

Людмила ЛЫКОВА

**РЕГИОНАЛЬНЫЕ БЮДЖЕТЫ:
ИТОГИ 2019 г., ПЕРСПЕКТИВЫ 2020 г.***

В 2019 г. на фоне экономической рецессии доходы консолидированных бюджетов субъектов РФ росли высокими темпами, в т.ч. за счет опережающего роста федеральных трансфертов. Рост их собственных доходов обеспечили поступления налога на прибыль организаций, НДФЛ и акцизов при сокращении поступления налогов на имущество. Темпы роста расходов региональных бюджетов выраженно опережали темпы роста доходов. Приоритетами субъектов РФ были здравоохранение и национальная экономика. Высокие темпы роста расходов далеко не всегда приводили к росту объема государственного долга — его общая сумма по итогам года сократилась. Только в некоторых субъектах РФ имело место выраженное увеличение объема долга. Оценки возможных потерь бюджетных доходов, с которыми неизбежно столкнутся регионы в условиях надвигающегося экономического кризиса, позволяют выделить группу субъектов РФ, для которых эти проблемы будут наиболее острыми.

Ключевые слова: государственный долг, консолидированный бюджет, налог на доходы физических лиц, налог на прибыль организаций, расходы бюджета, региональные бюджеты, субъект Российской Федерации, трансферты

JEL: H20, H50, H60, H77

Итоги исполнения консолидированных бюджетов субъектов РФ за 2019 г., с одной стороны, являются результатом проводившейся в предшествующие годы экономической и социальной политики, а с другой — представляют собой ту экономическую базу, с которой субъекты Федерации и страна в целом встретили вызовы надвигающегося экономического (возможно, не только) кризиса 2020 г. Разворачивающийся с начала года в условиях мировой пандемии коронавируса экономический кризис ставит на повестку дня оценку достигнутого регионами уровня социально-экономического развития, наличия резервов для поддержки населения и бизнеса в сложной экономической ситуации.

В целом 2019 г. был для отечественной бюджетной системы относительно благополучным, несмотря на целый ряд проблем, с которыми она сталкивалась. На всем его протяжении имело место умеренное

*Статья написана с использованием [1].

плавное снижение мировой цены на нефть сорта *Urals*. С одной стороны, к этому сорту нефти привязан ряд налоговых и неналоговых платежей, с другой — он в значительной мере определяет доходность нефтедобывающей и нефтеперерабатывающей промышленности и доходы смежных отраслей. Реальные темпы экономического роста составили всего 1,3% против 2,5% в 2018 г. [2]. Таким образом, общая экономическая ситуация в стране в целом может быть охарактеризована как *стагнация*. Это просматривается практически во всех сегментах отечественной экономики:

- оборот розничной торговли превысил прошлогодние показатели на 1,6%;
- грузооборот транспорта — на 0,6%;
- индекс промышленного производства (по ограниченному кругу видов деятельности) составил 102,4%;
- инвестиции в основной капитал превысили прошлогодние показатели на 0,7%;
- реальные доходы населения только в конце года превысили прошлогодние значения на 0,8%.

Сократились объем платных услуг населению и внешнеторговый оборот (на 0,9% и 3,1% соответственно) [2]. Все это не могло не сказаться на бюджетной системе страны.

Остановимся более подробно на одной из составляющих бюджетной системы — исполнении консолидированных бюджетов субъектов РФ.

Доходы региональных бюджетов

Доходы консолидированных бюджетов субъектов Федерации по итогам 2019 г. сложились в сумме 13 572,4 млрд руб. (или 12,4% ВВП). По сравнению с итогами 2018 г. доходы региональных бюджетов увеличились на 9,2%, или на 1 179,9 млрд руб. С учетом того, что индекс потребительских цен в 2019 г. составил 104,5%, доходы системы консолидированных бюджетов субъектов РФ в реальном исчислении увеличились на 4,5%.

Структура доходов консолидированных бюджетов субъектов РФ в 2019 г. *не претерпела существенных изменений* по сравнению с предшествующим годом. Основную роль в формировании доходной части бюджетов играли поступления налога на доходы физических лиц и налога на прибыль организаций. За счет этих двух налогов формируется соответственно 29,2% и 24,7% всех доходов (см. табл. 1). Третьим по значимости источником доходов являются безвозмездные поступления (трансферты) из федерального бюджета, на долю которых приходится 18,1% всей суммы доходов. Доля федеральных трансфертов по сравнению с прошлогодними показателями незначительно увеличилась (на 1,2 п.п.), в то же время сократились доли НДФЛ и налога на прибыль (на 0,3 п.п. каждый).

