодействию распространению коронавирусной инфекции, что позволяет оценить риски и угрозы для осуществления и финансирования мероприятий национальных проектов в субъектах РФ. Также рассчитаем среднедушевой уровень поддержки на реализацию национальных проектов в 2020 г.

Данные о финансовой вовлеченности регионов в реализацию национальных проектов представлены в табл. 1. Максимальную долю финансовая поддержка на реализацию мероприятий, включенных в национальные проекты, составляет в отдельных регионах Северо-Кавказского федерального округа (республики Ингушетия и Северная Осетия, Карачаево-Черкесская Республика). Кроме того, доля более 15 % отмечается в республиках Мордовия, Марий Эл и Бурятия. Причем у этой группы регионов подушевой уровень финансирования превышает среднероссийское значение по субъектам РФ (более 5,4 тыс. руб. на человека). При этом следует учитывать, что отдельные таблицы в федеральном законе о федеральном бюджете сформированы таким образом, что в чистом виде «вычленив» федеральную финансовую помощь на реализацию исключительно национальных проектов методологически затруднительно, что особенно характерно для распределений, касающихся строительства и реконструкции объектов в сфере здравоохранения. В связи с этим учитываемый объем финансовых средств на реализацию национальных проектов в отдельных регионах может быть несколько завышен.

Таблица 1

**Уровень вовлеченности субъектов Российской Федерации
в реализацию национальных проектов /
The extent of regions participation in national projects**

№	Наименование субъекта РФ	Доля бюджетных средств на реализацию национальных проектов в доходах консолидированных бюджетов регионов в условиях 2019 г., %	Объем бюджетных средств по национальным проектам из федерального бюджета на душу населения, тыс. руб./чел.	Доходы КБР на душу населения в 2019 г., тыс. руб./чел.
1	Республика Ингушетия	24,4	13,1	53,6
2	Республика Северная Осетия – Алания	21,9	12,1	55,1
3	Карачаево-Черкесская Республика	19,0	12,4	65,1
4	Республика Марий Эл	16,3	8,8	54,0
5	Республика Бурятия	15,4	12,6	81,5
6	Республика Мордовия	15,4	9,1	58,8
7	Республика Калмыкия	15,4	10,2	66,6

Национальные проекты в условиях коронавирусной инфекции

№	Наименование субъекта РФ	Доля бюджетных средств на реализацию национальных проектов в доходах консолидированных бюджетов регионов в условиях 2019 г., %	Объем бюджетных средств по национальным проектам из федерального бюджета на душу населения, тыс. руб./чел.	Доходы КБР на душу населения в 2019 г., тыс. руб./чел.
1	Кабардино-Балкарская Республика	14,7	7,0	47,6
2	Чеченская Республика	14,1	9,5	67,0
3	Костромская область	14,0	9,2	65,8
4	Республика Тыва	14,0	14,5	104,0
5	Республика Хакасия	13,4	9,3	69,1
6	Ивановская область	12,8	6,5	51,1
7	Самарская область	12,7	8,5	67,2
8	Псковская область	12,6	8,2	65,2
9	Саратовская область	12,4	6,1	49,7
10	Курганская область	12,3	8,0	65,2
11	Республика Адыгея (Адыгея)	12,3	7,6	62,1
12	Республика Дагестан	12,3	5,4	43,7
13	Тверская область	11,8	7,4	63,1
14	Тамбовская область	11,6	6,2	53,7
15	Ставропольский край	11,6	5,7	49,7
16	Пензенская область	11,5	5,9	51,3
17	Астраханская область	11,3	6,6	58,3
18	Омская область	11,2	6,4	57,6
19	Еврейская автономная область	11,2	10,5	93,7
20	Волгоградская область	11,2	5,8	52,4
21	Чувашская Республика – Чувашия	11,0	6,0	54,5
22	Ульяновская область	10,9	6,1	56,0
23	Новгородская область	10,8	7,6	70,8
24	Ярославская область	10,8	7,0	65,1
25	Рязанская область	10,6	6,7	63,8
26	Город федерального значения Севастополь	10,6	9,2	86,8
27	Калужская область	10,5	8,8	83,7
28	Воронежская область	10,4	6,4	61,0
29	Алтайский край	10,3	5,6	54,2
30	Республика Алтай	10,2	11,7	114,6
1	Смоленская область	9,994	5,7	57,3
2	Липецкая область	9,9	6,6	66,4
3	Орловская область	9,9	5,5	55,9
4	Брянская область	9,6	5,9	61,9
5	Кировская область	9,1	5,2	56,7
6	Владимирская область	9,1	5,2	57,3
7	Республика Карелия	9,1	8,6	94,7
8	Новосибирская область	9,0	6,4	70,4
9	Нижегородская область	8,8	5,9	66,7
10	Оренбургская область	8,4	5,1	60,5
11	Забайкальский край	8,3	7,0	84,1
12	Курская область	8,2	5,7	69,2
13	Белгородская область	8,1	6,4	79,6
14	Ростовская область	7,9	4,2	52,7
15	Вологодская область	7,9	7,1	90,2
16	Республика Башкортостан	7,9	4,7	59,1
17	Архангельская область	7,8	7,7	98,1

№	Наименование субъекта РФ	Доля бюджетных средств на реализацию национальных проектов в доходах консолидированных бюджетов регионов в условиях 2019 г., %	Объем бюджетных средств по национальным проектам из федерального бюджета на душу населения, тыс. руб./чел.	Доходы КБР на душу населения в 2019 г., тыс. руб./чел.
18	Томская область	7,8	5,8	74,2
19	Амурская область	7,6	8,0	105,1
20	Удмуртская Республика	7,5	4,7	62,7
21	Кемеровская область — Кузбасс	7,2	5,2	72,6
22	Хабаровский край	7,1	7,1	100,5
23	Челябинская область	7,0	4,3	61,9
24	Тульская область	6,9	4,7	68,1
25	Иркутская область	6,6	6,3	94,7
26	Краснодарский край	6,4	4,1	64,9
27	Свердловская область	6,1	4,4	72,6
28	Приморский край	6,0	5,1	85,6
29	Мурманская область	5,8	8,0	136,1
30	Пермский край	5,6	4,0	70,5
31	Республика Татарстан (Татарстан)	5,4	4,7	86,4
32	Республика Крым	5,2	5,2	100,8
1	Калининградская область	4,8	6,3	131,2
2	Республика Коми	4,8	5,8	119,4
3	Республика Саха (Якутия)	4,4	11,4	257,5
4	Магаданская область	4,4	13,7	308,5
5	Камчатский край	4,4	12,9	294,5
6	Красноярский край	3,7	4,2	114,1
7	Ненецкий автономный округ	3,1	17,4	556,8
8	Ленинградская область	3,1	3,0	95,4
9	Московская область	2,8	2,7	97,3
10	Чукотский автономный округ	2,3	26,4	1133,0
11	Тюменская область	1,7	2,6	158,9
12	Сахалинская область	1,5	6,2	419,0
13	Ханты-Мансийский автономный округ — Югра	1,4	2,7	191,5
14	Город федерального значения Санкт-Петербург	1,1	1,3	120,5
15	Ямало-Ненецкий автономный округ	0,3	1,6	475,5
16	Город федерального значения Москва	0,3	0,6	209,4
	ВСЕГО	5,8	5,4	92,5

Источник: расчеты автора / Source: author's calculations.

