ВЕПРИКОВА**Елена
Борисовна**

Кандидат экономических
наук, начальник научно-
исследовательского отдела

Восточный центр
государственного
планирования
Минвостокразвития России,
ул. Льва Толстого, 8,
Хабаровск, Россия, 680000

VEPRIKOVA**Elena
Borisovna**

Ph.D. in economics, head
of research department

Eastern State Planning
Center of the Ministry for the
Development of the Russian
Far East and Arctic,
8, L'va Tolstogo Street,
Khabarovsk, Russia, 680000

e.veprikova@vostokgosplan.ru

© Веприкова Е.Б.,
Гулидов Р.В.,
Новицкий А.А., 2019

УДК 336.14

**ТЕНДЕНЦИИ ИСПОЛНЕНИЯ
РЕГИОНАЛЬНЫХ БЮДЖЕТОВ:
ДАЛЬНИЙ ВОСТОК**

В условиях резкого роста расходных обязательств и сокращения доходов консолидированных бюджетов с 2012 г. в дальневосточных субъектах РФ произошли снижение сбалансированности и устойчивости консолидированных бюджетов и быстрое наращивание объема государственного долга. В последние годы наблюдается улучшение бюджетной сбалансированности, однако проблема накопленного «долгового навеса» продолжает сохранять актуальность для ряда дальневосточных регионов. В статье исследованы основные параметры исполнения консолидированных бюджетов регионов Дальнего Востока в 2009–2018 гг.: структура и динамика доходов и расходов консолидированных бюджетов, показателей сбалансированности и долговой нагрузки. Представлен анализ структуры и долговых обязательств субъектов РФ, входящих в состав ДФО.

Консолидированный бюджет, сбалансированность бюджета, устойчивость бюджета, бюджетный дефицит, бюджетные трансферты, долговая нагрузка, Дальневосточный федеральный округ

**EXECUTION TRENDS OF REGIONAL
BUDGETS: RUSSIAN FAR EAST**

From the year 2012, the increase in budget expenditures coupled with the decrease in budget income in the regions of the Russian Far East led to budget deficits, lack of budget sustainability and the rapid increase of regional government debt. Recently the situation with budget deficits has been improving, but the issue of government debt remains unsolved. The article shows key trends and parameters of consolidated regional budgets in the Russian Far East in 2009–2018, including the structure and dynamics of income and expenses, indicators of deficit and debt burden ratio. The structure and government debt of the Far Eastern regions of Russia are analysed.

Consolidated budget, budget balance, budget sustainability, budget deficit, intergovernmental grants, debt burden, Far Eastern Federal District

**ГУЛИДОВ
Руслан
Витальевич**

Кандидат экономических наук, первый заместитель директора

Восточный центр государственного планирования
Минвостокразвития России,
ул. Льва Толстого, 8,
Хабаровск, Россия, 680000

**GULIDOV
Ruslan
Vitalyevich**

Ph.D. in economics, acting director

Eastern State Planning
Center of the Ministry for the
Development of the Russian
Far East and Arctic,
8, L'va Tolstogo Street,
Khabarovsk, Russia, 680000

r.gulidov@vostokgosplan.ru

Введение

В федеральной повестке Дальневосточный федеральный округ заявлен как приоритетная территория, на которой должен быть обеспечен опережающий рост социально-экономических показателей и повышение качества жизни населения. Социально-экономическое развитие территории тесно связано с состоянием бюджетной сферы. Средства, мобилизуемые в региональных и муниципальных бюджетах, направляются на обеспечение функционирования социальной сферы, стимулирование экономической активности, поддержание уровня жизни населения и повышение его благосостояния. Поэтому успешное решение задач развития Дальнего Востока и повышение качества жизни населения во многом зависят от состояния бюджетной системы регионов, в том числе достаточности финансовых ресурсов для выполнения государственных (муниципальных) полномочий, эффективного управления бюджетными ресурсами, устойчивости к «внешним шокам», вызванным значительными резкими изменениями объемов бюджетных доходов и расходов.

В статье выполнен анализ основных параметров функционирования консолидированных бюджетов дальневосточных субъектов РФ в 2009–2018 гг. с целью выявления особенностей и тенденций развития бюджетной сферы в регионах ДФО. Полученные результаты и оценки дают представление о степени приоритетности дальневосточных регионов в бюджетной политике Российской Федерации.

Доходы консолидированных бюджетов

Доходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации формируют финансовую основу для выполнения регионами и муниципалитетами своих полномочий. Объем и структура доходов региональных бюджетов зависят от большого количества факторов, в том числе уровня экономического развития территории, фазы экономического цикла, налоговой системы, системы межбюджетных отношений, размеров теневого сектора экономики и др.

К 2005 г. в российском законодательстве был принят ряд законодательных норм, заложивших основу для последующего развития бюджетного федерализма. В частности, были определены базовые разграничения полномочий между различными уровнями власти в части формирования доходов и осуществления расходов, принципы формирования и распределения межбюджетных трансфертов (МБТ) бюджетам нижестоящего уровня. Была утверждена методика распределения дотаций на выравнивание бюджетной обе-

**НОВИЦКИЙ
Алексей
Андреевич**

Руководитель научных
проектов научно-
исследовательского отдела
Восточный центр
государственного
планирования
Минвостокразвития России,
ул. Льва Толстого, 8,
Хабаровск, Россия, 680000

**NOVITSKIY
Aleksei
Andrevich**

Project leader at the research
department
Eastern State Planning
Center of the Ministry for the
Development of the Russian
Far East and Arctic, 8, L'va
Tolstogo Street, Khabarovsk,
Russia, 680000

a.novitskiy@vostokgosplan.ru

спеченности субъектов РФ, основанная на расчёте уровня последней [4; 8].

