
РЕГИОНАЛЬНЫЙ АНАЛИЗ

УДК 911.3 (470)

ВОЗМОЖНОСТИ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ В ГОД ПАНДЕМИИ: ЧТО ПОКАЗЫВАЕТ БЮДЖЕТНЫЙ АНАЛИЗ?

© 2021 г. Н.В. Зубаревич^{1,2}

¹ *Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова, географический факультет, Москва, Россия*

² *Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (РАНХиГС), Москва, Россия
e-mail: nzubarevich@gmail.com*

В год пандемии помощь бюджетам регионов выросла более чем в полтора раза, что обеспечило рост доходов бюджетов в подавляющем большинстве регионов, но привело к значительному усилению зависимости от федеральной помощи. В структуре помощи увеличилась доля целевых трансфертов (субсидий и субвенций), поэтому возможность маневра бюджетными ресурсами для регионов снизилась. Они вынуждены тратить дополнительную помощь в основном на предписанные сверху цели, что привело к дальнейшему росту централизации управления. Транспарентность выделения трансфертов регионам ухудшилась, объем дополнительной помощи не зависел от сокращения собственных доходов бюджетов регионов. До пандемии особую поддержку получали приоритетные «геополитические» регионы, в 2020 г. объяснить распределение помощи намного сложнее из-за нескоординированного выделения трансфертов разными федеральными министерствами и на разные цели. Бюджетный федерализм в России проявлялся только в некоторой свободе выбора региональными властями приоритетов расходов, но в ковидный год ее стало еще меньше. Общим приоритетом стало здравоохранение и, почти везде, социальная защита населения, поскольку на эти цели значительно добавили трансфертов. По остальным видам расходов приоритеты регионов различались, однако большинство из них субсидировало тарифы на ЖКХ и увеличило расходы на национальную экономику для выполнения целевых показателей президентского указа. Надежды на децентрализацию российской системы управления в период пандемии не оправдались, в межбюджетных отношениях степень зависимости регионов от федеральных властей усилилась.

Ключевые слова: пандемия, бюджеты регионов, трансферты, дефицит бюджета, расходы на здравоохранение, долг регионов.

DOI: 10.5922/1994-5280-2021-1-4

Введение и постановка проблемы. В ковидном 2020 г. появились многочисленные высказывания о наметившемся повороте к децентрализации российской системы управления, поскольку часть полномочий по борьбе с пандемией были переданы федеральными властями на уровень регионов. Заговорили даже об усилении федерализма, хотя он предполагает значительную автономию регионов в принятии решений, четко закрепленные за ними полномочия и обеспеченность финансовыми ресурсами

для их выполнения. Выстроенная в России «вертикаль власти» слабо соответствует этим критериям.

Что изменилось в год пандемии? Для оценки возможных сдвигов к децентрализации в первую очередь нужно рассматривать межбюджетные отношения центра и регионов: именно деньги, а не слова, служат «лакмусовой бумажкой» для анализа изменений. Очевидно, что ограничения деятельности бизнеса и снижение спроса в пандемию негативно повлияли на динамику доходов бюд-

жетов всех уровней. Кроме того, бюджетам регионов потребовалась дополнительная помощь для увеличения расходов на здравоохранение и социальную защиту населения. Негативный для бюджетов регионов баланс – снижение доходов и необходимость роста расходов – сразу ставит под сомнение разговоры о децентрализации и усилении федерализма в России.

В данной статье рассматриваются следующие вопросы:

- как пандемия повлияла на доходы бюджетов регионов и по каким регионам ударила сильнее?
- как изменилась зависимость бюджетов регионов от федеральной помощи?
- произошел ли сдвиг к более прозрачным межбюджетным отношениям, соответствующим федеративному устройству?
- можно ли выявить приоритеты помощи регионам в год пандемии в зависимости от разных факторов (уровня развития, бюджетной обеспеченности, географического положения и др.)?
- стали ли регионы более самостоятельными в принятии решений в расходной политике в ковидный год?

Обзор ранее проведенных исследований. Среди многочисленных зарубежных исследований бюджетного федерализма и географии общественных финансов можно выделить первый фундаментальный анализ межбюджетных отношений [16], объясняющий необходимость децентрализации, и исследования территориальной справедливости [18]. Они задают концептуальные рамки анализа межбюджетных отношений в России и проблем территориальной справедливости, которые в кризисы всегда обостряются.

В период пандемии даже появился термин «коронационализм» (coronationalism) который отражает сильное доминирование национальных правительств над региональными и местными властями, международными организациями [17]. Степень централизации была разной. Например, в ФРГ был принят ряд мер по централизации системы управления в ковидный кризис, но они были ограниченными, дальнейшие усилия по централизации страны за счет компетенции федеральных земель, предпринятые во время кризиса федеральным правительством

и, особенно, федеральным министерством здравоохранения, потерпели неудачу [20].

Зарубежные публикации, в которых рассматриваются проблемы субнациональных бюджетов в ковидный кризис, в основном сделаны «по горячим следам», с минимальным использованием количественного анализа. Кроме того, в них чаще рассматриваются бюджетные проблемы муниципалитетов. Для муниципалитетов ФРГ перечислены проблемы снижения доходов, роста расходов и долгов муниципалитетов, но без анализа данных [20]. Исследование устойчивости городских и сельских муниципалитетов Венгрии в период пандемии, проведенное с помощью телефонных опросов их руководителей, показало недостаточный уровень финансовой поддержки со стороны центральных властей в условиях снижения доходов муниципалитетов и необходимости наращивать расходы. Финансовая устойчивость муниципалитетов оценивалась по пятибалльной шкале, в городах нехватка средств была более значительной, чем в сельских муниципалитетах (3,4 и 2,9 баллов соответственно) [19]. При этом опрос не выявил роста противоречий в централизованной системе отношений центральных и местных властей в период пандемии. В исследовании по Великобритании перечислены объемы разных видов финансовой помощи регионам Англии в период пандемии. Кроме того, проведены расчеты дополнительной помощи, выделяемой из центрального бюджета Великобритании и бюджета Англии (для ее регионов) в расчете на душу населения. Больше получили Шотландия и Уэльс, меньше всего – Северная Ирландия, а по регионам Англии лидировал Северо-Запад [21]. Объяснения этих различий в статье не приводятся.