У 30 регионов общая доля межбюджетных трансфертов на реализацию национальных проектов относительно доходов консолидированного бюджета субъекта РФ составляет от 10 до 15 %, у 32 регионов — от 5 до 10 %. В 16 регионах доля межбюджетных трансфертов, выделенных на реализацию национальных проектов, в доходах консолидированных региональных бюджетов минимальна и не превышает 5 %. Большинство регионов из последней группы характеризуется достаточно высокими среднедушевыми доходами консолидированных бюджетов субъектов РФ, а отдельные регионы также имеют высокий уровень финансовой поддержки на душу населения по линии национальных проектов относительно других субъектов РФ (Чукотский АО, Ненецкий АО), что обусловлено факторами удорожания стоимости бюджетных услуг и издержек.

Имеются неоднозначные оценки, касающиеся расходов регионов на реализацию национальных проектов за счет собственных средств без учета целевой финансовой помощи. С одной стороны, доля финансового участия федерального бюджета при софинансировании мероприятий на территории регионов достаточно высока и согласно распоряжению Правительства РФ от 18 октября 2019 г. № 2468-р на 2020 г. составляет у большинства субъектов РФ 95–99 %, лишь у десяти регионов эта доля составляет менее 90 %, в том числе у Москвы — 0 %. Вместе с тем фиксировались случаи, когда фактическая доля участия субъектов РФ была заметно выше. В частности, эти обстоятельства отмечались и председателем Совета Федерации В. И. Матвиенко в декабре 2019 г., по данным которой вместо утвержденных 3 % софинансирования некоторые субъекты РФ вынуждены софинансировать от 20 до 40 % расходов², это подтвердили также главы субъектов РФ на совещаниях с членами Правительства РФ. Так, губернатор Чукотского АО на заседании президиума Совета по нацпроектам в июле 2019 г. заявил о финансировании нацпроектов со стороны региона на 46 % вместо 2 %, предусмотренных соглашением с центром³. Счетной палатой РФ в январе 2020 г. отмечались⁴ трудности при выполнении субъектами РФ взятых на себя обязательств при реализации национального проекта «Образование» в связи с необходимостью увеличения расходов консолидированных бюджетов регионов на создание и содержание объектов инфраструктуры сферы образования.

В условиях ухудшения социально-экономической ситуации в регионах России, в том числе в связи с осложнением эпидемиологической ситуации и распространением коронавирусной инфекции, потребуются актуализация целевых показателей национальных проектов и обязательств, принятых субъектами РФ в рамках заключенных соглашений при использовании механизмов межбюджетного субсидирования. В частности, паспортом национального проекта «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы» планировалось увеличить долю малого и среднего предпринимательства в ВВП с 22,9 % в 2019 г. до 23,5 % в 2020 г., в 85 субъектах РФ планировалось создать 13,5 тыс. новых субъектов МСП⁵. В текущих условиях достижение таких планов представляется труднореализуемой задачей.

Кроме того, при самом негативном сценарии развития событий в отдельных группах регионов с учетом имеющихся макроэкономических рисков для федерального бюджета в связи с негативной конъюнктурой цен на энергоносители, складывающейся социально-экономической и эпидемиологической ситуацией целесообразно рассмотреть возможность условного разделения национальных проектов на три группы:

1) отдельные национальные проекты, не связанные прямо или косвенно с социальной поддержкой населения и финансированием пострадавших секторов экономики, по которым устанавливается возможность временного использования регионами части выделенных из федерального бюджета средств (можно установить предельную долю) в целях противодействия негативным социально-экономическим последствиям в субъектах РФ с одновременной корректировкой целевых индикаторов по таким национальным проектам;

2) отдельные национальные проекты, по которым устанавливается возможность временного использования регионами части выделенных из федерального бюджета

² <https://news.myseldon.com/ru/news/index/220138539>.

³ <https://www.kommersant.ru/doc/4018987>.

⁴ Отчет о промежуточных результатах экспертно-аналитического мероприятия «Мониторинг хода реализации мероприятий национального проекта «Образование», необходимых для выполнения задач, поставленных в Указе Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года». URL: <http://audit.gov.ru/upload/iblock/9f3/9f381090ef30beaa53a5ff14018ab4aa.pdf>.

⁵ Паспорт национального проекта «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы» (утв. президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам (протокол от 24 декабря 2018 г. № 16)).

средств в пределах этих национальных проектов на уточненные цели и приоритетные мероприятия с учетом складывающейся социально-экономической ситуации;

3) отдельные национальные проекты, прямо или косвенно ориентированные на поддержку наиболее уязвимых секторов экономики и групп населения в текущих условиях ухудшения социально-экономической ситуации в связи с распространением коронавирусной инфекции, по которым целесообразно увеличение финансирования в целях нормализации обстановки.

В частности, в рамках реализации первого предложения могут быть рассмотрены возможности маневрирования средствами по отдельным мероприятиям таких национальных проектов, как «Жилье и городская среда», «Культура».

В рамках второго предложения может быть произведена дополнительная приоритизация направлений расходов по таким национальным проектам, как «Образование», «Здравоохранение» и «Демография».

В рамках третьего предложения с учетом возможного уточнения направлений расходования средств и критериев предоставления поддержки конечным получателям может быть увеличен объем предоставления межбюджетных трансфертов по таким национальным проектам, как «Производительность труда и поддержка занятости», «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы».

При этом целесообразно проработать механизмы согласования решений субъектов РФ с кураторами соответствующих национальных проектов в Правительстве РФ. Кроме того, на региональном и муниципальном уровнях могут быть дополнительно уточнены критерии предоставления финансовой помощи конечным получателям, оказавшимся в наиболее сложной ситуации.

ОЦЕНКА ВЛИЯНИЯ ОГРАНИЧИТЕЛЬНЫХ МЕР, ПРОТИВОДЕЙСТВУЮЩИХ РАСПРОСТРАНЕНИЮ КОРОНАВИРУСНОЙ ИНФЕКЦИИ, НА ДОХОДЫ КОНСОЛИДИРОВАННЫХ БЮДЖЕТОВ РЕГИОНОВ

В связи с введением широких ограничений на осуществление экономической деятельности в ряде отраслей в рамках противодействия распространению коронавирусной инфекции, прогнозируемым сокращением реальных доходов граждан⁶, сокращением спроса на продукцию отдельных отраслей, ухудшением конъюнктуры цен на товары низких переделов на международных рынках можно прогнозировать снижение доходов консолидированных бюджетов регионов по итогам 2020 г.