По сравнению с итоговыми значениями 2018 г. поступления НДФЛ увеличились на 8,3% (на 3,6% с учетом инфляции), или на 302,2 млрд руб. (см. табл. 1). Практически теми же темпами росли и поступления налога на прибыль организаций — 108,2% (103,5% в реальном исчислении). Рост

поступлений из этих двух источников обеспечил 47,1% всей суммы прироста доходов. При этом общая сумма прибыли прибыльных организаций в 2019 г. возросла всего на 0,2%, что косвенно может свидетельствовать о повышении налоговой нагрузки по налогу на прибыль организаций в экономике. Отчасти это связано с тем, что существенная часть налога на прибыль организаций поступает в бюджеты в марте по итогам расчетов за предшествующий год и соответственно связана не с прибылью текущего года, а с ее прошлогодними показателями (в нашем случае — с относительно высокими значениями прибыли хозяйствующих субъектов в 2017 г.). Похожая картина имеет место и по НДС — поступления налога росли более быстрыми темпами, чем средняя заработная плата (которая увеличилась на 6,3%).

Т а б л и ц а 1

Доходы консолидированных бюджетов субъектов РФ, 2018–2019 гг.

Показатели	2018 г.	2019 г.		
	млрд руб.	млрд руб.	% к итогу	% к 2018 г.
<i>Доходы — всего</i>	12 392,45	13 572,40	100,0	109,5
Налог на прибыль организаций	3 104,65	3 358,16	24,7	108,2
Налог на доходы физических лиц	3 654,20	3 956,41	29,2	108,3
Акцизы	632,44	755,30	5,6	119,4
Налоги на совокупный доход	520,48	596,35	4,4	114,6
Налоги на имущество	1 397,02	1 350,94	10,0	96,7
В т.ч.				
налог на имущество физических лиц	61,34	70,67	0,5	115,2
налог на имущество организаций	985,37	918,81	6,8	93,2
транспортный налог	161,20	175,14	1,3	108,6
земельный налог	187,07	184,29	1,4	98,5
Налог на добычу полезных ископаемых	67,02	81,52	0,6	121,6
Государственная пошлина	47,65	48,96	0,4	102,8
Доходы от использования госимущества	404,62	441,91	3,3	109,2
Безвозмездные поступления от других бюджетов бюджетной системы РФ	2 085,24	2 453,06	18,1	117,6
В т.ч.				
дотации	1 035,46	923,97	6,8	89,2
субсидии	384,37	557,51	4,1	145,0
субвенции	331,68	396,61	2,9	119,6
иные трансферты	333,64	574,96	4,2	172,3

Источник: рассчитано автором по [3; 4].

Безвозмездные поступления из федерального бюджета в консолидированные бюджеты субъектов РФ росли существенно более быстрыми темпами, чем налоговые доходы. В 2019 г. трансферты из федерального бюджета увеличились на 17,6% (на 12,6% в реальном исчислении), или на 367,8 млрд руб. Прирост их поступлений обеспечил 31,2% общей суммы прироста доходов региональных бюджетов.

По итогам 2019 г. четвертым по значимости источником доходов консолидированных бюджетов субъектов РФ являются налоги на имущество. На их долю приходится 9,8% всех поступлений. По сравнению с показателями 2018 г. доля налогов на имущество сократилась на 1,5 п.п. Это было связано в первую очередь с сокращением поступлений налога на имущество организаций.

Так, если по общей сумме поимущественные налоги снизились на 3,3%, или на 46,1 млрд руб., то снижение доходов от налога на имущество организаций составило 66,6 млрд руб., или 6,8%. Сокращение поступлений этого налога было вполне ожидаемым. Оно обусловлено изменением порядка расчета налоговой базы по нему — исключением из нее, начиная с 2019 г., стоимости движимого имущества. Налог на имущество организаций формирует более 68% всей суммы поимущественных налогов.

