

**ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ  
УЧРЕЖДЕНИЕ НАУКИ  
ВОЛОГОДСКИЙ НАУЧНЫЙ ЦЕНТР  
РОССИЙСКОЙ АКАДЕМИИ НАУК**

**З А К Л Ю Ч Е Н И Е  
НА ПРОЕКТ ЗАКОНА ВОЛОГОДСКОЙ ОБЛАСТИ  
«ОБ ОБЛАСТНОМ БЮДЖЕТЕ НА 2020 ГОД  
И ПЛАНОВЫЙ ПЕРИОД 2021 И 2022 ГОДОВ»**

Вологда

2019

Проект областного бюджета на 2020–2022 годы сформирован с учётом основных направлений налоговой и бюджетной политики Российской Федерации и Вологодской области на краткосрочную перспективу, требований соглашений с Министерством финансов РФ о предоставлении бюджетных кредитов на замещение долговых обязательств, а также является ключевым источником финансирования мероприятий Стратегии социально-экономического развития Вологодской области до 2030 года. Бюджет Вологодской области на 2020-2022 годы основан на базовом варианте прогноза социально-экономического развития региона.

Особо отметим, что региональный бюджет сформирован в тех условиях, когда бюджетная политика центра не предполагает серьёзных структурных изменений. Как отметил глава Счетной палаты РФ А.Л. Кудрин, федеральный бюджет не содержит достаточное для роста экономики количество системных стимулов<sup>1</sup>. В отношении решения задач экономического роста структура бюджета за предстоящие три года практически не изменится. В то же время планируется существенное сокращение финансовой помощи региональным бюджетам. По предварительным оценкам, для Вологодской области за 2020-2022 годы объем межбюджетных трансфертов сократится в 2 раза по сравнению с 2019 годом.

Законопроект об областном бюджете Вологодской области характеризуется следующими основными чертами:

- снижение объёма государственного долга за трехлетний период на 8,4 млрд. руб., или до 10% собственных доходов бюджета против ожидаемого уровня 24% по итогам 2019 года;
- исполнение областного бюджета в 2020 г. с дефицитом в сумме 5,1 млрд. руб., в 2021–2022 гг. с профицитом соответственно 0,7 и 1,97 млрд. руб.;
- формирование расходов областного бюджета на основе утверждённых Правительством области государственных программ.

---

<sup>1</sup> Кудрин: в бюджете на 2020-2022 годы не хватает стимулов для роста экономики // Деловой Петербург. 23.10.2019. Режим доступа: [https://www.dp.ru/a/2019/10/23/Kudrin\\_v\\_bjudzhete\\_na\\_2020](https://www.dp.ru/a/2019/10/23/Kudrin_v_bjudzhete_na_2020)

В законопроекте отражены следующие позитивные тенденции предстоящего бюджетного цикла:

**1. Впервые с 2008 года в структуре государственного долга области отсутствуют кредиты коммерческих организаций.**

В июле 2019 года за счет реструктуризации область полностью погасила кредиты коммерческих организаций. Важно, что и в предстоящем бюджетном цикле Правительство области не планирует привлечение коммерческих кредитов и предоставление новых государственных гарантий. На 1 октября 2019 года объём государственного долга, состоящий на 99,3% из бюджетных кредитов, равнялся 16,6 млрд. рублей, что соответствует 27,4% налоговых и неналоговых доходов областного бюджета. В 2020 году планируется сократить расходы на обслуживание долга в 12 раз по сравнению с оценкой 2019 года. Это связано с тем, что обслуживание коммерческих кредитов, составляющих 16% долга, в 90 раз дороже, чем обслуживание бюджетных кредитов. На 2020–2022 годы предусмотрено уменьшение долговых обязательств до 7,4 млрд. руб. и долговой нагрузки до 10%.

**2. Сохранение социальной направленности бюджета.**

Более 66% бюджетных ассигнований будет направлено на финансирование социальной сферы региона, из них почти 30% – на социальную поддержку граждан, порядка 24% – на развитие образования.