Обзор работ российских экономистов и географов включает только те исследования, в которых анализировалось состояние бюджетов российских регионов в разные кризисные периоды с 2009 по 2020 г. Трансформация межбюджетных отношений в кризис 2009 г. была рассмотрена О.В. Кузнецовой [7], показаны изменения структуры бюджетных расходов, а также особенности расширения налоговых полномочий бюджетов регионов в кризисный период. В работе автора данной статьи проводился анализ структуры расходов региональных бюджетов

тов в ходе кризиса, объемов бюджетной поддержки регионов и основных инструментов, главным из которых было увеличение трансфертов, в первую очередь дотаций на обеспечение сбалансированности бюджетов и поддержку занятости [3]. Более детально исследовались особенности бюджетной политики в этот кризис на примере шести регионов, было показано, что она слабо способствовала посткризисной модернизации их экономики [10].

Состояние бюджетов регионов в кризис 2015 г. анализировалось в мониторингах Центра развития НИУ ВШЭ и Института социального анализа и прогнозирования (ИНСАП) РАНХиГС. В научных статьях ставились более широкие задачи. Сопоставлялась динамика доходов бюджетов и экономических показателей регионов, влияющих на поступления налогов [4]. Анализировались динамика и структура социальных расходов в регионах не только за кризисный год, распределение бюджетных обязательств между федеральной властью и регионами при выполнении зарплатных указов, сделан вывод о том, что снижение бюджетной устойчивости регионов в основном произошло по этой причине, а не вследствие кризиса [5].

Состояние бюджетов регионов за разные месяцы пандемийного 2020 г. рассмотрено в мониторингах Института развития ВШЭ [13; 14; 15], мониторингах ИНСАП РАНХиГС, опубликованных в журнале «Экономическое развитие России» [8; 11; 12], а также в исследованиях А.Н. Дерюгина, опубликованных в этом журнале [1; 2]. Во всех работах выделяются основные тенденции – сильный спад доходов бюджетов в период локдауна и очень значительный рост федеральной помощи регионам. Анализ по итогам 2020 г. представлен в публикации А. Чернявского, но в целом по всем регионам с перечислением наиболее проблемных по отдельным бюджетным показателям и без сопоставления изменений в течение года [15]. Проведен также сравнительный анализ доходов бюджетов регионов в первые месяцы пандемии и в предыдущие кризисы 2000-х годов [6]. Он показал, что спад весной 2020 г. был самым сильным из-за локдауна. В статье М.В. Мильчакова, подготовленной в начале первой волны пандемии, рассматриваются сценарии бюджетных потерь и возмож-

ности реализации национальных проектов с учетом роста расходов бюджетов на борьбу с коронавирусной инфекцией. Автор отмечает, что до ковида на реализацию нацпроектов приходилось около 1/3 бюджетных ассигнований в общем объеме межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов РФ [9].

Перечисленные публикации важны для понимания бюджетных проблем регионов в период пандемии 2020 г., но в них не рассматривается вопрос: как изменилась российская бюджетная политика – в сторону децентрализации или дальнейшей централизации?

Источники данных и методы исследования. Анализ проводился на помесечных данных Федерального казначейства о исполнении консолидированных бюджетов регионов за 2020 г. и в предыдущие годы для расчетов динамики. Рассматривались все доходы бюджетов регионов, налоговые и неналоговые доходы (без трансфертов), которые часто называют собственными доходами, а также объем и динамика трансфертов (безвозмездной помощи), в том числе отдельных их видов: дотаций, субсидий, субвенций и иных межбюджетных трансфертов. Эти виды трансфертов различаются. Дотации могут тратиться регионами свободно (хотя в ковидный год часть дотаций выделялась на цели здравоохранения). Субсидии выделяются на конкретные цели, обозначенные федеральными органами власти, а регионы должны их софинансировать, добавляя средства своего бюджета. Субвенции – это средства на выполнение федеральных полномочий (выплату пособий по безработице и многие другие). Иные межбюджетные трансферты также имеют в основном целевой характер. Таким образом, только дотации (причем в год пандемии – не все из них) не имеют четких расходных целей, т. е. «не окрашены», и могут свободно использоваться регионами.

Расходы бюджетов анализировались в целом за 2020 г и 2019 г. для расчета динамики. Использована функциональная классификация расходов, позволяющая рассмотреть основные их виды – от национальной экономики, ЖКХ до основных видов социальных расходов (образование, здравоохранение, социальная политика и др.). Многолетний анализ расходов бюджетов регионов, проводимый автором, показал, что необходимо

разделять расходы бюджета Москвы и всех остальных регионов, поскольку их структура и динамика сильно различаются.

В российском бюджетном анализе не применяются корректировки динамики доходов и расходов на инфляцию, поэтому расчеты динамики даны в номинальных рублях. В статье использованы простые статистические методы анализа динамики и структуры бюджетных показателей, позволяющие получить содержательные ответы на поставленные вопросы.

Результаты исследования

1. Наиболее сильно в период пандемии пострадали бюджеты более развитых регионов, особенно нефтегазодобывающих, что снизило их бюджетную обеспеченность.