В общей сумме налогов на имущество основную роль играют налоги с организаций (налог на имущество организаций, транспортный и земельный налоги, уплачиваемые организациями, а также налог на игорный бизнес), на долю которых по итогам рассматриваемого периода приходится 80,7% общей суммы налогов на имущество. По сравнению с показателями 2018 г. поимущественные налоги с организаций сократились в отличие от налогов на имущество, уплачиваемых физическими лицами. Последние увеличились на 8,2% (на 19,6 млрд руб.); в т.ч. поступления транспортного налога, уплачиваемого физическими лицами, увеличились на 7,8%, а поступления налога на имущество физических лиц — на 15,2%. Однако рост поступлений от налогообложения имущественных объектов физических лиц не компенсирует сокращения поступлений от организаций.

Общая сумма налогов на совокупный доход по итогам 2019 г. превысила показатели 2018 г. на 14,6% (на 9,6% в реальном исчислении), или на 45,9 млрд руб. Доля этой группы налогов в структуре доходов субфедеральных бюджетов относительно невелика и составляет 4,3%. В рамках данной группы основную роль играет налог, взимаемый при упрощенной системе налогообложения (82,7% всей суммы налогов на совокупный доход). По сравнению с прошлогодними показателями его поступления увеличились на 16,7%, или на 70,7 млрд руб. Поступления единого сельскохозяйственного налога увеличились на 15,3%, или на 2,1 млрд руб. В целом в 2019 г. активно росли поступления налога, уплачиваемого при патентной системе налогообложения — на 11,7%, или на 1,5 млрд руб. Введение в 2019 г. налога на профессиональный доход в четырех регионах России, с одной стороны, не привело к существенному росту поступлений (даже в рамках специальных налоговых режимов). С другой стороны, не привело и к выраженному перераспределению налогоплательщиков и их переходу со старых ре-

жимов на новый. Однако действие этого налога в течение одного года и в ограниченном круге субъектов РФ вряд ли можно считать показательным. Его поступления по итогам года составили 0,7 млрд руб., или 0,1% общей суммы налогов на совокупный доход.

Нельзя не отметить выраженный рост по сравнению с показателями 2018 г. поступлений акцизов – на 19,4%, или на 122,9 млрд руб. При том, что доля этой группы налогов в структуре доходов консолидированных бюджетов субъектов РФ относительно невелика (5,5%), прирост их поступлений по сравнению с показателями предшествующего года сформировал более 10% общей суммы прироста всех доходов. В основе такой динамики этой категории поступлений лежат, во-первых, некоторое повышение ставок акцизов на отдельные товары в 2019 г. по сравнению с 2018 г., во-вторых, увеличение нормативов зачисления ряда акцизов в бюджеты субъектов РФ.

Поступления налога на добычу полезных ископаемых по итогам 2019 г. существенно выросли – на 21,6%. Однако поскольку доля этого налога в структуре доходов невелика (0,6%), это не оказало существенного влияния на итоговые значения доходов консолидированных бюджетов (прирост поступлений НДПИ обеспечил 1,2% общей суммы прироста доходов). Напомним, что налог при добыче нефти и природного газа полностью зачисляется в доход федерального бюджета, а в бюджеты субъектов РФ поступает налог на добычу общераспространенных полезных ископаемых, угля (частично), природных алмазов и прочих полезных ископаемых (частично).

Как уже отмечалось, в 2019 г. имел место существенный рост поступлений трансфертов из федерального бюджета в бюджеты субъектов РФ. Однако этот рост не превысил прошлогодний, когда он составил 122,4%, а по абсолютным показателям – 382,2 млрд руб.

Основную роль в структуре федеральных трансфертов бюджетам субъектов РФ играют дотации на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности (см. рис. 1). На их долю в 2019 г. приходилось 27,5% всей суммы безвозмездных поступлений из федерального бюджета. По сравнению с показателями 2018 г. эти дотации увеличились на 4,8% (на 0,3% в реальном исчислении), или на 30,1 млрд руб. При этом радикально сократились дотации на обеспечение сбалансированности бюджетов – на 114,4 млрд руб., составив всего 32,2% прошлогодних сумм. Общая же сумма дотаций всех видов снизилась на 111,5 млрд руб. (89,2% прошлогодних).

В то же время в 2019 г. имел место выраженный рост федеральных трансфертов целевого характера (субсидий, субвенций и иных трансфертов). Их поступления возросли на 45,7%, или на 479,4 млрд руб. Рост финансирования имел место по всем трем видам целевой помощи. Субсидии увеличились на 173,1 млрд руб. (на 38,8%), субвенции – на 19,6% (на 64,9 млрд руб.), а иные межбюджетные трансферты возросли на 72,3% (на 241,3 млрд руб.).