Ключевые направления расходования бюджетных средств, в % к расходам				
Раздел расходов	2019 г., утверждено законом о бюджете	Проект		
		2020 г.	2021 г.	2022 г.
Социальная сфера, в том числе:	63,4	66,6	64,3	64,9
социальная политика	27,6	29,3	30,6	30,9
образование	23,0	23,6	23,6	23,5
здравоохранение	9,2	10,5	7,6	7,7
культура, кинематография	1,8	1,9	1,6	1,4
физическая культура и спорт	1,8	1,4	1,0	1,5
Национальная экономика	20,5	21,0	21,7	18,7
ЖКХ	3,2	2,1	2,0	2,3
Межбюджетные трансферты муниципальным образованиям	4,4	4,3	4,3	4,1
Общегосударственные вопросы	4,2	4,3	3,9	4,0

### ***3. Рост номинального и реального объема собственных<sup>2</sup> доходов.***

В 2020 году номинальные собственные доходы увеличатся на 1,4 млрд. руб., или на 2,2% к утвержденному уровню 2019 г. В сопоставимых ценах данный показатель также демонстрирует рост на 1,9 млрд. рублей, или на 3,0%. Рост будет обеспечен, в основном, за счет индексации ставок акцизов, поэтапного увеличения норматива зачисления акцизов на автомобильный бензин и дизельное топливо в бюджеты субъектов, а также реализации инвестиционных соглашений с АО «Апатит» и ПАО «Северсталь», предусматривающих строительство доменной печи №, коксовой батареи №11 и развития производства плоского проката.

Собственные доходы	2020 г., проект			2021 г., проект	2022 г., проект
	Млрд. руб.	к утвержденному значению 2019 г.			
		В %	В млрд. рублей		
В текущих ценах	65,9	102,2	+1,4	69,8	73,4
В сопоставимых ценах	66,4	103,0	+1,9	68,9	71,7

### ***4. Сохранение тенденции расширения бюджета развития.***

Важным достоинством законопроекта является рост бюджетных инвестиций. В 2020-2022 годы их объем прогнозируется в размере 51 млрд. руб. в отличие от 30 млрд. рублей в законе о бюджете на 2019-2021 годы. Ключевыми направлениями капитальных вложений станут дорожное строительство (24 млрд. руб.), строительство новых школ (1,8 млрд. руб.), строительство детских садов (1,8 млрд. руб.). *Крайне желательно в пояснительной записке к законопроекту представлять расшифровку объемов и источников формирования бюджета развития по годам.*

### ***5. Повышение степени покрытия расходных обязательств за счет собственных доходных источников.***

В прогнозном периоде установлен рост объема тех расходов, которые будут обеспечены собственными доходными источниками. В 2020 году за счет собственных доходов планируется покрыть 86,6% расходов, что на 5,9% или

<sup>2</sup> В связи с тем, что часть трансфертов из федерального бюджета не распределена к моменту составления законопроекта, в данном заключении рассматривается динамика налоговых и неналоговых доходов.