В апреле 2020 г. приняты решения об отсрочке и рассрочке по налогам, которые являются источниками формирования региональных и местных бюджетов⁷. Так, хозяйствующие субъекты из наиболее пострадавших отраслей, включенные в реестр представителей малого и среднего бизнеса, вправе получить отсрочку по уплате налога на прибыль организаций (налог по ставке 17 % по нормативу 100 % поступает в бюджеты субъектов РФ), единому сельхозналогу (налог по нормативу 100 % зачисляется в бюджеты муниципальных образований), единому налогу по УСН (налог по нормативу 100 % зачисляется в региональные бюджеты), налогу на доходы физических лиц (НДФЛ по нормативу 85 % зачисляется в региональные бюджеты, 15 % — в бюджеты муниципальных образований). Отсрочку или рассрочку по налогам из-за коронавируса могут также получить пострадавшие стратегические, системообразующие и градообразующие организации в соответствии

⁶ Согласно прогнозу Института «Центр развития» НИУ ВШЭ падение реальных располагаемых доходов населения может составить в 2020 г., в зависимости от сценария, 8,2–12,1 % относительно 2019 г. URL: <https://dcenter.hse.ru/mirror/pubs/share/direct/369947599.pdf>.

⁷ Постановление Правительства РФ от 2 апреля 2020 г. № 409 «О мерах по обеспечению устойчивого развития экономики».

с отдельными решениями Правительства РФ (учитывается уровень снижения доходов). Федеральным законом «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации», подготовленным в мае 2020 г., предусматривается освобождение от уплаты налогов, начисленных во втором квартале 2020 г., для субъектов МСП в пострадавших секторах экономики. Кроме того, сами регионы принимают решения по снижению налогового бремени предпринимателей в период коронавирусной пандемии: снижают выплаты и устанавливают отсрочки по налогу на имущество организаций, предоставляют льготы по уплате земельного налога, устанавливают отсрочки и снижают ставки по транспортному налогу, снижают налоговые ставки по УСН и ЕНВД, снижают потенциально возможный доход для пользователей патентной системы налогообложения, вводят льготы по аренде региональной и муниципальной собственности [Рязанцева Н. В. и др., 2020]. Дополнительное снижение поступлений по налогу на прибыль организаций в некоторых субъектах РФ может возникнуть ввиду возмещения налогоплательщикам переплат по налогу на прибыль организаций.

Данные обстоятельства требуют особого внимания, поскольку от устойчивости доходной базы регионов зависит их возможность ритмично финансировать публичные нормативные обязательства и мероприятия, предусмотренные национальными проектами с учетом различной вовлеченности регионов, которая была рассмотрена ранее в настоящей статье.

По предварительным данным Федерального казначейства, доходы и расходы консолидированных бюджетов регионов на 1 января 2020 г. составили 13,6 трлн руб., суммарный дефицит 59 регионов изначально составлял 860,6 млрд руб. (из них г. Москва — 351,3 млрд руб., или около 41 %) [Климанов В. В. и др., 2020].

Анализ исполнения КБР за январь–апрель 2020 г. на основе предварительных данных⁸ показывает, что у большинства субъектов РФ уже возникли выпадающие доходы. Если принять во внимание пять налогов (налог на прибыль организаций, НДФЛ, акцизы, УСН, налог на вмененный доход), то за указанный период падение доходов относительно предыдущего финансового года фиксируется в 58 субъектах РФ⁹. Общее сокращение в отношении обозначенной группы налогов по всем субъектам РФ составило 4,9 %, в том числе по налогу на прибыль организаций — 11,1 %, по упрощенной системе налогообложения — 16,8 %, по единому налогу на вмененный доход — 15,9 %. Более стабильными были поступления по НДФЛ (прирост на 2,7 %) и акцизам (+7,3 %). При этом в девяти субъектах РФ падение налоговых доходов составило более 20 %, в 12 — от 10 до 20 %, в 37 регионах — до 10 %. На более чем 1/3 налоговые доходы за отмеченный период сократились в Ненецком и Ямало-Ненецком автономных округах, Кемеровской области и Республике Хакасия.

Вместе с тем, по информации ФНС России, в апреле 2020 г. ситуация с поступлением налоговых доходов в бюджетную систему существенно ухудшилась. Так, доходы от налога на прибыль организаций сократились на 41 % (составили 438 млрд руб.), от НДФЛ — на 14 %¹⁰.

Таким образом, уже по итогам четырех месяцев текущего года отмечается общее снижение доходов региональных бюджетов. Значительное сокращение доходов произошло в ряде регионов с ресурсно-ориентированной экономикой. При этом большая часть из них характеризуется относительно высоким уровнем бюджетной обеспеченности.

⁸ budget.gov.ru/epbs/faces/p/Бюджет/Доходы/Исполнение%20бюджета%20по%20видам%20доходов?_afctl-state=8mp55nal9_82®ionId=45.

⁹ Параметры исполнения консолидированных бюджетов регионов имеют предварительный характер, могут характеризоваться неполнотой и впоследствии уточняться.

¹⁰ <https://www.vedomosti.ru/economics/articles/2020/05/06/829694-byudzhnet-ne-poluchil>.

Объем безвозмездных поступлений от других уровней бюджетной системы увеличился на 30 % (более 177 млрд руб.). Вместе с тем расходы КБР за четыре месяца 2020 г. увеличились почти на 18 %. В итоге общий профицит консолидированных бюджетов субъектов РФ составил 261 млрд руб. (против 952,4 млрд руб. профицита за аналогичный период 2019 г.).

Для среднесрочного прогнозирования бюджетно-финансовых рисков в территориальном разрезе и проработки мер по их купированию требуются расчеты, пусть и базирующиеся на некоторых существенных допущениях. Ряд экспертов-регионалистов полагает, что «в отличие от предыдущих кризисов, наиболее сильным может быть сокращение поступлений НДФЛ и налога на совокупный доход, который выплачивает малый бизнес» [Зубаревич Н. В., 2020]. Также можно предположить, что общий спад в мировой экономике, сжатие спроса с учетом возможного падения реальных доходов населения и снижение цен на энергоносители может существенно повлиять и на поступление налогов на прибыль организаций в консолидированные бюджеты регионов. Кроме того, администрирование налога на прибыль организаций в более высокой степени контролируется соответствующими государственными органами.

Возможные эффекты для консолидированных бюджетов регионов рассчитаем по методу макроэкономических показателей [Арлашкин И. Ю., 2020]. Для расчетов использованы открытые данные Федерального казначейства, Росстата и ФНС России.

Для этого было выделено четыре группы отраслей с учетом структуры валового регионального продукта согласно ОКВЭД 2:

- первая группа: торговля, транспорт, гостиничный бизнес и общественное питание, культура и спорт;
- вторая группа: строительство, недвижимость, административная деятельность, образование, предоставление прочих видов услуг;
- третья группа: обрабатывающие производства;
- четвертая группа: обеспечение электрической энергией, газом и паром, водоснабжение и водоотведение, добыча полезных ископаемых.