С начала 2000-х гг. и вплоть до 2008 г. благоприятная конъюнктура мировых цен на нефть и относительно стабильный рост российской экономики обуславливали позитивную динамику региональных доходов.

В 2009 г. под влиянием мирового финансового кризиса произошло значительное сокращение поступлений налоговых доходов в бюджеты субъектов РФ и местные бюджеты. В целях оказания поддержки из федерального бюджета в регионы был направлен повышенный объём трансфертов. В большинстве регионов ДФО это позволило не только нивелировать снижение налоговых доходов, но и выйти на положительный прирост доходов бюджетов. Исключением стали Хабаровский край, где снижение налоговых поступлений было наиболее значительным, а также Амурская и Сахалинская области, где причиной снижения доходов стало сокращение трансфертов (*табл. 1*).

Начиная с 2010 г. в дальневосточных регионах началось восстановление темпов роста валового регионального продукта и налоговых поступлений в бюджет. Вместе с тем в 2010–2012 гг. ключевую роль в динамике доходов бюджетов сыграло резкое сокращение трансфертов из федерального бюджета.

В течение этого периода наиболее значительным снижением безвозмездных поступлений стало в Приморском крае, Сахалинской области и Чукотском автономном округе (ЧАО) – на 60% в реальном выражении. Компенсировать снижение трансфертов за счёт увеличения налоговых поступлений смогли только Республика Саха (Якутия) и Хабаровский край.

На фоне общего сокращения трансфертов региональным бюджетам объём трансфертов Камчатскому краю, напротив, почти ежегодно увеличивался. К 2012 г. доля МБТ в доходах края составила 66% (в том числе дотаций – 55%), что закрепляло за ним статус самого дотационного региона ДФО.

В 2013–2017 гг. доходы региональных бюджетов продолжились снижаться (в реальном выражении) как в целом по Российской Федерации, так и в ДФО. Основной причиной стала продолжающаяся политика по сокращению объёмов федеральной поддержки регионам в виде трансфертов. Более чем на половину безвозмездные поступления сократились в Амурской и Сахалинской областях, ЕАО. В наименьшей степени сокращение коснулось наиболее зависимого от трансфертов региона – Камчатского края (-10%). Из общей тенденции выпал только ЧАО, где объём безвозмездных поступлений в реальном выражении увеличился более чем 2 раза (*табл. 2*).

Таблица 1

Темп роста доходов бюджетов регионов ДФО в 2009–2012 гг. (в реальном выражении), %

Территория	2009			2010–2012		
	НиНД	БП	Всего	НиНД	БП	Всего
Республика Бурятия	98,1	123,3	111,9	117,8	75,9	92,5
Республика Саха (Якутия)	87,1	136,8	107,1	123,0	84,1	103,0
Забайкальский край	88,9	118,5	101,2	108,3	67,9	88,4
Камчатский край	94,7	124,8	113,1	116,1	108,9	109,0
Приморский край	91,1	198,1	127,4	120,8	37,3	76,4
Хабаровский край	84,5	109,0	90,2	117,6	87,9	105,0
Амурская область	99,0	93,2	96,5	108,6	76,0	95,0
Магаданская область	106,5	102,5	102,7	119,6	72,5	92,7
Сахалинская область	109,4	66,9	95,6	100,2	42,2	85,6
Еврейская автономная область	95,7	114,3	103,5	96,0	73,6	83,1
Чукотский автономный округ	148,0	83,7	107,0	76,9	42,7	59,9
По субъектам РФ в среднем	84,6	131,5	93,6	109,6	75,6	99,2

Примечание: для расчёта темпов роста в реальном выражении использовались дефляторы ВРП субъектов РФ; НиНД – налоговые и неналоговые доходы; БП – безвозмездные поступления.

Источники: рассчитано авторами по данным <http://roskazna.ru/ispolnenie-byudzheto/konsolidirovannye-byudzhety-subektov/> и <https://www.gks.ru/accounts>.

Таблица 2

Темп роста доходов бюджетов регионов ДФО в 2013–2018 гг. (в реальном выражении), %

Субъект РФ	2013–2017			2018		
	НиНД	БП	Всего	НиНД	БП	Всего
Республика Бурятия	91,7	85,4	88,6	104,6	102,7	103,7
Республика Саха (Якутия)	110,8	73,1	95,0	110,4	111,6	110,8
Забайкальский край	97,3	71,7	87,6	98,6	132,7	109,1
Камчатский край	105,3	89,6	95,3	102,6	106,7	105,0
Приморский край	96,0	65,8	88,2	101,5	116,0	104,3
Хабаровский край	83,2	63,2	78,5	96,4	120,0	100,8
Амурская область	108,9	46,6	88,1	97,1	124,1	101,9
Магаданская область	85,4	64,0	76,0	99,5	94,6	97,7
Сахалинская область	148,1	48,4	137,6	97,1	425,7	109,3
Еврейская автономная область	105,9	48,8	77,0	96,1	107,1	99,7
Чукотский автономный округ	88,7	212,2	132,6	94,5	120,1	109,0
По субъектам РФ в среднем	98,7	73,9	93,5	103,1	111,1	104,4

Примечание: для расчёта темпа роста доходов в 2010–2017 гг. использовались дефляторы ВРП, за 2018 г. – ВВП России (110,3%); НиНД – налоговые и неналоговые доходы; БП – безвозмездные поступления.