В первую волну пандемии за три месяца локдауна (апрель–июнь) сильно сократились доходы бюджетов почти всех регионов из-за снижения поступлений двух важнейших для регионов налогов – на доходы физических лиц (НДФЛ) и на прибыль (см. табл. 1). Динамика за весь год намного лучше, хотя потери налога на прибыль остаются значительными. Этот налог наиболее важен для доходов бюджетов ресурсодобывающих регионов, особенно нефтегазовых и отчасти угольных. Самый сильный спад поступлений налога на прибыль (на 38–52% в 2020 г.) имели Ямало-Ненецкий и Ненецкий АО, Республики Татарстан, Коми и Башкортостан, Пермский край, Тюменская, Кемеровская и Астраханская области. Поступления НДФЛ выросли благодаря большой доле занятых в бюджетном секторе и на госпредприятиях, где заработки индексировались. Помогла также краткосрочность роста неполной занятости (и как следствие, снижения заработной платы)

на других крупных и средних предприятиях и организациях, в основном во втором квартале в период локдауна. Даже налог на совокупный доход, который платит малый бизнес, в целом за год сократился только на 1%. Собственные (налоговые и неналоговые) доходы бюджетов регионов, несмотря на весенний провал, в целом за год снизились только на 2%, однако в нефтегазодобывающих регионах спад был намного сильнее – на 12–24%.

2. Помощь регионам в пандемию выросла беспрецедентно – более чем в полтора раза, такого роста трансфертов не было за весь постсоветский период, что привело к росту зависимости бюджетов регионов от федерального центра.

Помощь начали быстро наращивать в первые же месяцы пандемии, во втором квартале 2020 г. трансферты выросли на 3/4 и шли в основном на цели здравоохранения и социальной защиты. За весь 2020 г. регионы получили дополнительно более 1,3 трлн руб., объем межбюджетных трансфертов вырос на 54%, всех трансфертов – более чем в полтора раза и приблизился к 4 трлн руб. Кризис 2009 г. также сопровождался сильным снижением поступлений налога на прибыль и собственных доходов бюджетов многих регионов, но тогда объем трансфертов вырос на 34%. Оба кризиса схожи сильным ростом не только объема трансфертов, но и уровня дотационности бюджетов регионов – с 19 до 27% (см. рис. 1).

Зависимость бюджетов регионов от трансфертов в 2020 г. выросла во всех регионах, за исключением Москвы, Ханты-Мансийского АО, Сахалинской области и Чукотского АО, что обусловлено особенностями федеральной политики. Самый сильный

Таблица 1. Динамика доходов консолидированных бюджетов регионов в 2020 г., в % к тому же периоду 2019 г.

	Апрель–июнь 2020 г. к апрелю–июню 2019 г., %	Январь–декабрь 2020 г. к январю–декабрю 2019 г., %
Все доходы	-5	10
Налоговые и неналоговые доходы В том числе:	-20	-2
налог на прибыль	-27	-13
НДФЛ	-10	7
налог на совокупный доход	-28	-1
Все трансферты	73	51*

* Без учета возврата организациями субсидий прошлых лет в бюджет Москвы в декабре 2020 г. в размере 200 млрд руб. (это авансовые платежи бюджета, которые не были использованы).

Источник: расчеты по данным Федерального казначейства.



Рис. 1. Доходы консолидированных бюджетов регионов, все трансферты (трлн руб.)* и их доля в доходах бюджетов (%) (правая шкала).

* 2014–2016 гг. – без Крыма и Севастополя.

Источник: расчеты по данным Федерального казначейства.

рост дотационности произошел в относительно развитых и среднеразвитых регионах Приволжского ФО, Сибири, Северо-Запада и частично – Центра и Урала. Ранее они не были получателями масштабной помощи, но в 2020 г. сильнее «просели» по собственным доходам бюджета (см. рис. 2). По сравнению с 2018 и 2019 гг., когда дотационность также росла вследствие дополнительного финансирования нацпроектов из федерального бюджета, темпы ее роста в 2020 г. намного выше. Менее заметные изменения в высокодотационных регионах объясняются арифметически – рост трансфертов сопровождался почти таким же ростом доходов бюджета, и пропорция менялась слабо. Можно отметить только значительное повышение уровня дотационности Дагестана и Севастополя, получивших очень большой объем дополнительных трансфертов.

3. В структуре трансфертов быстрее всего росли целевые виды помощи, что снизило самостоятельность регионов в маневре бюджетными ресурсами – дополнительную помощь тратили в основном на то, что было предписано сверху.

Динамика отдельных видов трансфертов (см. табл. 2) обусловлена разными факторами. Опережающий рост субсидий – отчасти следствие увеличения помощи регионам для выплат социальных пособий на детей (на рождение третьего ребенка и до достижения им 3 лет, а также нового пособия на детей от 3 до 7 лет). Суммарно эти две субсидии составили более четверти объема всех субсидий, полученных регионами в 2020 г. Остальные субсидии в основном шли на софинансирование выполнения нацпроектов. Иные межбюджетные трансферты, как и субсидии, выделяются на конкретные цели, они выросли почти в полтора раза.

Рост субвенций во многом обусловлен кризисом рынка труда в период пандемии. Выплата пособий по безработице – федеральное полномочие, их объем вырос почти вдвое (с 104 млрд руб. в 2019 г. до 197 млрд руб. в 2020 г.) и составлял треть всех субвенций. При этом уровень зарегистрированной безработицы с марта по сентябрь 2020 г. вырос в 5 раз, чему способствовали увеличение размера пособий по безработице и упрощение регистрации в службах занятости.