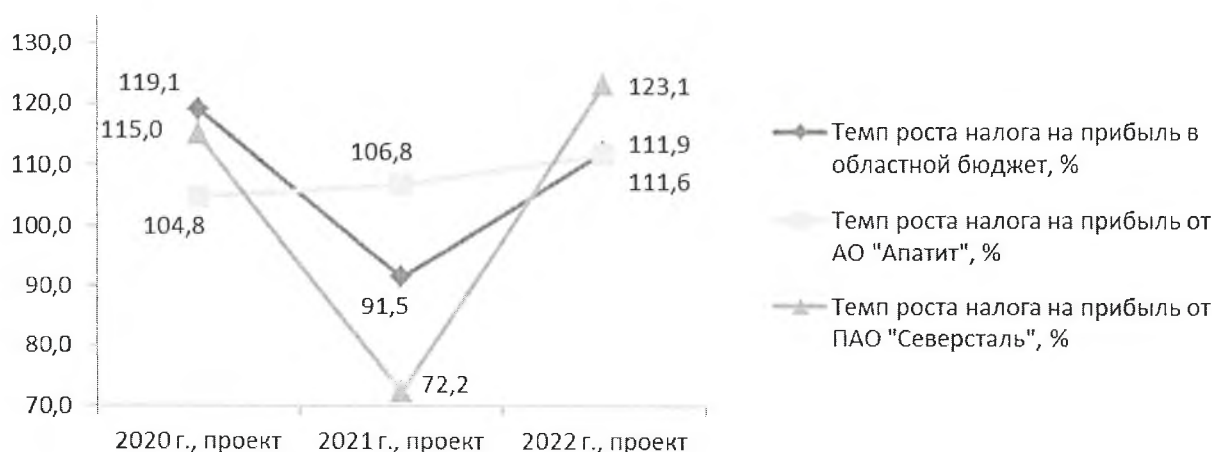
4,5 млрд. рублей выше значения 2019 года.

Расходы, обеспеченные собственными доходными источниками	2019 г., утверждено законом о бюджете	Проект			
		2020 г.	2020 г. к 2019 г.	2021 г.	2022 г.
Млрд. руб.	68,0	72,5	+4,5	70,1	71,4
В % к совокупным расходам	80,7	86,6	+5,9	86,4	87,7

Законопроект об областном бюджете имеет ряд негативных тенденций.

**1. Сохранение сильной зависимости бюджетных поступлений по налогу на прибыль от финансовых результатов ключевых налогоплательщиков.**

В предстоящем трехлетнем периоде прогнозируется неустойчивая тенденция поступлений налога на прибыль в бюджет Вологодской области. Так, рост на 3,4 млрд. руб. в 2020 году сменится снижением на 1,8 млрд. руб. в 2021 году. Отметим, что уменьшение на 8,5% в 2021 году сопоставимо с отрицательной динамикой налога на прибыль от ПАО «Северсталь» (на 27,8%) и компенсирующим ростом налога от АО «Апатит» и других предприятий региона (на 19%).



**2. Сокращение финансирования развития региональной экономики и человеческого капитала для формирования профицитного бюджета.**

В 2020 году на 34% сократятся расходы на жилищно-коммунальное хозяйство, на 22% – на физическую культуру и спорт. Тенденция сокращения будет продолжена в прогнозном периоде 2021-2022 годы. За три плановых года

произойдёт уменьшение расходов бюджета на 1,4% по сравнению с 2019 годом, что в сопоставимых ценах соответствует падению на 11,2%.

Статья расходов	2019 г., утверждено зако- ном о бюджете, млрд. руб.	2020 г., проект	
		Млрд. руб.	В % к 2019 г.
ЖКХ	2,67	1,76	65,9
Физическая культура и спорт	1,48	1,15	77,9
Межбюджетные трансферты	3,66	3,53	99,2
Общегосударственные вопросы	3,45	3,57	103,6
Национальная экономика	16,89	17,59	104,1
Образование	18,96	19,76	104,2
Культура, кинематография	1,53	1,60	104,8
Социальная политика	22,74	24,54	107,9
Здравоохранение	7,59	8,76	115,4
Совокупные расходы	82,50	81,32	101,5