Источники: рассчитано авторами по данным <http://roskazna.ru/ispolnenie-byudzheto/konsolidirovannye-byudzhety-subektov/> и <https://www.gks.ru/accounts>.

Рост доходов бюджета в 2013–2017 гг. произошёл только в Сахалинской области (137,6%) и ЧАО (132,6%). В Сахалинской области кратное увеличение собственных доходов было связано с реализацией нефтегазовых проектов, в том числе в рамках соглашений о разделе продукции.

В 2018 г. на фоне относительного улучшения макроэкономических показателей российской экономики¹, увеличения экспортных цен на нефть² в большинстве дальневосточных регионов произошло увеличение доходов бюджетов.

При более пристальном рассмотрении динамика доходов бюджетов является не столь однозначной. Основной прирост доходов был обеспечен за счёт роста объёмов трансфертов. Собственные доходы бюджетов сократились в семи субъектах ДФО, а ещё в двух темпы роста доходов были ниже среднероссийского уровня (при росте в среднем по субъектам РФ на 3,1% в реальном выражении). Фактическая динамика налоговых поступлений пока не позволяет говорить о перспективах существенного повышения доходов региональных бюджетов за счёт этого источника.

Основу налоговых поступлений в региональных бюджетах составляют налог на доходы физических лиц (от 29,3 до 62,2% налоговых поступлений) и налог на прибыль организаций (от 15,0 до 49,5% налоговых поступлений). Однако доля последнего в доходной части бюджетов в 2018 г. была ниже среднероссийского значения (25,1%) во всех регионах ДФО за исключением Сахалинской области (в том числе Камчатский край – 3,8%, ЕАО – 8,8%, Республика Бурятия – 10,6%)³.

Можно предположить, что относительно невысокая доля налога на прибыль объясняется как низкой экономической активностью и низкой рентабельностью в экономике регионов Дальнего Востока, так и нахождением центров прибыли основных крупнейших компаний за пределами региона (например, консолидированные группы налогоплательщиков) или страны (офшоры).

После продолжительного периода сокращения и нестабильности объём трансфертов в 2018 г. увеличился во всех субъектах ДФО (за исключением Магаданской области) и суммарно составил 287,1 млрд рублей (117,2% к уровню 2017 г. в реальном выражении). В том числе дотации увеличились на 34,4 млрд рублей (на 11,3%), субвенции – на 2,5 млрд рублей (на 0,2%), иные межбюджетные трансферты (ИМБТ) – на 32,3 млрд рублей (в 2,6 раза), а субсидии сократились на 4,1 млрд рублей (на 21,5%) (*табл. 3*).

Как и в случае налоговых доходов, в некоторых регионах ДФО и по отдельным видам МБТ темпы роста были ниже среднего значения по субъектам РФ. Кратный рост объёма ИМБТ в Сахалинской области, ЧАО и некоторых других регионах был обусловлен эффектом «низкой базы». В 2018 г. в форме ИМБТ десяти дальневосточным регионам было выделено 23,8 млрд рублей на реализацию мероприятий планов социального развития центров экономического роста субъектов РФ в ДФО⁴.

¹ По данным Росстата, рост ВВП России составил 102,3% в сравнении с 101,6% в 2017 г.

² Цена на нефть марки «Юралс» в 2018 г. составила 69,97 доллара США за баррель, что на 32% выше, чем в 2017 г.

³ Рассчитано авторами по данным <http://roskazna.ru/ispolnenie-byudzheto/konsolidirovannye-byudzhety-subektov/>.

⁴ Распоряжение Правительства РФ № 1194-р от 16 июня 2018 г. «Об утверждении распределения иных межбюджетных трансфертов, предоставляемых в 2018–2020 годах из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на реализацию мероприятий планов социального развития центров экономического роста субъектов Российской Федерации, входящих в состав Дальневосточного федерального округа».

Таблица 3

Темп роста межбюджетных трансфертов бюджетов регионов ДФО в 2018 г.
к уровню 2017 г. (в реальном выражении), %

Территория	Дотации		Субсидии		Субвенции		ИМБТ		Рост, всего
	доля	рост	доля	рост	доля	рост	доля	рост	
Республика Бурятия	33,5	107,4	6,3	101,0	4,9	95,3	2,9	85,0	103,5
Республика Саха (Якутия)	19,5	109,4	1,4	74,3	1,7	103,5	1,9	240,3	110,7
Забайкальский край	27,9	145,8	2,9	109,3	5,4	103,7	1,5	123,3	133,6
Камчатский край	48,2	99,2	2,1	82,6	1,2	91,5	3,4	199,2	101,4
Приморский край	11,6	142,2	3,9	96,6	2,6	95,7	3,4	87,6	114,3
Хабаровский край	8,0	114,5	3,9	80,7	2,9	98,0	7,9	229,7	124,5
Амурская область	9,4	133,0	3,0	67,4	4,8	108,2	4,1	647,6	128,4
Магаданская область	18,9	104,1	1,3	24,4	1,7	102,3	1,6	57,1	83,9
Сахалинская область	0,8	749,5	0,4	72,7	0,9	101,8	10,1	4163,5	700,6
Еврейская автономная область	22,0	101,8	2,4	78,8	5,7	100,7	4,6	175,8	105,4
Чукотский автономный округ	27,8	84,8	3,7	42,9	0,8	93,2	12,8	1553,9	104,5
По субъектам РФ в среднем	8,4	123,7	3,1	82,7	2,7	92,2	2,7	154,0	111,0

Примечание: для расчёта темпов роста в реальном выражении использован дефлятор ВВП России за 2018 г. (110,3%) ([https://gks.ru/storage/mediabank/tab4\(1\).htm](https://gks.ru/storage/mediabank/tab4(1).htm)); доли указаны в доходах консолидированного бюджета субъекта РФ.