Прогнозные расчеты по снижению налоговых и неналоговых доходов консолидированных бюджетов регионов по итогам 2020 г. выполнены по трем сценариям (см. табл. 2), предусматривающим различный срок сохранения ограничений в отношении отдельных секторов экономики и риски снижения спроса на продукцию отдельных отраслей.

При расчетах были приняты следующие допущения:

- учитывалась средняя доля соответствующих видов экономической деятельности в структуре валового регионального продукта за 2017 и 2018 гг.;
- потенциальное снижение ВРП по отраслям и объема налоговых и неналоговых доходов оценено с устранением фактора «сезонности»;
- допускается, что снижение налоговых и неналоговых доходов будет происходить в связи с отсрочкой и рассрочкой по уплате налогов — источников формирования консолидированных бюджетов субъектов РФ и частичным освобождением от их уплаты, экономическим спадом в отдельных секторах, увеличением доли убыточных организаций;
- предположение о том, что спад в 1-й группе отраслей составит только 50 %, основан на том, что положительные результаты обеспечат меры Правительства РФ по поддержке отдельных секторов экономики (среди прочего, кредитование малого и среднего бизнеса, субсидии на заработную плату и пр.¹¹). Поддержать платежеспособный спрос населения

¹¹ Распоряжением Правительства РФ от 8 мая 2020 г. № 1229-р предусмотрено 81,2 млрд руб. на предоставление в 2020 году субсидий из федерального бюджета субъектам малого и среднего предпринимательства из пострадавших секторов экономики, распоряжением Правительства РФ от 22 мая 2020 г. № 1374-р выделено 25 млрд руб. на поддержку автомобильной промышленности.

могут дополнительные меры социальной поддержки населения, в том числе граждан, имеющих детей¹²;

— для вида экономической деятельности «Торговля оптовая и розничная; ремонт автотранспортных средств и мотоциклов» в математической модели использовался коэффициент 0,5 (снижение глубины возможного падения), так как согласно данным Росстата 50 % оборота торговли составляют продовольственные товары, спрос на которые в целом будет сохраняться;

— для вида экономической деятельности «Торговля оптовая и розничная; ремонт автотранспортных средств и мотоциклов», 3-й и 4-й групп отраслей были использованы уровни налоговой нагрузки с повышающим коэффициентом, т. к. эти сектора характеризуются широкими мультипликативными свойствами (платежи имущественного характера, штрафы и пр.);

— для видов экономической деятельности «Деятельность в области культуры, спорта, организации досуга и развлечений», «Образование» размер налоговой нагрузки экспертным образом определен на уровне 10 %;

— прогнозная динамика по II и III кв. для 3-й и 4-й групп отраслей учитывает возможный дополнительный эффект от нерабочих дней в апреле и мае 2020 г. с учетом того, что обрабатывающие производства в отличие от ряда других секторов характеризуются меньшими адаптивными возможностями и большей инерционностью технологических процессов.

Таблица 2

**Описание сценариев возможных изменений в отдельных отраслях
для расчета динамики доходов консолидированных бюджетов регионов /
The description of scenarios with possible changes in economic sectors
for regional revenues predictions**

Сценарии	Первая группа отраслей	Вторая группа отраслей	Третья группа отраслей	Четвертая группа отраслей
1. Введение ограничений на три месяца	спад на 50 % в течение трех месяцев	спад на 25 % в течение трех месяцев	спад на 10 % во II кв.	спад на 5 % во II кв.
2. Введение ограничений на шесть месяцев, их частичное смягчение в III кв.	спад на 50 % в течение шести месяцев	спад на 25 % в течение шести месяцев	спад на 10 % во II кв., спад на 5 % в III кв.	спад на 5 % во II кв., спад на 2,5 % в III кв.
3. Введение ограничений на девять месяцев (до конца 2020 г.), их частичное смягчение в III кв. и дальнейшее смягчение в IV квартале	спад на 50 % в течение девяти месяцев	спад на 25 % в течение девяти месяцев	спад на 10 % во II кв., спад на 5 % в III кв., спад на 3 % в IV кв.	спад на 5 % во II кв., спад на 2,5 % в III кв., спад на 2,5 % в IV кв.

Источник: расчеты автора / Source: author's calculations.

При прогнозных расчетах использованы данные ФНС России о налоговой нагрузке по видам экономической деятельности. В рамках модели предполагается, что бюджетный эффект от предоставления отсрочек и рассрочек по налогам для пострадавших секторов перекрывается возможными общими бюджетными экстерналиями спада налоговых и неналоговых поступлений по выделенным группам отраслей.

Расчеты показывают, что в случае непринятия дополнительных мер при первом сценарии снижение налоговых и неналоговых доходов консолидированных бюджетов

¹² Распоряжением Правительства РФ от 22 мая 2020 г. № 1370-р 24,9 млрд руб. выделено на поддержку граждан с маленькими детьми; 197,2 млрд руб. — на единовременные выплаты гражданам с детьми от 3 до 16 лет.

регионов в 2020 г. по сравнению с 2019 г. может составить 5,3 % (до 587,3 млрд руб.), при втором сценарии — 9,5 % (до 1044,9 млрд руб.), при третьем сценарии — 13,3 % (до 1462 млрд руб.).

В региональном разрезе картина выглядит следующим образом:

- при первом сценарии спад более 6 % в 19 регионах, от 4 до 6 % в 50 регионах, менее 4 % — в 16 регионах;
- при втором сценарии спад более 10 % в 27 регионах, от 7 до 10 % в 46 регионах, менее 7 % — в 12 регионах;
- при третьем сценарии спад более 14 % в 24 регионах, от 10 до 14 % в 49 регионах, менее 10 % — в 12 регионах.

Регионы с наибольшим возможным снижением налоговых и неналоговых доходов (первые 15 субъектов РФ) для каждого из сценариев приведены в табл. 3. Там же выделены субъекты РФ с пониженными доходами консолидированных бюджетов регионов на душу населения в 2019 г. (менее 70 тыс. руб. на человека).