Таким образом, по итогам 2019 г. просматривается определенное смещение акцентов в модели федеральной финансовой поддержки субъектов РФ с нецелевых видов помощи (дотации) на целевые (дотации субсидии, субвенции и иные трансферты).

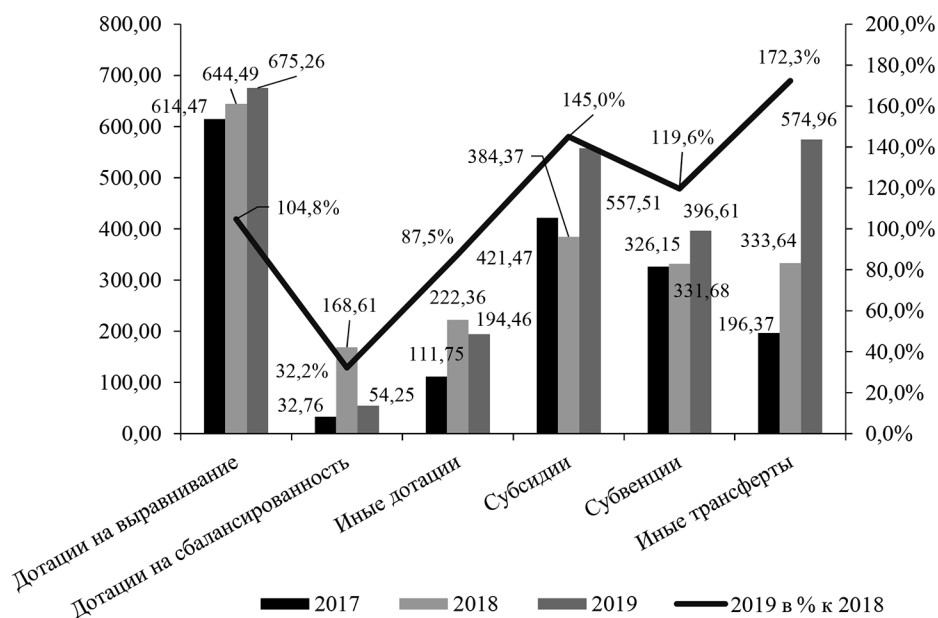


Рис. 1. Трансферты из федерального бюджета консолидированным бюджетам субъектов РФ, 2017–2019 гг., млрд руб.

Источник: [3; 4; 5].

Расходы консолидированных бюджетов субъектов РФ

Общая сумма расходов консолидированных бюджетов субъектов РФ в 2019 г. составила 13 567,7 млрд руб., или 12,4% ВВП. По сравнению с итоговыми значениями предшествующего года расходы региональных бюджетов увеличились на 1 685,5 млрд руб., или на 14,2% (на 9,3% с учетом инфляции). При этом по всем субъектам РФ финансирование бюджетных расходов в 2019 г. составило 94,7% утвержденных законами субъектов РФ и нормативными правовыми актами муниципальных образований о бюджетах годовых показателей.

В структуре расходов консолидированных бюджетов субъектов РФ наиболее значительным разделом является «Образование». На его долю по итогам года приходится 24,7% общей суммы расходов (см. табл. 2). В 2019 г. эти расходы были профинансированы на 96,7% от утвержденных значений и превысили прошлогодние значения на 11,3%, или на 340,7 млрд руб., в т.ч. расходы на дошкольное образование увеличились на 14,7%, на общее образования – на 11,6%, а на высшее образование – на 0,5% (т.е. составили 96,2% прошлогодних с учетом темпов инфляции).

Для региональных бюджетов вторым по значимости разделом остаются расходы на национальную экономику, доля которых в 2019 г. в общем объеме расходов составила 21,8%. По сравнению с предшествующим годом они возросли на 19,7% (на 14,5% с учетом инфляции). Объем финансирования данного раздела в 2019 г. составил 92,4% годовых показателей, утвержденных законами о бюджетах субъектов Федерации.

Общая сумма недофинансирования по сравнению с плановыми показателями составила 242,3 млрд руб. В структуре расходов на национальную экономику наиболее значительным подразделом остается «Дорожное хозяйство (дорожные фонды)». По итогам 2019 г. на него приходится 43,4% всего объема финансирования данного раздела. Расходы на дорожное хозяйство были исполнены на 89,1% годовых назначений (в целом по всем субъектам РФ) и увеличились по сравнению с показателями 2018 г. на 21,9%, или на 230,4 млрд руб.