Источники: рассчитано авторами по данным <http://roskazna.ru/ispolnenie-byudzheto/konsolidirovannye-byudzhety-subektov/>.

На сегодняшний день только в трёх субъектах ДФО уровень доходов бюджета превышает «докризисное» значение 2008 г. (в реальном выражении): Республика Саха (Якутия) (116,1%), Камчатский край (123,4%) и Сахалинская область (123,0%). В Якутии и Сахалинской области это объясняется реализацией на их территории крупных сырьевых проектов, генерирующих налоговые поступления. Камчатский край – единственный регион в ДФО, в котором объём федеральных трансфертов увеличился за последние 10 лет. Все остальные дальневосточные субъекты РФ не смогли компенсировать снижение трансфертов ростом собственных доходов.

Расходы консолидированных бюджетов

Расходы консолидированных бюджетов в 2006–2018 гг., также как и доходы, имели разнонаправленную динамику. Одним из факторов, повлиявших на увеличение бюджетных расходов в течение всего периода, стала устойчивая тенденция передачи органам власти субъектов РФ дополнительных полномочий, не обеспеченных финансированием. По имеющимся оценкам, в 2005–2015 гг. количество полномочий, непосредственно делегируемых с федерального на региональный уровень, увеличилось с 11 до 117 (в 10,6 раза), полномочий по предметам

совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ – с 46 до 105 (в 2,2 раза) [7]. При этом доля доходов консолидированных бюджетов субъектов РФ в доходах консолидированного бюджета РФ в 2008–2015 гг. сократилась с 38,3 до 34,6%. Увеличение объёма полномочий, не обеспеченных достаточным финансированием, сыграло роль в снижении сбалансированности региональных бюджетов.

В анализируемом периоде 2009–2018 гг. наиболее существенно расходы бюджетов росли в 2009 г., что было связано с положительной динамикой доходов в большинстве регионов Дальнего Востока (*табл. 4*).

Таблица 4

Темп роста расходов бюджетов регионов ДФО в 2009–2018 гг. (в реальном выражении), %

Территория	2009	2010–2012	2013–2017	2018
Республика Бурятия	112,3	96,3	90,6	99,5
Республика Саха (Якутия)	100,1	108,0	96,4	101,0
Забайкальский край	100,9	95,6	84,5	104,9
Камчатский край	103,7	111,9	93,6	104,3
Приморский край	116,9	91,4	81,3	95,5
Хабаровский край	92,0	107,0	78,1	103,3
Амурская область	102,2	104,4	77,6	101,9
Магаданская область	99,4	98,1	78,4	96,3
Сахалинская область	107,3	87,8	147,3	109,2
Еврейская автономная область	98,8	85,6	82,6	97,2
Чукотский автономный округ	87,7	101,1	106,6	103,0
По субъектам РФ в среднем	97,9	97,2	90,8	99,7

Примечание: для расчёта темпа роста доходов в 2009–2017 гг. использовались дефляторы ВРП, за 2018 г. – ВВП России (110,3%).

Источники: рассчитано авторами по данным <http://roskazna.ru/ispolnenie-byudzhetrov/konsolidirovannye-byudzhety-subektov>.

Новые директивы, установленные «майскими» указами Президента РФ 2012 г., привели в 2013 г. к росту расходов консолидированных бюджетов¹. Увеличение ассигнований было в основном связано с повышением расходов на оплату труда в социальной сфере (образовании, здравоохранении и др.). С 2014 г. началось падение доходов бюджетов, обусловленное снижением трансфертов и – в меньшей степени – собственных доходов регионов. В этих условиях регионы были вынуждены секвестировать расходы, что было реализовано за счёт «несоциальных» направлений расходов (развитие инфраструктуры, поддержка экономики), а также за счёт экономии расходов в бюджетной сфере (сокращение сети бюджетных организаций и др.). В результате за 2013–2017 гг. расходы бюджетов снизились в реальном выражении почти во всех субъектах ДФО (за исключением Сахалинской области и ЧАО).

С 2018 г. на фоне роста доходов консолидированных бюджетов в большинстве дальне-

¹ Указы Президента РФ №№ 597, 599, 600 и 606 от 7 мая 2012 г.

восточных регионов возобновился и рост расходов. Наиболее выраженным стал рост социальных и административных расходов при снижении доли расходов на другие направления. Например, в 7 регионах Дальнего Востока увеличилась доля социальных расходов, в 6 регионах – административных расходов, в 8 регионах снизилась доля инфраструктурных расходов¹.

Доля социальных расходов в бюджетах регионов Дальнего Востока является сравнительно высокой (от 50 до 70%), за исключением ЧАО (32%). В сложившейся структуре расходов после выполнения социальных обязательств и обеспечения административных расходов на развитие инфраструктуры и экономики остаётся лишь небольшая часть ресурсов, имеющая тенденцию к сокращению.