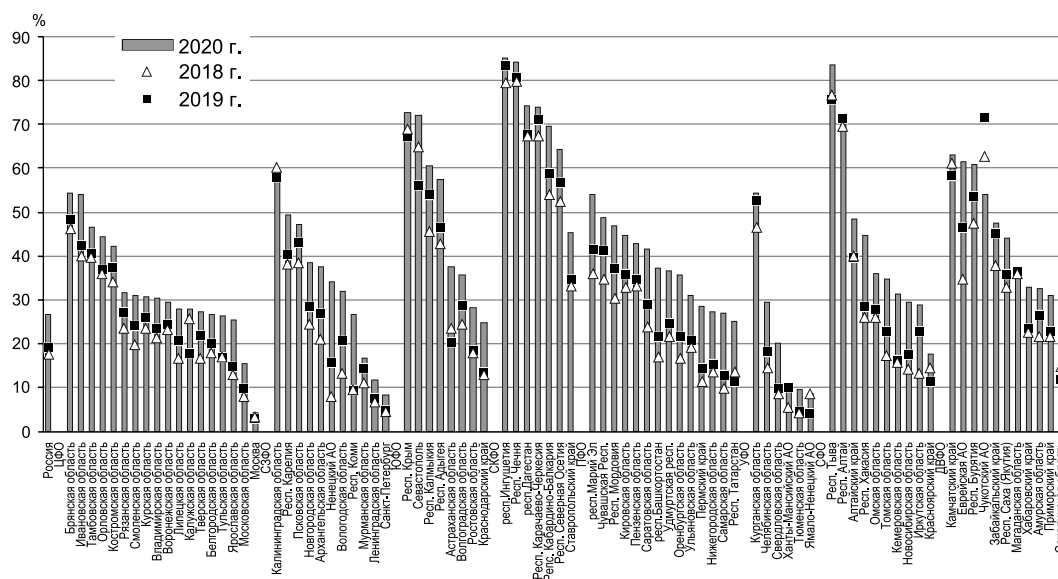


Рис. 2. Доля трансфертов в доходах консолидированных бюджетов регионов, %.

Источник: расчеты по данным Федерального казначейства.

Однако к концу 2020 г. зарегистрированных безработных стало на треть меньше в связи с улучшением экономической ситуации и по институциональным причинам – с октября минимальный размер пособий был снижен до 1,5 тыс. руб., а регистрация безработных ужесточилась.

Дотации на выравнивание рассчитываются по формуле и относительно стабильны, их объем вырос только на 6%. Регионы сами решают, как использовать эти средства. Дота-

ции на сбалансированность – самые непрозрачные по критериям выделения, их объем сильно меняется год от года. В 2020 г. рост дотаций на сбалансированность в 2,3 раза отчасти стал следствием пандемии: на здравоохранение (развертывание коек, закупку оборудования, доплаты врачам и медработникам) добавлено около 90 млрд руб. при общем росте этого вида дотаций на 337 млрд руб. Дотации на сбалансированность служат инструментом как форс-мажорных расходов

Таблица 2. Объем и динамика трансфертов от других бюджетов бюджетной системы с выделением отдельных видов трансфертов

	Объем, млрд руб.			Доля, %			Динамика (прирост), %	
	2018 г.	2019 г.	2020 г.	2018 г.	2019 г.	2020 г.	2020 г. к 2019 г., %	2020 г. к 2019 г., %
Трансферты от других бюджетов, в том числе:	2085	2453	3776	100	100	100	18	54
Дотации всего	1035	924	1304	49,6	37,7	34,5	-11	41
В том числе:								
дотации на выравнивание	644	675	718	30,9	27,5	19,0	5	6
дотации на сбалансированность и прочие	391	249	586	18,8	10,2	15,5	-36	136
Субсидии	384	557	1012	18,4	22,7	26,8	45	82
Субвенции	332	397	606	15,9	16,2	16,0	20	53
Иные межбюджетные трансферты	334	575	854	16,0	23,4	22,6	72	48

Источник: расчеты по данным Федерального казначейства.

(увеличиваются в кризисные периоды), так и реализации геополитических приоритетов (значительная часть достается Чечне, Крыму и Севастополю).

Таким образом, рост объема трансфертов за счет субсидий, субвенций и иных межбюджетных трансфертов, а также части дотаций, направленных на цели здравоохранения, снизил самостоятельность властей регионов в принятии решений. Трансферты, которые регионы могли тратить, самостоятельно выбирая приоритеты, росли значительно медленней.

4. Транспарентность (прозрачность) помощи регионам в период пандемии ухудшилась, что создает антистимулы для развития из-за нескоординированной политики федеральных ведомств и роста лоббизма.

Трансферты регионам выделяются не только Минфином, но и другими федеральными ведомствами. Координация помощи из федеральных структур явно ухудшилась в год пандемии, это показывает соотношение потерь бюджетов регионов («выпадающих»

доходов, т. е. разницы налоговых и неналоговых доходов 2020 г. по сравнению с 2019 г.), и объема дополнительных трансфертов в 2020 г. по сравнению с 2019 г.

Самые большие потери («выпадающие» доходы) при малом объеме дополнительных трансфертов – в нефтегазодобывающих Ямало-Ненецком и Ненецком АО, а также в Тюменской области, сокращение трансфертов при спаде доходов – в Сахалинской области (см. табл. 3). В 2019 г. эти регионы имели высокую бюджетную обеспеченность, их душевые доходы бюджета с корректировкой на индекс бюджетных расходов (ИБР) были на 60% выше средних по регионам РФ. Слабая федеральная помощь означает для них только одно – придется «выкручиваться» за счет собственных бюджетных ресурсов. Однако в группе пострадавших есть еще 8 регионов, которым слабо компенсировали «выпадающие» доходы бюджета. Среди них не только республика Татарстан, в которой бюджетная обеспеченность в 2019 г. была на 20% выше средней по регионам РФ, но и регионы

Таблица 3. Разница собственных (налоговых и неналоговых) доходов консолидированных бюджетов региона и дополнительных трансфертов, 2020 г. по сравнению с 2019 г., млрд руб.