Т а б л и ц а 2

Расходы консолидированных бюджетов субъектов РФ, 2018–2019 гг.

Показатели	2018 г.	2019 г.		
	млрд руб.	млрд руб.	% к итогу	% к 2018 г.
Расходы – всего	11 882,2	13 567,7	100,0	114,2
Общегосударственные вопросы	749,7	840,6	6,2	112,1
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	139,6	151,7	1,1	108,7
Национальная экономика	2 468,4	2 954,6	21,8	119,7
В т.ч.				
транспорт	560,0	686,8	5,1	122,7
дорожное хозяйство (дорожные фонды)	1 051,9	1 282,2	9,5	121,9
ЖКХ	1 213,5	1 377,9	10,2	113,6
Образование	3 015,6	3 356,3	24,7	111,3
В т.ч.				
дошкольное образование	838,1	961,6	7,1	114,7
общее образование	1 451,3	1 619,5	11,9	111,6
высшее образование	21,8	21,9	0,2	100,5
Культура и кинематография	389,6	480,3	3,5	123,3
Здравоохранение	950,8	1 167,3	8,6	122,8
В т.ч.				
стационарная медицинская помощь	342,9	406,7	3,0	118,6
амбулаторная помощь	213,3	250,3	1,8	117,3
Социальная политика	2 415,2	2 685,8	19,8	111,2
Физическая культура и спорт	282,8	320,2	2,4	113,2
Обслуживание государственного и муниципального долга	111,4	105,7	0,8	94,9
Прочие расходы	145,6	127,2	0,9	87,3

Источник: рассчитано автором по [3; 4].

Существенным направлением финансирования для консолидированных бюджетов субъектов РФ является «Социальная политика». По итогам года на долю этого раздела приходилось 17,8% общего объема расходов. По сравнению с показателями предшествующего года эти расходы возросли на 11,2% (на 6,4% в реальном исчислении), или на 270,6 млрд руб. При этом утвержденные бюджетные назначения в целом по всем регионам были исполнены на 97,7%. По этому разделу основной объем приходится на социальное обеспечение, финансирования которого увеличилось по сравнению с 2018 г. на 6,3% (на 1,7% в реальном исчислении).

Доля расходов на здравоохранение в общем объеме расходов консолидированного бюджета субъектов РФ относительно невелика и составляет 8,6% (без учета расходов территориальных фондов обязательного медицинского страхования). По сравнению с прошлогодними показателями объемы финансирования здравоохранения увеличились на 22,8%, или на 216,5 млрд руб.; в т.ч. расходы на стационарную медицинскую помощь возросли на 18,6%, а на амбулаторную — на 17,3%.

С учетом расходов территориальных государственных внебюджетных фондов рост расходов на здравоохранение был не столь значительным и составил 114,7%. Общий же объем финансирования здравоохранения на региональном уровне увеличился на 426,4 млрд руб.

Необходимо отметить, что в 2019 г. субъектам Федерации удалось ощутимо снизить расходы на обслуживание государственного долга. По сравнению со значениями 2018 г. эти расходы сократились на 5,7 млрд руб., или на 5,1%. Доля расходов на обслуживание государственного долга в структуре расходов также сократилась — с 1,2% в 2017 г. и 0,9% в 2018 г. до 0,8% в 2019 г.

Консолидированные бюджеты субъектов РФ были исполнены с положительным сальдо. По общей сумме профицит составил 4,7 млрд руб. При этом в соответствии с утвержденными бюджетами было запланировано отрицательное бюджетное сальдо в размере 885,1 млрд руб. В 2019 г. в целом по всем субъектам РФ имело место выраженное опережение роста расходов по сравнению с ростом доходов — расходы увеличились на 14,2%, в то время как доходы — на 9,5% по сравнению с показателями 2018 г. Такое соотношение динамики доходов и расходов привело к существенному снижению итогового значения положительного сальдо по сравнению с прошлогодним — с 510,3 млрд руб. по итогам 2018 г. до 4,7 млрд руб. по итогам 2019 г.

Общие показатели по всем субъектам РФ отчасти камуфлируют ситуацию, складывающуюся в отдельных субъектах РФ. Динамика доходов, финансирование расходов и параметры бюджетного сальдо существенно различались в разных регионах.