Сбалансированность консолидированных бюджетов

В 2009 г. в условиях мирового финансового кризиса консолидированные бюджеты субъектов РФ были исполнены со средним дефицитом –5,6%. В ДФО рост федеральных трансфертов обусловил превышение доходов над расходами в большинстве регионов: дефицитные бюджеты имели только Хабаровский край и Амурская область (*табл. 5*).

Таблица 5

Дефицит (профицит) консолидированных бюджетов дальневосточных субъектов РФ
(к объёму доходов), %

Территория	2009	2010	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Республика Бурятия	1,7	–4,2	–2,4	–0,7	–8,3	–2,3	–4,9	–4,8	–0,6
Республика Саха (Якутия)	2,2	3,6	–2,6	–6,7	–2,9	–2,3	–3,8	–4,2	5,0
Забайкальский край	0,7	–0,4	–7,3	–9,7	–14,4	–12,4	0,3	–3,5	0,5
Камчатский край	1,8	4,4	–0,8	0,2	–1,8	–0,4	–0,8	1,1	1,8
Приморский край	12,7	–9,9	–4,5	–11,0	–3,3	–0,1	4,1	3,6	11,7
Хабаровский край	–4,5	4,6	–6,4	–3,4	–15,4	–12,3	–4,6	–5,8	–8,4
Амурская область	–2,4	–0,8	–12,6	–3,7	–21,7	–8,2	6,1	0,8	0,8
Магаданская область	4,4	5,1	–1,2	–9,5	–16,2	–20,0	–2,5	–4,4	–2,9
Сахалинская область	4,0	–16,8	1,4	–2,2	14,9	4,8	–2,1	–5,5	–5,4
Еврейская автономная область	3,0	3,1	0,1	–3,1	–17,5	–14,0	–6,5	–7,2	–4,5
Чукотский автономный округ	22,9	–25,5	–30,2	–52,3	–4,5	7,5	8,5	–4,6	1,2
По субъектам РФ в среднем	–5,6	–1,5	–3,5	–7,9	–5,0	–1,8	–0,1	–0,5	4,1

Источники: рассчитано авторами по данным <http://roskazna.ru/ispolnenie-byudzhetrov/konsolidirovannye-byudzhety-subektov/> и <https://fedstat.ru/indicator/31074>.

Начавшееся с 2010 г. снижение объёмов федеральных трансфертов было настолько рез-

¹ Рассчитано авторами по данным <http://roskazna.ru/ispolnenie-byudzhetrov/konsolidirovannye-byudzhety-subektov/>.

ким, что регионы не успевали в соответствующей мере сокращать расходы. В 2010 г. с дефицитом бюджет исполнили 6 из 11 регионов ДФО, а в 2012 г. таких регионов было уже девять. С 2012 г. начался системный рост дефицитов региональных бюджетов, основной причиной которого было не ухудшение экономической ситуации, а опережающий рост расходов над доходами. Кроме того, на фоне расширения полномочий органов власти регионов (передачи им так называемых «нефинансируемых мандатов») существовавшие механизмы компенсации не обеспечивали полного финансового покрытия расходов [2; 3].

В большинстве регионов ДФО максимальные размеры суммарного дефицита бюджетов наблюдались в 2013–2014 гг., достигнув 6,3% доходов в целом по ДФО. Наибольшие значения дефицита бюджета в эти годы были зафиксированы в ЧАО (–52,3%), Амурской области (–21,7%), ЕАО (–17,5%), Магаданской области (–16,2%).

В последующие годы происходило постепенное снижение размера дефицита. В 2018 г. опережающий рост доходов бюджетов над расходами привёл к повышению сбалансированности бюджетов дальневосточных регионов, и в девяти регионах произошло либо сокращение размеров дефицита бюджета, либо переход к профициту.

В условиях систематического дефицита ресурсов для выполнения установленного объёма полномочий регионы были вынуждены использовать заёмные средства как источники финансирования дефицита. В 2016–2018 гг. сбалансированность региональных бюджетов начала постепенно восстанавливаться, и размеры дефицитов снизились. Вместе с тем накопительный эффект заимствования в течение нескольких лет привёл к формированию существенного «долгового навеса», в ряде регионов соизмеримого с годовым объёмом собственных доходов.

Государственный долг

До 2012 г. объёмы государственного долга дальневосточных субъектов РФ увеличивались умеренными темпами. Начиная с 2012 г., появление системных дефицитов консолидированных бюджетов привело к быстрому наращиванию госдолга.

На начало 2019 г. государственный долг имели почти все бюджеты регионов ДФО (за исключением Сахалинской области). Также во всех регионах ДФО имеется долг муниципальных образований, однако его объём увеличивался медленно (в целом по дальневосточным субъектам РФ в 2009–2018 гг. рост составил 10%), а основной его прирост произошёл до 2013 г.

В 2018 г. суммарный объём государственного и муниципального долга регионов ДФО увеличился на 8,6 млрд рублей или 3,9% (в номинальном выражении). При этом в среднем по субъектам РФ объём государственного и муниципального долга в 2018 г. снизился на 3,9%. Увеличение объёма государственного и муниципального долга произошло в 6 регионах ДФО, но основной прирост обеспечили Хабаровский край (+8,8 млрд рублей) и Магаданская область (+1,0 млрд рублей) (*табл. 6*).