Регионы	Минимальная помощь		Регионы	Максимальная помощь	
	изменение собственных доходов	дополнительные трансферты		изменение собственных доходов	дополнительные трансферты
Тюменская область	-56,1	7,1	Московская область	15,9	50,2
Ямало-Ненецкий АО	-39,1	8,6	Краснодарский край	-26,3	46,8
Сахалинская область	-14,5	-6,8	Республика Башкортостан	-22,9	45,1
Ненецкий АО	-4,9	4,4	Республика Дагестан	3,0	43,5
Республика Татарстан	-43,3	47,4	Свердловская область	-3,9	39,5
Кемеровская область	-24,1	31,1	Самарская область	-3,9	38,8
Пермский край	-21,7	27,2	Новосибирская область	1,8	33,7
Республика Коми	-14,5	17,8	Республика Крым	-1,2	33,6
Архангельская область	-8,2	13,6	Республика Саха (Якутия)	-6,1	32,3
Астраханская область	-6,8	12,1	Ростовская область	5,0	30,9
Карачаево-Черкесская Республика	0,2	4,0	Чеченская Республика	1,4	28,1
Курганская область	1,9	3,9	г. Санкт-Петербург	6,0	24,5
Ханты-Мансийский АО	6,7	-0,8	Воронежская область	11,3	14,8

Источник: расчеты по данным Федерального казначейства.

с невысокими душевыми доходами бюджета, у которых нет бюджетных ресурсов для наращивания бюджетных расходов в период пандемии. Объяснить, почему им дали так мало трансфертов, не представляется возможным.

Перечень регионов, получивших максимальный объем дополнительной помощи, еще менее объясним: более половины из них не имели спада собственных доходов. Наиболее показательны сопоставление Республик Татарстан и Башкортостан: первой едва перекрыли трансфертами «выпадающие» доходы, а второй – перекрыли их двукратно. Объяснить дифференциацию выделения трансфертов субъектам РФ в год пандемии стало еще сложнее, чем в предыдущие годы. Скорее всего, это следствие несинхронности действий разных федеральных ведомств по выделению трансфертов регионам и отсутствия межведомственной координации. Кроме того, нужно учитывать, как распределялись трансферты в доковидном 2019 г.

5. Децентрализация сохранилась только в некоторой «свободе маневра» при выборе властями регионов приоритетов расходов бюджета, однако опережающий рост «целевых» трансфертов уменьшил эти возможности.

Получив большой объем дополнительных трансфертов, в основном на предписанные сверху цели, регионы наращивали те расходы, на которые они получили дополнительные средства. Главный приоритет – здравоохранение: в среднем по регионам расходы по этой статье выросли на 72%, в том числе в Москве – более чем в два раза, а без учета Москвы – на 64% (см. табл. 4). Второй приоритет – социальная политика (социальная защита населения), рост этих расходов обу-

словлен трансфертами на выплаты дополнительных пособий на детей и пособий по безработице. В результате федеральные власти в ковидный год еще сильнее влияли на приоритеты расходов бюджетов регионов.

Однако некоторая степень свободы в расходной политике все же осталась. Как ее использовали? Можно отметить значительные различия в приоритетах Москвы и остальных регионов. Богатая столица существенно сократила расходы на благоустройство (они составляли 2/3 всех расходов на ЖКХ). Москва также медленнее наращивала расходы на социальную политику (социальную защиту населения), поскольку значительную часть этих расходов составляют стабильные выплаты московских надбавок к пенсии (5,5% всех расходов столичного бюджета в последние два года). Кроме того, в столице быстрее росли расходы на содержание бюрократии (общегосударственные вопросы), что выглядит странным в условиях экономического кризиса.

Остальные регионы выбрали иные приоритеты. Почти в 80% субъектов РФ выросли расходы на ЖКХ для субсидирования организаций коммунального хозяйства из бюджета. Таким путем власти пытались сдерживать рост тарифов ЖКХ для населения в условиях снижения реальных доходов россиян. Почти все регионы увеличили расходы на благоустройство для выполнения разработанных федеральными органами показателей по нацпроекту. Только девять регионов сократили расходы на национальную экономику, в основном уменьшив поддержку агросектора и расходы на транспорт. Остальные наращивали расходы для выполнения нацпроектов, особенно на дорожное строительство, среди них и регионы

Таблица 4. Динамика расходов консолидированных бюджетов регионов в 2020 г., в % к 2019 г.

	Все регионы	Москва	Регионы без Москвы
Расходы всего в том числе:	15	12	16
Общегосударственные вопросы	11	26	9
Национальная экономика	8	9	8
ЖКХ	-3	-22	8
в том числе благоустройство	-7	-20	10
Образование	6	6	6
Здравоохранение	72	101	64
Социальная политика	24	14	26

Источник: расчеты по данным Федерального казначейства.

с сильным падением собственных доходов бюджета (Ямало-Ненецкий АО, Республики Коми и Башкортостан, Тюменская, Архангельская, Астраханская области). В целом «коридор возможностей» регионов в маневре расходами стал более узким из-за преобладания целевых трансфертов их бюджетам.

6. Несмотря на рост помощи более чем в полтора раза, сбалансированность бюджетов регионов в 2020 г. ухудшилась из-за необходимости быстро наращивать социальные расходы, поэтому большинство регионов имели дефицит бюджета. Его масштабы сопоставимы с кризисом 2009 г., но меньше, чем в середине 2010-х – в период выполнения зарплатных указов.

Более быстрый рост расходов в 2020 г. (+15%) по сравнению с доходами (+10%) привел к дефициту бюджетов регионов, он составил почти 5% от доходов. Закончили год с дефицитом 57 регионов. В 2019 г. таких было 35, в 2018 г. – только 15 (см. рис. 3). Наиболее дефицитны бюджеты регионов с большими потерями доходов и слабой или недостаточной федеральной помощью – Тюменской и Кемеровской областей (-20–21% в 2020 г.), Ямало-Ненецкого АО, республик Башкортостан, Коми, Удмуртия и Хакасия, Пермского края, Архангельской, Томской областей (-12–16%). Из них только Хакасия

и Архангельская область относятся к среднототационным, остальные – низкодотационные. Таким образом, проблема дефицита острее в регионах, которые были менее зависимыми от федеральной помощи.

Дефицит бюджетов регионов в пандемию велик, но не уникален. В кризис 2009 г. более 50 регионов имели дефицит бюджета, а уровень дефицита был сопоставимым – 5,5% от доходов. Самый сильный дефицит был связан не с кризисами, а с выполнением зарплатных указов, которые финансировались в основном за счет бюджетов регионов. В 2013–2015 гг. его имели подавляющее большинство регионов, уровень дефицита достигал 7–8% от доходов бюджетов. Проблемы несбалансированности бюджетов преследуют регионы почти все 2010-е гг., что усиливает их зависимость от федеральной помощи и бюджетных кредитов.