Так, с дефицитом по итогам года были исполнены бюджеты 35 субъектов РФ (в 2018 г. таких регионов было всего 15). Общая сумма дефицита составила 232,9 млрд руб., или 2,95% фактически осуществленных этими регионами расходов. В числе субъектов РФ, имеющих отрицательное бюджетное сальдо, в частности, находятся г. Москва, г. Санкт-Петербург, Московская область, Республика Башкортостан, Иркутская и Липецкая области и др.

Лидерами по объемам дефицитного финансирования расходов по итогам года стали Московская область, где этот показатель составил 9,1%, Республика Башкортостан (6,4% расходов), г. Севастополь (5,7%) и Иркутская область (5,4%).

Государственный долг субъектов РФ

По состоянию на 1 января 2020 г. общая сумма государственного долга субъектов РФ составила 2 112,97 млрд руб. Она сократилась за год на 93,34 млрд руб. Тенденция к снижению объема накопленного субфедерального долга просматривается, начиная с 2017 г. (см. рис. 2), когда его значения были максимальными (2 353,19 млрд руб.). Такое снижение суммы государственного долга имеет место в значительном числе субъектов РФ: в 2019 г. их было 64. Еще два региона не имеют государственного долга (г. Севастополь, Сахалинская область), и только в 12 субъектах РФ имел место рост объема долга).

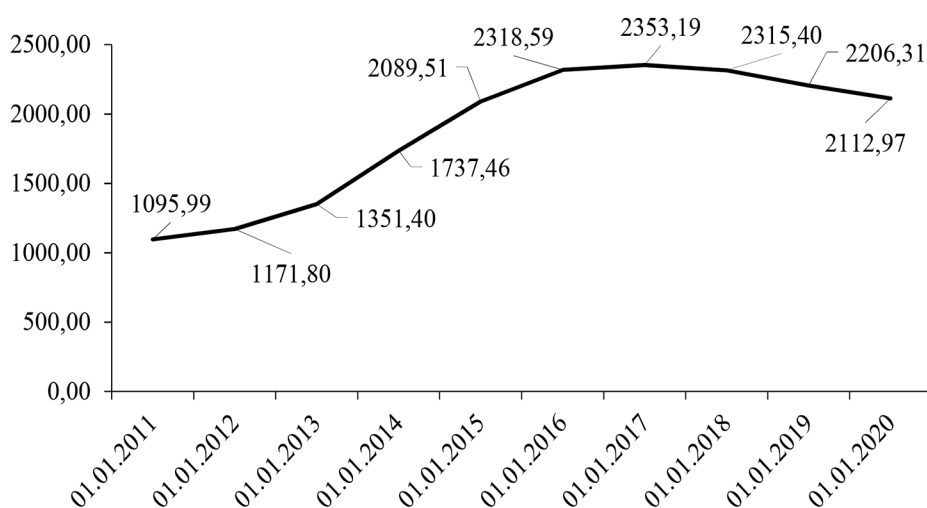


Рис. 2. Государственный долг субъектов РФ, млрд руб.

Источник: [6].

Лидером по абсолютному значению прироста объема государственного долга в 2019 г. стала Московская область. Ее долг увеличился на 39,2 млрд руб., или 30,4%, а наиболее значительно удалось сократить объем долга Краснодарскому краю (на 40,6 млрд руб., или 21,0%).

В 2019 г. динамика государственного субфедерального долга в регионах не была в явном виде связана с динамикой расходов. При выраженном росте расходов консолидированных бюджетов в ряде субъектов РФ имел место рост госдолга, а в ряде — снижение. При отсутствии роста реальных расходов бюджета госдолг также мог снижаться, а мог и расти.

В таблице 3 представлена группировка субъектов РФ по темпам роста расходов и темпам роста объемов государственного субфедерального долга. Было выделено 7 групп. В первых двух на фоне выраженного роста расходов (темпы роста расходов выше среднего значения по субъектам РФ) имел место рост госдолга (группа № 1) или его снижение (группа № 2). Следующие две группы объединяют регионы с умеренным ростом расходов (темпы роста ниже средних по стране, но выше темпов инфляции), где имел место рост долга (группа № 3) или его снижение (группа № 4). Также выделены группы, где наблюдался незначительный рост расходов (ниже темпов инфляции либо прямое сокращение) при росте долга (группа № 5) или его сокращении (группа № 6). Группа № 7 включает регионы, где долг не изменялся либо полностью отсутствовал.

Т а б л и ц а 3

Группировка субъектов РФ в зависимости от динамики государственного субфедерального долга и динамики расходов консолидированных бюджетов в 2019 г.