Высокий уровень долговой нагрузки бюджета¹ является фактором, снижающим устойчивость региональных бюджетов. В случае резкого наращивания расходов или сокращения доходов в результате какого-либо внешнего шока может произойти увеличение госдолга до уровня, превышающего объём налоговых и неналоговых доходов². В этом случае использование дополнительного заёмного капитала невозможно в соответствии с положениями Бюджетного кодекса РФ. Оказавшись в такой ситуации, бюджеты могут полностью потерять способность

¹ Уровень долговой нагрузки бюджета характеризует относительный размер государственного долга субъекта РФ и возможность погашения накопленного долга. Рассчитывается как отношение объёма государственного долга региона к общему объёму доходов бюджета без учёта безвозмездных поступлений.

² Бюджетным кодексом РФ (статья 107) установлено предельное значение данного показателя для высокودотационных регионов – 50%, для всех остальных – 100%.

исполнять свои расходные обязательства.

Уровень долговой нагрузки в среднем по 11 регионам ДФО на 1 января 2019 г. составил 35,9%, что на 2,8 процентных пункта ниже, чем годом ранее. В 2018 г. ухудшили показатель долговой нагрузки только 2 региона: Хабаровский и Приморский края (*табл. 7*).

Таблица 6

Объём государственного и муниципального долга дальневосточных субъектов РФ
(на конец года), млрд рублей

Субъект РФ	2009	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Республика Бурятия	2,6	5,6	8,1	11,3	12,9	13,1	14,1	14,9
Республика Саха (Якутия)	15,3	16,2	25,7	31,9	40,3	47,4	54,7	53,8
Забайкальский край	4,6	10,8	15,8	21,1	27,7	27,9	29,7	29,2
Камчатский край	7,2	5,4	5,6	7,8	6,9	5,0	5,9	5,0
Приморский край	2,1	4,2	13,6	13,5	13,6	11,5	9,7	9,8
Хабаровский край	4,9	7,3	17,7	26,1	34,2	39,3	44,3	53,1
Амурская область	3,5	16,3	24,3	30,0	32,2	32,4	29,4	29,1
Магаданская область	3,8	3,2	4,6	8,6	14,4	14,2	15,4	16,4
Сахалинская область	2,3	6,6	9,7	3,3	2,5	1,7	2,2	2,9
Еврейская автономная область	0,1	1,7	2,6	3,5	4,9	5,4	5,8	5,9
Чукотский автономный округ	2,0	5,2	13,8	13,5	14,5	11,7	11,0	10,7

Примечание: в Сахалинской области государственный долг субъекта РФ отсутствует, имеется только муниципальный долг.

Источники: https://www.minfin.ru/ru/performance/public_debt/subdbt/.

Таблица 7

Уровень долговой нагрузки бюджетов дальневосточных субъектов РФ, %

Субъект РФ	2009	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Республика Бурятия	5,3	18,1	31,1	49,0	45,7	43,8	49,2	46,0
Республика Саха (Якутия)	38,9	22,2	37,7	36,1	37,5	40,1	46,2	36,4
Забайкальский край	25,1	47,1	68,4	87,9	107,2	91,7	90,9	80,7
Камчатский край	66,3	26,9	27,5	37,2	27,8	16,5	21,9	17,7
Приморский край	2,5	0,9	16,7	13,7	12,6	8,7	5,8	6,1
Хабаровский край	12,5	11,2	30,6	42,5	55,6	55,4	59,1	66,3
Амурская область	17,2	57,3	86,0	98,1	95,4	86,8	72,5	69,3
Магаданская область	44,7	11,8	22,8	52,2	77,5	60,0	72,7	71,1
Сахалинская область	0,8	4,5	5,9	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Еврейская автономная область	0,3	46,6	58,7	73,2	109,4	100,6	93,5	89,8
Чукотский автономный округ	23,5	55,0	123,0	144,5	100,9	76,3	96,7	90,3

Источники: рассчитано авторами по данным <http://roskazna.ru/ispolnenie-byudzheto/konsolidirovannye-byudzhety-subektov/> и https://www.minfin.ru/ru/performance/public_debt/subdbt/.

В Хабаровском крае произошло ухудшение структуры госдолга: объём бюджетных кре-

дитов снизился на 2,8 млрд рублей, при этом объём банковских кредитов вырос на 6,6 млрд рублей. Также в целях досрочного погашения части коммерческих кредитов и оптимизации структуры долга Правительством Хабаровского края в 2018 г. были размещены государственные облигации на сумму 4,1 млрд рублей.

По итогам 2018 г. по уровню долговой нагрузки бюджета относительно устойчивые бюджеты имели Камчатский край (высокодотационный регион), Сахалинская область (отсутствует государственный долг) и Приморский край (объём госдолга находится на низком уровне). К регионам с наименее устойчивыми бюджетами можно отнести ЧАО, ЕАО, Забайкальский край, Магаданскую и Амурскую области, Хабаровский край. При этом первые три региона находятся в наиболее тяжёлой ситуации (долговая нагрузка превышает 80% собственных доходов).

Наличие госдолга также является источником неэффективных расходов, связанных с его обслуживанием. Доля расходов, направляемых на эти цели в регионах Дальнего Востока, как правило, составляет не более 3–4 процентов расходной части бюджета¹.

В ряде регионов Дальнего Востока имеется существенный резерв повышения эффективности структуры долговых обязательств. По состоянию на 1 января 2019 г. в усреднённой структуре совокупного государственного долга регионов ДФО основную долю занимали кредиты кредитных организаций (42%), на втором месте – бюджетные кредиты (36%); оставшуюся часть составляют государственные ценные бумаги (15%) и госгарантии (7%)².