Дефицит бюджетов в 2020 г. привел к росту долга регионов и муниципалитетов, который 2020 г. вырос с 2,4 до 2,8 трлн руб. Долговая нагрузка в большинстве регионов и до пандемии была высокой (основная ее часть накоплена в годы выполнения зарплатных указов), но она все же снижалась в 2018–2019 гг. Рост долга в пандемию неизбежно приведет к ужесточению контроля Минфина РФ над расходами наиболее закре-

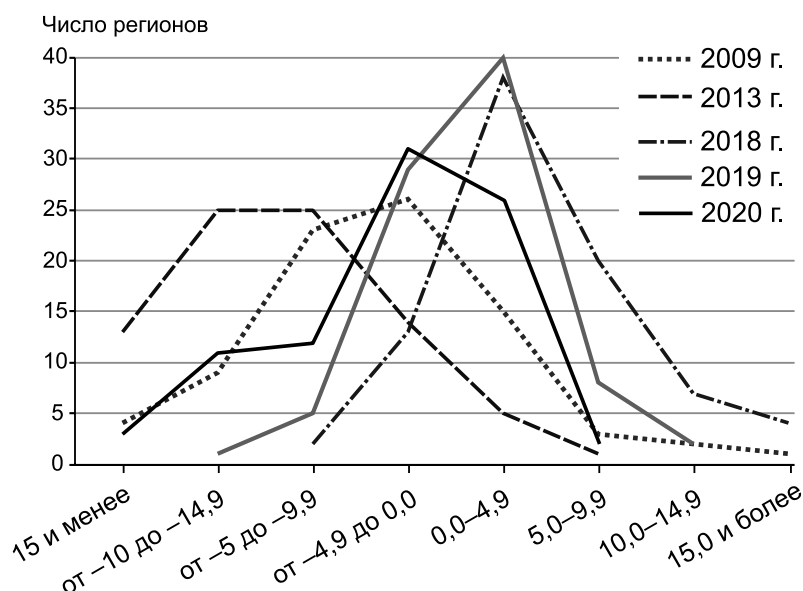


Рис. 3. Распределение регионов по дефициту/профициту консолидированного бюджета, в % к доходам бюджета.

дитованных регионов и дальнейшей централизации управления бюджетами регионов.

Выводы. Проведенный анализ позволяет сделать выводы, которые опровергают рас- суждения о сдвиге к децентрализации или даже федерализации в России в 2020 г.

В год пандемии помощь бюджетам регио- нов выросла беспрецедентно, что позволило завершить его с положительной динамикой доходов в большинстве регионов, но привело к значительному росту зависимости бюджетов от федеральной помощи (трансфертов).

В структуре помощи резко выросла доля целевых трансфертов, поэтому возмож- ность маневра бюджетными ресурсами для регионов снизилась, они вынуждены были тратить дополнительные средства в основ- ном на предписанные сверху цели, что при- вело к дальнейшему росту централизации управления.

Прозрачность (транспарентность) выде- ления трансфертов регионам ухудшилась: невозможно объяснить различия в объ- емах помощи регионам, сильно потеряв- шим собственные доходы или вовсе их не терявшим. Если до пандемии выделялись

особо приоритетные «геополитические» ре- гионы (Крым, Севастополь, Чечня и Дагестан, частично – регионы Дальнего Востока), получавшие более значительную помощь, то в 2020 г. намного труднее объяснить резуль- таты решений разных федеральных ведомств по выделению трансфертов субъектам РФ.

Бюджетный федерализм в России был замечен только в выборе приоритетов расхо- дов, но в ковидный год – все меньше. Общим был приоритет здравоохранения и, почти везде, социальной защиты, на эти цели ре- гионам значительно добавили трансфертов. В остальных расходах большинство регио- нов либо субсидировало тарифы на ЖКХ, либо пыталось выполнить многочисленные целевые показатели президентских указов (дорожное строительство, благоустройство, разные социальные индикаторы).

Таким образом, ожидания и надежды на децентрализацию российской системы управления в период пандемии не оправда- лись, в межбюджетных отношениях степень зависимости регионов от федеральных вла- стей стала еще больше. Главный вывод та- ков – словесные декларации не соответствую- т реальности, если их проверять деньгами.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. *Дерюгин А.Н.* Региональные бюджеты в январе-мае 2020 г.: федеральные трансферты стабилизируют ситуацию // Экономическое развитие России. 2020. № 7. С. 112–115.
2. *Дерюгин А.Н.* Региональные бюджеты в условиях кризиса // Экономическое развитие России. 2020. № 12. С. 74–77
3. *Зубаревич Н.В.* Российские регионы: вызовы кризиса и модернизации // Российские регионы: экономический кризис и проблемы модернизации / Под ред. Л.М. Григорьева, Н.В. Зубаревич, Г.Р. Хасаева; Фонд «Ин-т энергетики и финансов». М.: Изд-во «ТЕИС», 2011. С. 122–138.
4. *Зубаревич Н.В.* Региональная проекция нового российского кризиса // Вопросы экономики. 2015. № 4. С. 37–52.
5. *Зубаревич Н.В., Горина Е.А.* Социальные расходы в России: федеральный и региональные бюджеты. М.: НИУ ВШЭ. 2015. 63 с.
6. *Зубаревич Н.В., Сафронов С.Г.* Регионы России в острой фазе коронавирусного кризиса: отличия от предыдущих экономических кризисов 2000-х // Региональные исследования. 2020. № 2. С. 4–17.
7. *Кузнецова О.В.* Региональные бюджеты и межбюджетные отношения в условиях кризиса // Региональные исследования. 2010. № 2. С. 32–41.
8. *Макаренцева А.О., Мкртчян Н.В., Зубаревич Н.В.* Демографическая ситуация и социально-экономическое развитие регионов России в первой половине 2020 г. // Экономическое развитие России. 2020. № 10. С. 73–88.
9. *Мильчаков М.В.* Реализация национальных проектов в регионах в условиях противодействия коронавирусной инфекции // Финансовый журнал. 2020. Т. 12. № 3. С. 28–47.
10. *Стародубовская И.В., Зубаревич Н.В., Назаров В.С., Горина Е.А.* Анализ региональной анти-кризисной политики. М.: Изд-во «Дело»; РАНХ, 2010. 338 с.
11. *Хасанова Р.Р., Флоринская Ю.Ф., Зубаревич Н.В., Бурдяк А.Я.* Демографическая ситуация и социально-экономическое положение регионов в апреле 2020 г. (по результатам регулярного Мониторинга ИНСАП РАНХиГС) // Экономическое развитие России. 2020. № 6. С. 80–100.
12. *Хасанова Р.Р., Зубаревич Н.В.* Рождаемость, смертность населения и положение регионов в начале второй волны пандемии // Экономическое развитие России. 2021. № 1. С. 77–87.
13. *Чернявский А.* Вирус в регионах // Комментарии о государстве и бизнесе. № 291. 16 июня 2020 г. / Ин-т «Центр развития» НИУ ВШЭ [Электр. ресурс]. URL: <https://www.hse.ru/pubs/share/direct/document/373271455.pdf>. (Дата обращения: 24.02.2021).