Таблица 3

**Возможное снижение налоговых и неналоговых доходов в 2020 г.
по субъектам РФ при различных сценарных условиях /
The projected decline in regional budget revenues in 2020
in accordance with various scenario conditions**

Сценарий 1		Сценарий 2		Сценарий 3	
Наименование субъекта РФ	Спад, %	Наименование субъекта РФ	Спад, %	Наименование субъекта РФ	Спад, %
Липецкая область	7,9	Липецкая область	13,2	Липецкая область	17,5
Новгородская область	7,0	Новгородская область	12,0	Калининградская область	16,5
Пермский край	6,8	Калининградская область	11,8	Новгородская область	16,3
Омская область	6,8	Омская область	11,4	Свердловская область	15,4
Тульская область	6,7	Пермский край	11,3	Воронежская область	15,4
Калининградская область	6,6	Свердловская область	11,3	Омская область	15,3
Челябинская область	6,6	Челябинская область	11,2	Краснодарский край	15,1
Красноярский край	6,6	Тульская область	11,2	Пермский край	15,1
Республика Башкортостан	6,5	Республика Башкортостан	11,2	Новосибирская область	15,1
Свердловская область	6,5	Красноярский край	10,9	Республика Башкортостан	15,1
Вологодская область	6,4	Ярославская область	10,9	Челябинская область	15,1
Ярославская область	6,189	Вологодская область	10,8	Ярославская область	15,1
Волгоградская область	6,045	Воронежская область	10,8	Пензенская область	15,0
Нижегородская область	6,034	Пензенская область	10,7	Астраханская область	14,9
Владимирская область	6,018	Новосибирская область	10,503	Тульская область	14,798

Примечание: жирным шрифтом выделены субъекты РФ, у которых уровень доходов консолидированных бюджетов регионов в 2019 г. составил менее 70 тыс. руб. на человека и которые формируют зону повышенного риска / Note: the bold font is used to mark the Russian regions with the level of budget revenues under 70 000 rubles per person in 2019, which makes them a part of a high-risk zone.

Источник: расчеты автора / Source: author's calculations.

Следует отметить, что параметры изменения налоговых и неналоговых доходов консолидированных бюджетов регионов имеют прогнозный и индикативный характер, исходя из возможных сроков установления ограничения для отдельных видов экономической деятельности и возможных тенденций в экономике. В табл. 3 не приведены результаты по регионам с повышенной долей неформального сектора (Республика Дагестан и Чеченская Республика), поскольку его повышенная доля увеличивает риски искажений при расчетах. Кроме того, к группе регионов с повышенным риском снижения доходов можно отнести нефтегазодобывающие регионы (Ненецкий АО, ЯНАО и ХМАО), однако их налоговые

поступления от нефтегазовой отрасли сложнопрогнозируемы, т. к. они имеют конъюнктурный характер, прямо или опосредованно зависят от условий международных соглашений и их соблюдения, действий корпораций. Фактическое снижение налоговых и неналоговых доходов в г. Москве, г. Санкт-Петербурге, Московской и Ленинградской областях, других регионах с наличием городов-миллионников может быть выше в связи с тем, что ограничительные меры в отношении этих регионов могут быть жестче, а влияние на сервисную экономику и сферу услуг больше.

В рамках произведенных расчетов потери совокупного ВРП по субъектам РФ при первом сценарии прогнозируются на уровне 5–6 % к показателю предшествующего года, при втором сценарии — на уровне 9–10 %, при третьем сценарии — на уровне 13 %.

По состоянию на начало апреля 2020 г. институт «Центр развития» НИУ «Высшая школа экономики» оценивает снижение ВВП по 2020 г. на уровне 2 %, Центр макроэкономического анализа и краткосрочного прогнозирования — на уровне 2,3–2,5 %, эксперты консалтинговой компании McKinsey & Company — на уровне 3,8–10,2 %, Институт исследований ВЭБ.РФ — 3,8 %, председатель Счетной палаты РФ А. Л. Кудрин — на уровне 5 %¹³. Для сравнения, в 2009 г. снижение физического объема ВРП составило 7,6 % в основных ценах.

О возможной глубине кризисных явлений свидетельствуют данные по другим странам, в том числе государствам Западной Европы. Так, с учетом оценок Еврокомиссии по состоянию на начало мая 2020 г. снижение ВВП Германии по итогам 2020 г. ожидается на уровне 6,5 %, Испании — 9,4 %, Италии — 9,5 %, Евросоюза в целом — 7,4 % [Трунин П. В. и др., 2020]. Прогноз по снижению мирового ВВП может ухудшиться в случае возврата к более строгим ограничениям и социальной дестабилизации в крупнейших экономиках.

Вышеуказанное позволяет предположить, что рассмотренные три сценария по методу оценки макроэкономических показателей в целом охватывают возможные траектории развития экономической ситуации в стране, прогнозируемые крупнейшими научными и экспертными центрами по состоянию на апрель 2020 г. Следует учитывать, что прогнозистические возможности в условиях значительной неопределенности сильно ограничены. При этом возможны повторные волны распространения коронавирусной инфекции с усилением мер и возвратом к ограничениям («карантинные качели»), ситуация может сильно дифференцироваться по регионам.

Для оценки надежности полученных прогнозных данных по методу макроэкономических показателей верифицируем их путем модельного расчета по методу исторических данных для сценария 2 (при установлении ограничений на шесть месяцев). Аспекты применения данного подхода рассмотрены в работе В. С. Назарова [Назаров В. С., 2013].

Для расчетов будем исходить из того, что поступления по налогам на совокупный доход в течение шести месяцев (II и III кв. 2020 г.) снижаются примерно на 80 %, НДФЛ снижается на сумму, пропорциональную численности занятых в малом и среднем бизнесе (без учета фактора сезонности), налог на прибыль организаций уменьшается на уровне сокращения налога на прибыль организаций в кризисном 2009 г. (40 %) относительно уровня 2019 г. Расчеты показывают, что при таких относительно жестких обстоятельствах объем доходов консолидированных бюджетов регионов к 1 октября 2020 г. может снизиться на 1,2 трлн руб., в том числе около 50 % общего спада может составить снижение налога на прибыль организаций.

Таким образом, верификация по методу исторических данных при сохранении ограничений для ведения экономической деятельности на шесть месяцев в случае дальнейшего

¹³ <https://www.vedomosti.ru/economics/news/2020/04/13/827886-kudrin-sprognoziroval-rost-bezrobotitsi>.

торможения экономики дает похожий и более тревожный результат: снижение налоговых и неналоговых доходов консолидированных бюджетов регионов может составить порядка 1–1,2 трлн руб., если не будут приняты действенные меры по поддержке экономики и бизнеса.

При таком подходе к расчету возможных бюджетных эффектов в группу риска также попадают Москва и Санкт-Петербург, Республика Татарстан, Нижегородская, Мурманская, Владимирская, Ивановская, Костромская и Иркутская области, Красноярский край. Для Москвы и Санкт-Петербурга дополнительное снижение доходов возможно и в связи со снижением поступления от использования имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности.

При сохранении ограничений в сочетании с кризисными явлениями в экономике ежеквартальное общее снижение доходов консолидированных бюджетов регионов может составлять около 400–500 млрд руб. На Москву и Санкт-Петербург при реализации сложного сценария (расчет по методу макроэкономических показателей) по итогам года может прийти около 1/3 выпадающих налоговых и неналоговых доходов консолидированных бюджетов регионов, а на первые восемь регионов — более 50 %. У 45 регионов с уровнем доходов консолидированных бюджетов менее 70 тыс. руб. на человека (за 2019 г.) снижение налоговых и неналоговых доходов может составить около 0,4 трлн руб., или примерно 1/3 от совокупного объема выпадающих доходов субъектов РФ.