Реализацию задачи устойчивого экономического роста, обозначенную в Стратегии социально-экономического развития Вологодской области, планируется осуществлять в условиях сокращения в прогнозном периоде ключевых программ: «Экономическое развитие», «Развитие агропромышленного комплекса и потребительского рынка», «Поддержка и развитие малого и среднего предпринимательства». Проект бюджета прогнозирует сокращение финансирования АПК и развития потребительского рынка в 2021-2022 годы на 14% или 820 млн. рублей. Программа развития малого и среднего предпринимательства с 2021 года войдет в программу «Экономическое развитие» с уменьшением финансирования почти в 2 раза. В результате бюджетные расходы на все мероприятия программы «Экономическое развитие» будут в 4 раза меньше, чем на одно только обеспечение реализации программы совершенствования государственного управления. На смену государственной программе «Развитие здравоохранения в Вологодской области на 2014-2020 годы» вступит в силу новая программа на срок 2021-2025 годы, которая прогнозирует сокращение финансирования абсолютно по всем подпрограммам, включая медицинскую помощь женщинам и детям, санаторно-курортное лечение, лекарственное обеспечение, формирование здорового образа жизни.

Государственная программа	2019 г., утверждено законом о бюджете, млрд. руб.	Проект					
		2020 г.		2021 г.		2022 г.	
		Млрд. руб.	В % к 2019 г.	Млрд. руб.	В % к 2019 г.	Млрд. руб.	В % к 2019 г.
Развитие АПК и потребительского рынка (с 2021 г. – Развитие агропромышленного и рыбохозяйственного комплексов)	2,83	2,99	105,7	2,55	90,1	2,57	90,8
Совершенствование государственного управления	0,30	0,31	103,3	1,55	516,7	1,56	520,0
Поддержка и развитие малого и среднего предпринимательства	0,28	0,085	30,4	-	-	-	-
Экономическое развитие	0,31	0,33	106,5	0,32	103,2	0,41	132,3
Развитие здравоохранения	12,72	13,82	108,6	12,62	99,2	12,99	102,1

*Представляется, что обозначенное распределение финансирования государственных программ не в полной мере отвечает целевым ориентирам ни Стратегии социально-экономического развития Вологодской области до 2030 года, ни Основным направлениям бюджетной и налоговой политики Вологодской области, ни Прогнозу социально-экономического развития Вологодской области<sup>3</sup>. Убеждены, что по таким статьям, как здравоохранение, национальная экономика, культура, спорт, жилищно-коммунальное хозяйство ввиду значимости этих видов деятельности необходима стабилизация ресурсного обеспечения, сопоставимая с прогнозируемым уровнем инфляции 3-4%.*

### ***3. Слабая государственная поддержка развития приоритетных направлений науки и техники в целях повышения уровня инновационной активности региона.***

В проекте бюджета предусмотрено сокращение финансирования развития научно-технологического потенциала и инновационной деятельности с 49,4 млн. рублей по оценке в 2019 году до 26,8 млн. руб. в 2020 году. Данная тенденция, в первую очередь, вызвана урезанием расходов на государственные

<sup>3</sup> Постановление Правительства Вологодской области от 17.10.2016 №920 «О Стратегии социально-экономического развития Вологодской области на период до 2030 года», Постановление Правительства Вологодской области от 07.10.2019 №943 «Об основных направлениях бюджетной и налоговой политики Вологодской области, долговой политики Вологодской области на 2020 год и плановый период 2021 и 2022 годов», Постановление Правительства Вологодской области от 28.10.2019 №1014 «О прогнозе социально-экономического развития Вологодской области на среднесрочный период 2020-2022 годов».

научные гранты. Так, на поддержку талантливой молодежи, закрепление ее в научной сфере и стимулирование профессионального роста ученых планируется выделить 2,4 млн. рублей, что сопоставимо с выплатами денежных вознаграждений охотникам, добывающим волка, (2,3 млн. рублей) и меньше планируемых бюджетных ассигнований на проведение ярмарок (3 млн. рублей).