№ п/п	Признаки	Кол-во субъектов РФ	Примеры субъектов РФ	Темп роста госдолга, % максимум / минимум	Темп роста расходов, % максимум / минимум
1	Выраженный рост расходов бюджета и рост объема госдолга	7	Иркутская, Московская обл., Республика Калмыкия, Хабаровский край и Еврейская АО	138,2 / 101,2	133,4 / 115,7
2	Выраженный рост расходов бюджета и снижение объема госдолга	29	Тюменская, Вологодская, Амурская обл., Чеченская Республика	99,9 / 75,1	157,1 / 114,7
3	Умеренный рост расходов и рост объема госдолга	3	Тамбовская, Свердловская, Томская обл.	111,3 / 106,0	111,7 / 107,3
4	Умеренный рост расходов и снижение объема госдолга	32	Калужская, Самарская, Астраханская обл., Республика Саха (Якутия)	114,2 / 104,2	99,2 / 61,7
5	Незначительный рост или снижение расходов бюджета и рост госдолга	2	Хабаровский край, Ярославская обл.	103,2 / 102,4	105,8 / 100,8
6	Незначительный рост или снижение расходов и снижение госдолга	3	Республики Татарстан, Мордовия, Хакасия	100,9 / 94,1	98,6 / 94,9
7	Отсутствие динамики госдолга или отсутствие госдолга	9	Сахалинская обл., г. Москва, г. Санкт-Петербург, Республика Тыва	110,7 / 123,4	100 / отсутствие долга

Источник: рассчитано автором по [6; 7; 8].

Приведенные данные демонстрируют весьма пеструю картину. Так, в группе регионов № 7 с неизменными значениями государственного долга (или без долга) присутствуют Сахалинская область, не имеющая долга и обеспечившая рост расходов на 19,1% за счет роста доходов на 30,9% (налоговых и неналоговых доходов на 35,1%), и Курганская область, где темпы роста расходов (118,3%) соответствовали темпам роста доходов (119,4%).

В группе регионов с высокими темпами роста расходов и повышательной динамикой государственного долга (№ 1) присутствует Республика Бурятия, где рост расходов был незначительно выше темпов роста доходов, а последний поддерживался преимущественно трансфертами из федерального бюджета. Похожая картина наблюдалась и в Республике Калмыкия.

В то же время в группе № 5 для некоторых регионов рост расходов имел место преимущественно за счет федеральных трансфертов (собственные налоговые и неналоговые доходы либо снижались, либо имели близкие к нулевым темпы роста) при выраженном сокращении объема государственного долга (например, Республика Башкортостан, Липецкая область и некоторые другие).

Остановимся более подробно на ситуации в одном из регионов группы № 1, где высокие темпы роста расходов сочетались с выраженным ростом объемов государственного долга, — Иркутской области.

Исполнение консолидированного бюджета Иркутской области

2019 г. был непростым для Иркутской области — страшное наводнение на западе и пожары на севере серьезно повлияли на бюджетную ситуацию. По итогам года доходы консолидированного бюджета региона сложились в сумму 227,2 млрд руб. (см. табл. 4); в т.ч. налоговые и неналоговые доходы (без учета трансфертов из федерального бюджета) составили 176,8 млрд руб., или 77,8% всей суммы поступлений. По сравнению с итоговыми значениями 2018 г. доходы консолидированного бюджета увеличились на 17,3%, или 33,5 млрд руб. Из них 24,8 млрд руб. было обеспечено приростом трансфертов из федерального бюджета и только 8,7 млрд руб. увеличением собственных налоговых и неналоговых доходов. Столь значительный рост федеральных трансфертов был связан с необходимостью ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций в разных районах области в 2019 г. Прирост поступлений налоговых и неналоговых доходов в области по сравнению с показателями 2018 г. составил всего 5,2%, в то время как прирост трансфертов — 97,3%.

Для области наиболее существенными источниками доходов в 2019 г. остаются налог на прибыль организаций (28,5% общей суммы доходов), налог на доходы физических лиц (25,6%) и безвозмездные поступления из федерального бюджета (22,2%). Рост поступлений налога на прибыль в консолидированный бюджет региона был относительно невысок и не превысил темпы инфляции (103,5%). Динамика поступлений НДФЛ была более выраженной — темпы роста составили 108,0%. Прирост поступлений этих двух налогов составил в общей сложности 6,47 млрд руб., что обеспечило менее 20% общей суммы прироста доходов.