Если кризис в региональных экономиках будет иметь более глубокий характер, чем в описанных условиях для рассмотренных трех моделей, то его территориальный профиль и региональный портрет могут в целом с определенной вероятностью соответствовать обозначенным территориальным контурам и прогнозируемым тенденциям. Естественно, фактическая ситуация в значительной степени будет зависеть от конкретных шагов, предпринимаемых Правительством РФ и региональными администрациями по противодействию распространению коронавирусной инфекции и по поддержке экономики. Концепции выбранных условий для рассмотренных моделей в настоящем исследовании базируются в большей степени на улавливании возможных общих тенденций в региональных экономиках, а не на учете тактики административных действий и решений, поскольку на федеральном уровне артикулировалась самостоятельность регионов в определении конкретного набора мер по противодействию распространению коронавирусной инфекции и их жесткости. Очевидно, что в условиях большой неопределенности любые прогнозы требуют дальнейшей корректировки и уточнения, в т. ч. с учетом возможного появления новых «черных лебедей».

В целях обеспечения устойчивости региональных бюджетов, исполнения публичных нормативных обязательств, финансирования мероприятий в рамках осуществления национальных проектов востребован запуск дополнительных механизмов по поддержке региональных бюджетов. Важно также учитывать, что у регионов возникают незапланированные расходы, направленные на противодействие распространению вирусной инфекции и на осуществление мер социальной поддержки граждан. Можно прогнозировать существенное увеличение нагрузки на системы здравоохранения в крупных агломерациях и городах-миллионниках, высокоурбанизированных зонах с повышенной плотностью населения, а также в регионах с повышенными рисками возникновения локальных вспышек коронавирусной инфекции (регионы Северного Кавказа с институциональной спецификой, вахтовые поселки в местностях с низкой плотностью населения).

В случае отсутствия эффективных мер поддержки регионов и муниципальных образований существенно повышаются риски увеличения государственного регионального и муниципального долга, а также наращивания дефицитов субнациональных бюджетов, образования просроченной кредиторской задолженности и сбоя в финансировании мероприятий, предусмотренных национальными проектами.

Правительством РФ к апрелю 2020 г. уже приняты важные решения о распределении дополнительной целевой финансовой поддержки регионам в форме дотаций на подготовку больничных коек (33,4 млрд руб.)¹⁴ и иных межбюджетных трансфертов на стимулирующие выплаты медикам (15,1 млрд руб.)¹⁵. В мае 2020 г. между регионами дополнительно распределены иные межбюджетные трансферты на стимулирующие выплаты медикам (34,9 млрд руб.)¹⁶ и работникам сферы социального обслуживания (7,7 млрд руб.)¹⁷. 28 мая 2020 г. Правительство РФ приняло решение о дополнительном выделении более 22 млрд руб. на стимулирующие выплаты медикам, борющимся с COVID-19 в регионах¹⁸. Соответственно, за март–май 2020 г. дополнительная целевая помощь регионам из федерального бюджета в форме межбюджетных трансфертов на медицинские цели составила около 113,1 млрд руб.

Источником финансирования дополнительных мероприятий по поддержке регионов может быть резервный фонд Правительства Российской Федерации и (или) менее приоритетные статьи расходов федерального бюджета, дополнительные заимствования на федеральном уровне, бюджетный «маневр» в рамках национальных проектов.

Отмечается, что уже более 70 млрд руб. регионы высвободят в 2020 г. за счет решения по переносу погашения задолженности по бюджетным кредитам на более поздний срок. Целевое назначение бюджетных ассигнований в размере 50 млрд руб., предусмотренных в 2020 г. на поощрение регионов за достижение показателей по итогам оценки эффективности деятельности, может быть уточнено, исходя из необходимости поддержания общей сбалансированности консолидированных бюджетов регионов.

Кроме того, в апреле 2020 г. приняты решения о предоставлении из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации дополнительной финансовой помощи в размере 200 млрд руб.¹⁹

ДОПОЛНИТЕЛЬНЫЕ МЕРЫ ПРАВИТЕЛЬСТВА РФ, НАПРАВЛЕННЫЕ НА ПОДДЕРЖКУ РЕГИОНОВ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ ФИНАНСАМИ В 2020 ГОДУ

В результате внесения изменений в федеральный бюджет на 2020 г. и на плановый период 2021 и 2022 гг. общий объем расходов в 2020 г. увеличился на 162,7 млрд руб. и составил около 16 396 млрд руб. В рамках корректировки федерального бюджета в 2020 г. и принятия Федерального закона от 18 марта 2020 г. № 52-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О федеральном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов”» была предусмотрена дополнительная финансовая поддержка регионам по ряду социально значимых направлений. Новые виды финансовой помощи в основном соответствовали приоритетам, обозначенным в послании Президента РФ Федеральному собранию от 15 января 2020 г.

В частности, в 2020 г. предусмотрены бюджетные ассигнования Минпросвещения России в размере 24,5 млрд руб. на предоставление иных межбюджетных трансфертов на ежемесячное денежное вознаграждение за классное руководство педагогическим работникам государственных и муниципальных общеобразовательных организаций, межбюджетные субсидии субъектам РФ по линии Минтруда России на осуществление

¹⁴ Распоряжение Правительства РФ от 27 марта 2020 г. № 748-р.

¹⁵ Распоряжения Правительства РФ от 2 апреля 2020 г. № 852-р и от 12 апреля 2020 г. № 976-р.

¹⁶ Распоряжения Правительства РФ от 8 мая 2020 г. № 1224-р, от 8 мая 2020 г. № 1225-р, от 15 мая 2020 г. № 1273-р.

¹⁷ Распоряжение Правительства РФ от 15 мая 2020 г. № 1276-р.

¹⁸ <https://iz.ru/1016745/2020-05-28/regionam-vydeliat-bolee-22-mlrd-rublei-na-vyplaty-medikam>.

¹⁹ Распоряжением Правительства РФ от 22 мая 2020 г. № 1378-р между бюджетами 56 регионов распределен первый транш финансовой поддержки из федерального бюджета в форме дотаций в размере 100 млрд руб.

ежемесячных выплат на детей в возрасте от трех до семи лет включительно в объеме 104,8 млрд руб. В 2020 г. предусмотрено также финансирование мероприятий по модернизации региональных и муниципальных детских школ искусств по линии Минкультуры России в сумме 3,4 млрд руб. Отмечается, что средства по данным направлениям распределены сразу в составе изменений в федеральный бюджет и не относятся к формам финансовой помощи, реализуемым в рамках национальных проектов. Вне национальных проектов на 2020 г. также выделено 21,8 млрд руб. на организацию бесплатного горячего питания обучающихся, получающих начальное общее образование в государственных и муниципальных образовательных организациях, и 50 млрд руб. — на предоставление амбулаторной помощи.

При этом в федеральном бюджете предусмотрено выделить дополнительные средства на реализацию национального проекта «Образование» в форме иных бюджетных ассигнований в размере 19,3 млрд руб. и на осуществление федерального проекта «Финансовая поддержка семей при рождении детей» в части предоставления материнского (семейного) капитала в сумме 111,9 млрд руб.