14. Чернявский А. Рекордные расходы и рост несбалансированности регионов в период пандемии // Комментарии о государстве и бизнесе. № 308. 24 августа 2020 г. / Ин-т «Центр развития» НИУ ВШЭ [Электр. ресурс]. URL: <https://www.hse.ru/pubs/share/direct/document/446644357.pdf>. (Дата обращения: 24.02.2021).
15. Чернявский А. COVID в регионах // Комментарии о государстве и бизнесе. № 345. 25 февраля 2021 г. Институт «Центр развития» НИУ-ВШЭ. [Электр. ресурс]. URL: <https://www.hse.ru/pubs/share/direct/document/392007105.pdf>. (Дата обращения: 01.03.2021).
16. Bennett R.J. The geography of public finance: welfare under fiscal federalism and local government finance. Routledge Kegan & Paul, 1980. 498 p.
17. Bouckaert G., Galli D., Reiter R., Kuhlmann S., Van Hecke S. European coronationalism? A Hot spot governing a pandemic crisis // Public Administration Review. 2020. Vol. 80. № 5. P. 765–773. DOI:10.1111/puar.13242.
18. Boyne G., Powell M. Territorial justice: a review of theory and evidence // Political Geography Quarterly. 1991. Vol. 10. № 3. С. 263–281.
19. Finta I., Kovács K., Pálné Kovács I. The Role of local governments in control the pandemic in Hungary // IGU Commission Geography of Governance. Project: «Local government response towards Covid-19. Pandemic: a worldwide survey and comparison». 2020. 21 p. [Электр. ресурс]. URL: <https://sites.google.com/view/igucgog-covid19/workingpapers>. (Дата обращения: 01.03.2021).
20. Franzke J. German municipalities in the COVID-19 Pandemic Crisis. Challenges and Adjustments. A preliminary analysis // IGU Commission Geography of Governance. Project: «Local government response towards Covid-19 Pandemic: a worldwide survey and comparison». 2020. 25 p. [Электр. ресурс]. URL: <https://sites.google.com/view/igucgog-covid19/working-papers>. (Дата обращения: 01.03.2021).
21. Gore T., Bimpson E., Dobson Ju., Parkes S. Local Government Responses to the COVID-19 Pandemic in the UK: a thematic review // IGU Commission Geography of Governance. Project: «Local government response towards Covid-19 Pandemic: a worldwide survey and comparison». 2021. 79 p. [Электр. ресурс]. URL: <https://sites.google.com/view/igucgog-covid19/working-papers>. (Дата обращения: 04.03.2021).

Статья поступила в редакцию 5 марта 2021 г.

Статья принята к публикации 29 марта 2021 г.

Об авторе

Зубаревич Наталья Васильевна – доктор географических наук, профессор кафедры экономической и социальной географии России географического факультета МГУ имени М.В. Ломоносова; главный научный сотрудник Института социального анализа и прогнозирования Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, г. Москва.

Для цитирования:

Зубаревич Н.В. Возможности децентрализации в год пандемии: что показывает бюджетный анализ? // Региональные исследования. 2021. № 1. С. 46–57.

DOI: 10.5922/1994-5280-2021-1-4

Possibility of decentralisation during the year of pandemic: what does the analysis of public budgets reveal?

N.V. Zubarevich^{1,2}

¹ *Lomonosov Moscow State University, Department of Geography, Moscow, Russia*

² *Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEPA), Moscow, Russia*

e-mail: nzubarevich@gmail.com

In the year of the pandemic transfers from the federal to the regional budgets increased by 50 per cent which led to an increase in budget revenues in most regions and made regional budgets more dependent on federal support. The proportion of earmarked transfers (subventions and subsidies) increased, making reassignment of budgetary funds difficult. The regions were forced to spend additional money on designated projects only, which resulted in further centralisation of budget management. The transfer calculation became less transparent, additional transfers were not linked to the decrease in regional budgets' own revenues. Before the pandemic, «geopolitically» important regions had been prioritised for federal transfers. In 2020 interpretation of transfer distribution became much more difficult due to the lack of coordination between various federal ministries in their transfer calculations. Budget federalism in Russia had been limited to some freedom in choosing expenditure priorities for the regions, but in the year of the pandemic these opportunities dwindled. Health expenditure and social protection

became common priorities because a lot of additional transfers were earmarked for these purposes. Other regional priorities differed but most regions subsidised utility tariffs and increased spending on national economy in order to reach targets of the Presidential Decree. Hopes of decentralisation of the Russian budget system during the pandemic did not come true and regional dependence on the federal authorities increased.