Преобладающая доля коммерческих кредитов характеризует структуру государственного долга как затратную и плохо сбалансированную. С 2014 г. в целях повышения сбалансированности бюджетов регионам выделяются бюджетные кредиты по ставке 0,1%, но, как показывают данные, далеко не все регионы воспользовались возможностью замещения коммерческих кредитов на бюджетные.

Относительно благоприятную структуру госдолга имеют регионы, где основную долю занимают бюджетные кредиты: ЧАО (85%), Камчатский край (75%), Приморский край (69%), Амурская область (65%), ЕАО (53%) и Забайкальский край (51%). При этом в ЧАО, Камчатском и Приморском краях коммерческие кредиты в составе госдолга полностью отсутствуют.

В Республике Саха (Якутия) значительную долю в структуре заимствований занимают облигации государственного займа (49%). Помимо Якутии обязательства такого вида имеют в своей структуре долга Камчатский край (1 млрд рублей, или 25% от объёма долга), Хабаровский край (4,1 млрд рублей, или 8% от объёма) и Магаданская область (1 млрд рублей, или 7% от объёма долга).

В 3 регионах ДФО структура госдолга является неэффективной, поскольку в ней преобладает доля коммерческих кредитов: Республика Бурятия (80%), Хабаровский край (71%), Магаданская область (58%).

В Сахалинской области – единственном низкодотационном регионе на Дальнем Востоке – ключевым фактором роста и поддержания доходов стали поступления от реализуемых на территории области нефтегазовых проектов. Область по-прежнему является единственным регионом Дальнего Востока, не имеющим долговых обязательств (имеется только муниципальный долг в размере 2,9 млрд рублей).

Основной прирост государственного долга в регионах ДФО пришёлся на период нарастания расходных обязательств в социальной сфере (начиная с 2012 г.). Заёмные средства использовались для финансирования социальных обязательств, в том время как капитальные

¹ Рассчитано по данным https://www.minfin.ru/ru/performance/public_debt/subdbt/.

² Там же.

вложения, расходы на развитие инфраструктуры и стимулирование экономики финансировались по остаточному принципу. Сложившаяся ситуация отражает определённые подходы региональных и федеральных органов власти к пониманию эффективности долговой политики и обеспечению долговой устойчивости регионов [6]. Привлечение заёмных средств в основном рассматривается не как инструмент регулирования территориального развития, а как способ финансирования дефицитов бюджетов и погашения уже имеющихся долговых обязательств [5].

Заключение

Ключевыми факторами, оказавшими влияние на состояние и динамику консолидированных бюджетов регионов ДФО, стали системное сокращение федеральным центром объёмов межбюджетных трансфертов и рост расходных обязательств, обусловленный «майскими указами» и передачей на уровень субъектов РФ дополнительных полномочий, не обеспеченных финансированием.

Активные меры по оптимизации расходов позволили постепенно снизить размеры дефицита бюджетов, при этом в большинстве регионов ДФО дефицитные бюджеты сохранялись до 2017 г. включительно. В 2018 г. на фоне роста доходов почти во всех регионах Дальнего Востока произошло либо сокращение размеров дефицита бюджета по сравнению с 2017 г., либо переход к профициту.

В отсутствие иных источников финансирования дефицитов бюджетов регионы были вынуждены прибегать к регулярным заимствованиям, значительная часть которых являлась коммерческими кредитами. Это привело к формированию «долгового навеса», наличие которого негативно влияет на устойчивость бюджетов и является источником неэффективных расходов, связанных с его обслуживанием.

К 2018 г., несмотря на снижение размеров дефицитов бюджета, проблема «долгового навеса» так и не получила решения. Ограниченные возможности наращивания собственных доходных источников не позволяют регионам обеспечить уверенное снижение уровня госдолга. Ряд дальневосточных субъектов РФ имеет уровень долговой нагрузки, близкий к предельно допустимым значениям по Бюджетному кодексу РФ. В ряде регионов структура долга является неэффективной в связи с высокой долей коммерческих кредитов.

Представляется, что в рамках федеральной политики по обеспечению опережающего социально-экономического развития Дальнего Востока целесообразно предусмотреть специальные решения, направленные на улучшение бюджетной обеспеченности и финансовой устойчивости региональных бюджетов дальневосточных субъектов РФ, включая увеличение собственных доходных источников (например, за счёт повышения доли в распределении акцизов¹, передачи части других федеральных налогов), реструктуризацию госдолга через бюджетные кредиты, предоставление специализированных трансфертов субъектам РФ в целях повышения бюджетной устойчивости [1; 9].

¹ Например, министром РФ по развитию Дальнего Востока и Арктики А.А. Козловым на заседании президиума Государственного Совета РФ 4 сентября 2019 г. было предложено уже начиная с 2020 г. предусмотреть доведение до 100% отчислений от акцизов на автомобильный бензин в территориальные дорожные фонды регионов Дальнего Востока в целях приведения в нормативное техническое состояние муниципальных автомобильных дорог (<https://minvr.ru/press-center/news/23359/>).