Таким образом, при корректировке федерального бюджета на 2020 г. и на плановый период 2021 и 2022 гг. дополнительные бюджетные ассигнования на предоставление межбюджетных трансфертов распределены вне рамок национальных проектов. Совокупный объем финансовой помощи по вышеперечисленным крупным социально значимым направлениям составляет 335,7 млрд руб., часть которой ориентирована на медицинский сектор.

В целях противодействия негативным явлениям в экономике и бюджетной сфере, связанным с распространением коронавирусной инфекции, были внесены изменения в бюджетное законодательство, установлен особый правовой режим управления бюджетно-финансовой системой в 2020 г. Эти изменения также могут прямо или косвенно отразиться на возможностях субъектов РФ осуществлять финансирование нацпроектных мероприятий.

Так, были приняты Федеральный закон от 1 апреля 2020 г. № 71-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации», Федеральный закон 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”», которые предусматривают ряд мер по поддержке регионов.

Так, в 2020 г. разрешено предоставлять межбюджетные субсидии и субвенции актами Правительства Российской Федерации без внесения изменений в федеральный закон о федеральном бюджете, без заключения соглашений, без учета включения направлений финансовой помощи в перечень межбюджетных субсидий, предусмотренных ст. 132 Бюджетного кодекса РФ. Кроме того, снимаются ограничения на предельный размер резерва межбюджетных субсидий, которые могут не распределяться на плановый период.

В целях поддержания устойчивости региональных бюджетов смягчены меры финансовой ответственности регионов в случае недостижения результатов использования межбюджетных субсидий²⁰.

Правительство Российской Федерации в текущем году вправе принимать решения по перераспределению (распределению) между субъектами РФ бюджетных ассигнований, предусмотренных (увеличенных) в федеральном бюджете для предоставления субвенций,

²⁰ Постановление Правительства РФ от 22 апреля 2020 г. № 559 «О внесении изменений в Правила формирования, предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации, приостановлении действия пунктов 16–20 (1) указанных Правил и признании утратившими силу отдельных положений некоторых актов Правительства Российской Федерации».

субсидий и иных межбюджетных трансфертов бюджетам регионов. В 2020 г. дополнительным основанием для внесения изменений в сводную бюджетную роспись федерального бюджета может являться перераспределение бюджетных ассигнований на реализацию мероприятий, связанных с поддержкой экономики и с предотвращением последствий распространения коронавирусной инфекции, а также на иные цели, определенные Правительством Российской Федерации. Аналогичное основание для внесения изменений в бюджеты установлено для регионов и муниципальных образований. В целях обеспечения в 2020 г. оперативного рассмотрения вопросов предоставления финансовой помощи, в том числе бюджетам регионов, создана новая структура — Комиссия Федерального собрания РФ по перераспределению бюджетных ассигнований в текущем финансовом году и плановом периоде.

Регионы с повышенным уровнем безвозмездных поступлений в структуре доходов получили право исполнять расходные обязательства, не связанные с решением вопросов, отнесенных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Изменениями в бюджетное законодательство предусмотрен ряд дополнительных смягчений в управлении долгом и дефицитом на региональном и муниципальном уровнях, а также послаблений в части условий реструктуризации задолженности регионов по бюджетным кредитам, что позволяет высвободить средства для финансирования приоритетных региональных расходов. Так, предельные параметры дефицита и госдолга бюджетов субъектов РФ и муниципальных образований могут быть превышены на сумму бюджетных ассигнований, направленных на финансирование мероприятий по поддержке экономики и по предотвращению последствий распространения коронавирусной инфекции, а также на сумму снижения налоговых и неналоговых доходов бюджета субъекта Российской Федерации (местного бюджета) по сравнению с 2019 г. и в связи с изменением условий реструктуризации бюджетных кредитов.

При этом реструктурированная задолженность регионов по бюджетным кредитам в 2020 г. погашению не подлежит, а ее погашение переносится на 2025–2029 гг. Высвобождаемый бюджетный ресурс разрешается использовать на финансирование мероприятий, связанных с предотвращением последствий ухудшения экономической ситуации и распространения инфекции, а также на компенсацию снижения по итогам 2020 г. налоговых и неналоговых доходов регионов по сравнению с 2019 г. В случае невыполнения условий реструктуризации задолженности по итогам 2019 г. субъекты РФ освобождаются от части штрафных санкций, предусмотренных базовыми условиями реструктуризации. Одновременно в 2020 г. предусмотрена возможность предоставления «коротких» бюджетных кредитов регионам и муниципальным образованиям на пополнение остатка средств на счете бюджета на срок до 180 дней (при обычном режиме — срок до 90 дней). При этом в условиях повышения рисков возникновения бюджетных кассовых разрывов значимость данного механизма увеличивается, что также обуславливает потребность в формировании достаточных лимитов кредитования регионов и муниципальных образований.

В случае возникновения перегрузок в региональных системах здравоохранения может быть задействован механизм предоставления «горизонтальных» межбюджетных трансфертов и «горизонтальных» бюджетных кредитов в системе «регион-регион»²¹.

Таким образом, принятые изменения обеспечивают большую гибкость в маневрировании финансовыми ресурсами, что особенно важно в условиях необходимости оперативного принятия решений.

²¹ Федеральный закон 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».

Кроме того, как уже ранее отмечалось, Правительством РФ в марте–апреле текущего года были приняты решения об оказании существенной целевой финансовой помощи регионам для подготовки коечного фонда и дополнительных выплат занятым в здравоохранении, а также о выделении федеральной поддержки на обеспечение общей сбалансированности региональных бюджетов.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

По итогам проведенного исследования можно констатировать следующее.

Потенциал воздействия мероприятий национальных проектов на социально-экономическую и бюджетно-финансовую ситуацию в субъектах РФ и муниципальных образованиях достаточно велик. На их реализацию приходится около 1/3 бюджетных ассигнований в общем объеме межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов РФ. Уровень вовлеченности отдельных регионов в нацпроектные мероприятия отличается. У 30 регионов доля федеральных межбюджетных трансфертов на реализацию нацпроектов в структуре доходов составляет от 10 до 15 %, у 32 субъектов РФ — от 5 до 10 %, а у 7 регионов — превышает 15 %.

В бюджетное законодательство в 2020 г. оперативно внесены изменения, позволяющие купировать часть рисков, возникающих в связи с ухудшением эпидемиологической и социально-экономической обстановки в регионах.