Keywords: pandemic, regional budgets, transfers, budget deficit, health care spendings, regional debt.

REFERENCES

1. Deryugin F.N. Regional budgets in January–May 2020: federal transfers stabilize the situation. *Economicheskoe razvitie Rossii*, 2020, no. 7, p. 112–115. (In Russ.).
2. Deryugin F.N. Regional budgets in crisis conditions. *Economicheskoe razvitie Rossii*, 2020, no. 12, p. 74–77. (In Russ.).
3. Zubarevich N.V. Russian regions: challenges of crisis and modernization. In: *Rossiyskie regiony: ekonomicheskii krizis i problemy modernizatsii* [Russian regions: economic crisis and problems of modernization]. Grigiryev L.M., Zubarevich N.V., Hasaev G.R., eds. Moscow: TEIS Publ., 2011, p. 122–138. (In Russ.).
4. Zubarevich N.V. Regional projection of the new Russian crisis. *Voprosy ekonomiki*, 2015, no. 4, p. 37–52. (In Russ.).
5. Zubarevich N.V., Gorina E.A. *Sotsialnye rashody v Rossii: federalny i regionalnye budzhety* [Social spending in Russia: federal and regional budgets]. Moscow: Higher School of Economics Publ., 2015. 63 p. (In Russ.).
6. Zubarevich N.V., Safronov S.G. Russian regions in the acute phase of the coronavirus crisis: differences from previous economic crises of the 2000s. *Regionalnye issledovaniya*, 2020, no. 2, p. 4–17. (In Russ.).
7. Kuznetsova O.V. Regional budgets and interbudgetary relations during the crisis. *Regionalnye issledovaniya*, 2010, no. 2, p. 32–41. (In Russ.).
8. Makarentseva A.O., Mkrchan N.V., Zubarevich N.V. Demographic situation and socio-economic development of Russian regions in the first half of 2020. *Economicheskoe razvitie Rossii*, 2020, no. 10, p. 73–88. (In Russ.).
9. Mil'chakov M.V. Implementation of national projects in the regions in the context of countering coronavirus infection. *Finansovy zhurnal*, 2020, vol. 12, no. 3, p. 28–47. (In Russ.).
10. Starodubrovskaya I.V., Zubarevich N.V., Nazarov V.S., Gorina E.A. *Analiz regionalnoy antikrizisnoy politiki* [Analysis of regional anti-crisis policy]. Moscow: Delo Publ., 2010. 338 p. (In Russ.).
11. Hasanova R.R., Florinskaya Yu.F. Zubarevich N.V., Burdyak A.Ya. Demographic situation and socio-economic situation of regions in April 2020. *Economicheskoe razvitie Rossii*, 2020, no. 6, p. 80–100. (In Russ.).
12. Hasanova R.R., Zubarevich N.V. Fertility, mortality and the position of the regions at the beginning of the second wave of the pandemic. *Economicheskoe razvitie Rossii*, 2021, no. 1, p. 77–87. (In Russ.).
13. Chernyavsky A. Virus in the regions. In: *Kommentarii o gosudarstve i biznese. № 291. 16 iyunya 2020 g.* [Comments about government and business. No. 291. June 16, 2020]. URL: <https://www.hse.ru/pubs/share/direct/document/373271455.pdf> [Accessed 24.02.2021]. (In Russ.).
14. Chernyavsky A. Record spending and growing regional imbalances during a pandemic. In: *Kommentarii o gosudarstve i biznese. № 308. 24 avgusta 2020 g.* [Comments about government and business. No. 308. August 24, 2020]. URL: <https://www.hse.ru/pubs/share/direct/document/446644357.pdf> [Accessed 24.02.2021]. (In Russ.).
15. Chernyavsky A. COVID in the regions. In: *Kommentarii o gosudarstve i biznese. № 345. 25 fevralya 2021* [Comments about government and business. No. 345. February 25, 2021]. URL: <https://www.hse.ru/pubs/share/direct/document/392007105.pdf> [Accessed 01.03.2021]. (In Russ.).
16. Bennett R.J. *The geography of public finance: welfare under fiscal federalism and local government finance*. Routledge Kegan & Paul, 1980. 498 p.
17. Bouckaert G., Galli D., Reiter R., Kulhmann S., Van Hecke S. European coronationalism? A Hot spot governing a pandemic crisis. *Public Administration Review*, 2020, vol. 80, no. 5, pp. 765–773. DOI:10.1111/puar.13242.
18. Boyne G., Powell M. Territorial justice: a review of theory and evidence. *Political Geography Quarterly*, 1991, vol. 10, no. 3, pp. 263–281.
19. Finta I., Kovács K., Pálné Kovács I. *The Role of local governments in control the pandemic in Hungary*. In: IGU Commission Geography of Governance. Project: «Local government response towards Covid-19. Pandemic: a worldwide survey and comparison». 2020. 21 p. URL: <https://sites.google.com/view/igucgog-covid19/workingpapers>. [Accessed 01.03.2021].
20. Franzke J. *German municipalities in the COVID-19 Pandemic Crisis. Challenges and Adjustments. A preliminary analysis*. In: IGU Commission Geography of Governance. Project: «Local government response towards Covid-19 Pandemic: a worldwide survey and comparison». 2020. 25 p. URL: <https://sites.google.com/view/igucgog-covid19/workingpapers>. [Accessed 01.03.2021].
21. Gore T., Bimpson E., Dobson Ju., Parkes S. *Local Government Responses to the COVID-19 Pandemic in the UK: a thematic review* // IGU Commission Geography of Governance. Project: «Local government response towards Covid-19 Pandemic: a worldwide survey and comparison». 2021. 79 p. URL: <https://sites.google.com/view/igucgog-covid19/workingpapers>. [Accessed 04.03.2021].

Received 05.03.2021

Accepted 29.03.2021