Подпрограмма государственной программы «Экономическое развитие Вологодской области»	2019 г., утверждено законом о бюджете, млн. руб.	Проект					
		2020 г.		2021 г.		2022 г.	
		Млн. руб.	В % к 2019 г.	Млн. руб.	В % к 2019 г.	Млн. руб.	В % к 2019 г.
Наука и инновации в Вологодской области (до 2020 г.) / Развитие научно-технологического потенциала и инновационной деятельности (с 2021 г.)	49,4	26,8	54,3	3,3	6,7	3,3	6,7

Поддержка научных исследований составит 0,004% валового регионального продукта, что противоречит Стратегии социально-экономического развития Вологодской области до 2030 года, согласно которой к 2030 году доля внутренних затрат на исследования и разработки в валовом региональном продукте должна составить 1,77%. *С таким слабым финансированием сложно ожидать принципиальных технологических сдвигов в экономике и включение Вологодской области в число 35 лидирующих регионов по уровню инновационной активности.*

***4. Весьма спорным с точки зрения построения в России социального государства выглядит предусмотренный рост среднемесячной заработной платы вологжан.***

Как уже было отмечено, в основу формирования проекта бюджета положен базовый сценарий социально-экономического развития Вологодской области на предстоящий период. Согласно ему, планируется ежегодно повышать фонд заработной платы работников. В 2020 году ее рост составит 6,3%, в сопоставимых ценах – 3%. Безусловно, это выглядит как положительная сторона предстоящего бюджетного цикла. *Однако анализ факторов возрастающей динамики указывает, что рост заработной платы будет обеспечен, в частно-*



сти, за счет увеличения на 20% заработной платы государственным гражданским служащим.

Среднемесячная номинальная начисленная заработная плата	2019 г.	2020 г.		2021 г.		2022 г.	
	Руб.	Руб.	В % к 2019 г.	Руб.	В % к 2020 г.	Руб.	В % к 2021 г.
В текущих ценах	38955	41398	106,3	44212	106,8	47223	106,8
В сопоставимых ценах	38955	40124	103,0	41608	103,7	43273	104,0

Фиксируя определённые негативные тенденции в законопроекте, мы исходим из понимания того, что в настоящее время *возможности самоуправления региональных властей ограничены централизованной моделью бюджетного устройства*, которая уже привела к деградации налоговой базы большинства территорий. Вместо формирования экономически мотивированной системы разграничения полномочий между уровнями публичной власти федеральный центр предпринимает не всегда продуманные решения по перераспределению доходов, ведущие к потере самостоятельности региональных бюджетов.

Экспертами научного сообщества неоднократно высказывались конкретные предложения по совершенствованию федеральной налоговой политики и трансформации системы межбюджетных отношений:

- отмена возврата из федерального бюджета экспортного налога на добавленную стоимость,
- введение налогообложения трансграничных операций,
- корректировка правовых норм налогового администрирования прибыли крупного бизнеса,
- перевод налога на доходы физических лиц в региональный статус,
- корректировка процедуры предоставления субсидий,
- передача имущественных налогов на местный уровень и др.

Вместе с тем, отметим, что региональным властям также необходимо обратить внимание на *важность решения задачи развития региональной экономики и человеческого капитала*, которая пока что скрывается за решением долговых проблем и изысканием средств на растущие социальные трансферты. Предложенные в бюджетном проекте цифры напомнили ситуацию обвала до-

ходов областного бюджета из-за ухудшения финансовых результатов деятельности крупнейшего налогоплательщика и констатировали, что первопричина, обострившаяся в 2009 году, не исчезнет в 2020-2022 годы.

Представленный проект закона Вологодской области «Об областном бюджете на 2020 год и плановый период 2021 и 2022 годов» характеризуется отсутствием коммерческих кредитов, снижением долговой нагрузки до экономически безопасного уровня, повышением степени покрытия расходных обязательств за счет роста собственных доходных источников.

Таким образом, при условии учета изложенных замечаний считаем возможным поддержать проект закона области «Об областном бюджете на 2020 год и плановый период 2021 и 2022 годов».

Зам. директора, зав. отделом ВолНЦ РАН д.э.н.

Т.В. Ускова

Зав. лабораторией, с.н.с. ВолНЦ РАН к.э.н.

М.А. Печенская