Список литературы

1. Андряков А.Д. Сбалансированность и устойчивость региональных бюджетов в 2008–2016 гг. // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2017. № 6. С. 25–39.
2. Васюнина М.Л. Межбюджетные трансферты субъектам Российской Федерации: современные проблемы и приоритеты // Дайджест-Финансы. 2019. Т. 24. № 2. С. 149–161. DOI: 10.24891/df.24.2.149
3. Голованова Н.В., Домбровский Е.А. Федеральный центр и регионы: изменение разграничения полномочий в 2005–2015 гг. // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2016. № 2. С. 41–51.
4. Канкулова М.И., Невский Д.А. Межбюджетные отношения в контексте вызовов экономического развития и возрастающих бюджетных рисков субъектов Российской Федерации // Финансовая аналитика: проблемы и решения. 2016. № 36. С. 39–54.
5. Леонов С.Н. Оценка результативности инструментов управления социально-экономическим развитием региона // Регионалистика. 2018. Т. 5. № 6. С. 53–69. DOI: 10.14530/reg.2018.6.53
6. Минакир П.А., Леонов С.Н. Государственный региональный долг: тенденции и особенности формирования // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2019. Т. 12. № 4. С. 26–41. DOI: 10.15838/esc.2019.4.64.2
7. Решение Межрегионального банковского совета при Совете Федерации по вопросу «Долговая нагрузка бюджетов субъектов Российской Федерации и их сбалансированность как важный фактор устойчивости финансовой системы». URL: <http://council.gov.ru/media/files/zVUAY31nNGw3Jz4GWkOFpNoJhWBTtRJG.pdf> (дата обращения: 23.11.2019).
8. Силуанов А.Г. Пути совершенствования межбюджетных отношений в Российской Федерации // Российское предпринимательство. 2012. Т. 13. № 2. С. 43–50.
9. Строев П.В., Власюк Л.И. Долговая нагрузка регионов и региональная политика // Финансы: теория и практика. 2017. Т. 21. № 5. С. 90–99.

References

1. Andryakov A.D. Balance and Sustainability of Regional Budgets in 2008–2016. *Nauchno-issledovatel'skiy finansovyy institut. Finansovyy zhurnal* [Financial Research Institute. Financial Journal]. 2017. No. 6. Pp. 25–39. (In Russian)
2. Vasyunina M.L. Intergovernmental Transfers for the Constituent Entities of the Russian Federation: Contemporary Issues and Priorities. *Daydzhest-Finansy* [Digest Finance]. 2019. Vol. 24. No. 2. Pp. 149–161. DOI: 10.24891/df.24.2.149 (In Russian)
3. Golovanova N.V., Dombrovskiy E.A. Federal Center and Regions: Assignment of Powers Changes in 2005–2015. *Nauchno-issledovatel'skiy finansovyy institut. Finansovyy zhurnal* [Financial Research Institute. Financial Journal]. 2016. No. 2. Pp. 41–51. (In Russian)
4. Kankulova M.I., Nevskii D.A. Intergovernmental Relations in the Context of Economic Development Challenges and Growing Budgetary Risks in the Constituent Entities of the Russian Federation. *Finansovaya analitika: problemy i resheniya* [Financial Analytics: Science and Experience]. 2016. No. 36. Pp. 39–54. (In Russian)
5. Leonov S.N. Assessment of the Effectiveness of Management Tools for Socio-Economic Development of a Region. *Regionalistika* [Regionalistics]. 2018. Vol. 5. No. 6. Pp. 53–69. DOI: 10.14530/reg.2018.6.53 (In Russian)
6. Minakir P.A., Leonov S.N. Regional Public Debt: Trends and Formation Specifics. *Ekonomicheskie i sotsial'nye peremeny: fakty, tendentsii, prognoz* [Economic and Social Changes: Facts, Trends, Forecast]. 2019. Vol. 12. No. 4. Pp. 26–41. DOI: 10.15838/esc.2019.4.64.2 (In Russian)

7. *Decision of the Interregional Banking Council under the Federation Council on the Issue of «Debt Burden of the Budgets of the Constituent Entities of the Russian Federation and Their Balance as an Important Factor in the Stability of the Financial System»*. Available at: <http://council.gov.ru/media/files/zVUAY31nNGw3Jz4GWkOFPNoJhWBTtRJG.pdf> (accessed 26 November 2019). (In Russian)
8. Siluanov A.G. Ways to Improve Intergovernmental Relations in the Russian Federation. *Rossiiskoe predprinimatelstvo* [Russian Journal of Entrepreneurship]. 2012. Vol. 13. No. 2. Pp. 43–50. (In Russian).
9. Stroeв P.V., Vlasjuk L.I. The Debt Burden of Regions and Regional Policy. *Finansy: teoriya i praktika* [Finance: Theory and Practice]. 2017. Vol. 21. No. 5. Pp. 90–99. DOI: 10.26794/2587-5671-2017-21-5-90-99 (In Russian)

■ ■ ■
Для цитирования:

Веприкова Е.Б., Гулидов Р.В., Новицкий А.А. Тенденции исполнения региональных бюджетов: Дальний Восток // Регионалистика. 2019. Т. 6. № 6. С. 50–63. DOI: [10.14530/reg.2019.6.50](https://doi.org/10.14530/reg.2019.6.50)

For citing:

Veprikova E.B., Gulidov R.V., Novitskii A.A. Execution Trends of Regional Budgets: Russian Far East. *Regionalistica* [Regionalistics]. 2019. Vol. 6. No. 6. Pp. 50–63. DOI: [10.14530/reg.2019.6.50](https://doi.org/10.14530/reg.2019.6.50) (In Russian)