В целях поддержки устойчивости региональных бюджетов в рамках противодействия распространению коронавирусной инфекции и обеспечения финансирования нацпроектных мероприятий целесообразно принятие дополнительных мер по поддержке субъектов РФ, в том числе в форме увеличения объема дотаций регионам, с учетом прогноза снижения доходов консолидированных бюджетов регионов при различных сценарных условиях. При первом сценарии (сохранение ограничений на три месяца и общий спад в экономике) потребность регионов в дополнительной финансовой поддержке может составить до 0,5 трлн руб., при втором сценарии (сохранение ограничений на шесть месяцев и общий спад в экономике) — до 1 трлн руб., при третьем сценарии (сохранение ограничений на девять месяцев и общий спад в экономике) — до 1,5 трлн руб. В случае более благополучной динамики в обрабатывающей и в нефтегазовой отраслях, которую достаточно сложно прогнозировать в настоящий момент, данные показатели могут сократиться на 30–50 %. Соответственно, при предоставлении дополнительной федеральной финансовой помощи субъектам РФ целесообразно учитывать расчетный объем выпадающих доходов консолидированных бюджетов регионов, их бюджетную обеспеченность и финансовый «запас прочности» субнациональных бюджетов (наличие кассовых остатков на счетах у более самодостаточных регионов, наличие «трансфертной подушки» у высокодотационных регионов) для финансирования первоочередных расходов, вовлеченность регионов в реализацию национальных проектов. Недостаточный уровень финансовой помощи и методологические дефекты в распределении средств могут привести к увеличению уровня государственного регионального долга по итогам 2020 г.

Повышение рисков возникновения кассовых разрывов бюджетов обуславливает потребность в формировании достаточных лимитов кредитования регионов на пополнение остатка средств на счете бюджета, в выработке дополнительных мер по снижению конечной ставки коммерческого кредитования.

Система управления и финансирования национальных проектов, реализация которых предусматривает предоставление из федерального бюджета межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов РФ, с учетом имеющихся бюджетных ограничений и при ухудшении социально-экономических параметров, может потребовать дополнительной настройки, в том числе путем условного разделения национальных проектов на группы: 1) национальные проекты, где часть средств разрешено временно использовать на иные цели отдельным регионам; 2) национальные проекты, где целесообразна внутренняя дополнительная

приоритизация направлений с учетом складывающейся социально-экономической обстановки; 3) национальные проекты, где возможно увеличение федерального финансирования отдельных мероприятий, содействующих нейтрализации негативных социально-экономических явлений и процессов.

Список источников

Арлашкин И. Ю. Сравнительная оценка подходов к расчету налогового потенциала регионов // Финансовый журнал. 2020. Т. 12. № 1. С. 58–67. URL: <https://doi.org/10.31107/2075-1990-2020-1-58-67>.

Зубаревич Н. Региональные риски нового кризиса для занятости и бюджетов регионов / Мониторинг экономической ситуации в России: тенденции и вызовы социально-экономического развития. 2020. № 7 (109). Апрель. Институт Гайдара, РАНХиГС. 71 с. URL: https://www.iep.ru/files/text/crisis_monitoring/2020_7-109_April-1.pdf.

Климанов В. В., Казакова С. М., Сафина А. И. Бюджеты регионов России накануне кризиса: итоги первого квартала 2020 года. Аналитический доклад / Институт реформирования общественных финансов, 2020. 32 с. URL: http://www.irof.ru/files/files/IROF_RegBudget_1Quarter2020.pdf.

Мильчаков М. В. Особенности финансовой поддержки регионов при реализации национальных проектов // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2019. № 3. URL: <https://doi.org/10.31107/2075-1990-2019-3-22-37>.

Назаров В. С. Международный опыт эволюции методик распределения выравнивающих трансфертов / РАНХиГС, 2013. URL: <ftp://ftp.repec.org/opt/ReDIF/RePEc/rnp/wpaper/19.pdf>.

Рязанцева Н. В., Пашенко Ф. С., Борэль А. Э. Региональные инициативы обеспечения социально-экономической стабильности в условиях пандемии COVID-19: меры поддержки бизнеса и обеспечения занятости населения / Аналитический бюллетень НИУ ВШЭ об экономических и социальных последствиях коронавируса в России и в мире. № 2. 21.05.2020. Высшая школа экономики, 2020. URL: <https://www.hse.ru/mirror/pubs/share/366627594.pdf#page=90>.

Трунин П. В., Евсеев А. С., Исакова Ф. Я. Оперативный мониторинг мер социально-экономической политики стран по смягчению последствий COVID-19 на 6 мая 2020 г. / Мониторинг экономической ситуации в России: тенденции и вызовы социально-экономического развития. 2020. № 12 (114). Май. Институт Гайдара, РАНХиГС. 89 с. URL: https://www.iep.ru/files/text/crisis_monitoring/2020_12-114_May.pdf.

Поступила в редакцию 14 апреля 2020 г.

Принята к публикации 17 июня 2020 г.

References

Arlashkin I.Yu. (2020). Comparative Assessment of Regional Fiscal Capacity Calculation Approaches. *Finansovyy zhurnal — Financial Journal*, vol. 12, no. 1, pp. 58–67 (In Russ.). Available at: <https://doi.org/10.31107/2075-1990-2020-1-58-67>.

Klimanov V.V., Kazakova S.M., Safina A.I. (2020). 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, Moscow. 32 p. (In Russ.). Available at http://irof.ru/files/files/IROF_RegBudget_1Quarter2020.pdf.

Milchakov M.V. (2019). The Features of Federal Support Allocation Among Russian Regions for National Projects Execution. *Finansovyy zhurnal — Financial Journal*, no. 3, pp. 22–37 (In Russ.). Available at: <https://doi.org/10.31107/2075-1990-2019-3-22-37>.

Nazarov V.S. (2013). International Experience in the Evolution of Equalization Transfer Distribution Techniques. *RANEPA* (In Russ.). Available at: <ftp://ftp.repec.org/opt/ReDIF/RePEc/rnp/wpaper/19.pdf>.

Ryazantseva N.V., Pashenko F.S., Borel A.E. (2020). The Regional Initiatives for Socio-Economic Stability Under COVID-19 Pandemic Conditions: Measures for Business Support and Labor Market Support. *HSE Analytical Bulletin on the Economic and Social Consequences of Coronavirus in Russia and in the World*. HSE, no. 2, 21st May (In Russ.). Available at: <https://www.hse.ru/mirror/pubs/share/366627594.pdf#page=90>.

Trunin P.V., Evseev A.S., Ishakova F.Y. (2020). The Operational Monitoring of Socio-Economic Measures Used by Countries for Mitigating Consequences of COVID-19 by the 6th of May 2020. *The Monitor of Economic Situation in Russia*, no. 12 (114), May. Gaidar Institute for Economic Policy, RANEPA (In Russ.). Available at: https://www.iep.ru/files/text/crisis_monitoring/2020_12-114_May.pdf.

Zubarevich N.V. (2020). The Regional Risks of New Crisis for Unemployment and Subnational Budgets / The Monitoring of Economic Situation in Russia: Tendencies and Challenges of Socio-Economic Development, no. 7 (109). April. Gaidar Institute for Economic Policy, RANEPA (In Russ.). Available at: https://www.iep.ru/files/text/crisis_monitoring/2020_7-109_April-1.pdf.

Received 14.04.2020

Accepted for publication 17.06.2020