Поступления поимущественных налогов в 2019 г. обеспечили 9,1% всех доходов консолидированного бюджета области. По сравнению с прошлогодними показателями доходы в целом по группе сократились на 2,6 млрд руб., или на 11,0%. Как и в большинстве регионов страны, поимущественные налоги, уплачиваемые организациями, сократились (на 2,7 млрд руб.), а платежи физических лиц, напротив, возросли (на 0,1 млрд руб.).

Т а б л и ц а 4

Доходы консолидированного бюджета Иркутской области, 2018–2019 гг.

Показатели	2018 г.	2019 г.		
	млрд руб.	млрд руб.	% к 2018 г.	% к итогу
<i>Доходы – всего</i>	193,63	227,16	117,3	100,0
Налог на прибыль организаций	62,57	64,74	103,5	28,5
Налог на доходы физических лиц	53,81	58,11	108,0	25,6
Акцизы	9,71	12,06	124,2	5,3
Налоги на совокупный доход	7,71	8,65	112,1	3,8
В т.ч.				
упрощенная система налогообложения	6,14	7,06	115,0	3,1
единый налог на вмененный доход	1,43	1,46	102,7	0,6
единый сельскохозяйственный налог	0,11	0,08	68,6	0,0
налог, взимаемый в связи с применением патентной системы налогообложения	0,03	0,04	129,9	0,0
Налоги на имущество	23,50	20,93	89,0	9,2
В т.ч.				
налог на имущество физических лиц	1,22	1,11	91,0	0,5
налог на имущество организаций	17,07	14,52	85,0	6,4
транспортный налог	2,26	2,46	109,0	1,1
налог на игорный бизнес	0,00	0,00	47,7	0,0
земельный налог	2,95	2,84	96,1	1,2
Налог на добычу полезных ископаемых	1,96	2,22	113,2	1,0
Доходы от использования имущества, находящегося в государственной собственности	2,38	2,14	90,1	0,9
Безвозмездные поступления от других бюджетов бюджетной системы РФ	25,51	50,34	197,3	22,2
В т.ч.				
дотации	11,94	7,79	65,2	3,4
из них – дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности	5,85	5,56	95,0	2,4
субсидии	5,39	10,82	200,6	4,8
субвенции	6,38	8,20	128,4	3,6
иные межбюджетные трансферты	1,80	23,54	1307,1	10,4

Источник: рассчитано автором по [7; 8].

Обращает на себя внимание *выраженный рост поступлений налогов на совокупный доход* в 2019 г. По сравнению с показателями 2018 г. они увеличились на 12,1% (на 0,9 млрд руб.). Практически весь прирост поступлений этой группы налогов обеспечивает налог, уплачиваемый при упрощенной системе налогообложения, поступления которого возросли на 15,0%, или на 0,9 млрд руб. Увеличились и бюджетные доходы от налога, уплачиваемого в виде патента (на 29,9%, или на 0,01 млрд руб.), а поступления единого сельскохозяйственного налога сократились (на 0,03 млрд руб.).

Роль акцизов в доходах консолидированного бюджета Иркутской области относительно невелика — в 2019 г. она составила 5,3%, а в 2018 г. — 5,0%. Относительный рост поступлений этой категории бюджетных доходов был весьма значительными — 124,2%. Дополнительные доходы бюджета от этой группы налогов (2,3 млрд руб.) оказались более значительными, чем прирост поступлений налога на прибыль (2,2 млрд руб.).

Трансферты из федерального бюджета играют существенную роль в формировании общей суммы доходов консолидированного бюджета Иркутской области. Их доля в 2018 г. составляла 13,2%, а в 2019 г. возросла до 22,2%. Общая сумма прироста трансфертов всех видов из федерального бюджета обеспечила 74% общей суммы прироста всех доходов бюджета. Основной объем поступлений из федерального бюджета пришелся на «иные межбюджетные трансферты», которые увеличились на 21,8 млрд руб., в т.ч. за счет средств резервного фонда правительства Российской Федерации региону было выделено 16,9 млрд руб. на ликвидацию последствий чрезвычайных ситуаций. В то же время суммы дотаций региону сократились на 4,2 млрд руб., в т.ч. дотации на выравнивание снизились на 0,3 млрд руб., а поступления субсидий увеличились почти в 2 раза (на 5,4 млрд руб.), поступления субвенций возросли на 28,4% (на 1,8 млрд руб.).

По итогам 2019 г. расходы консолидированного бюджета Иркутской области составили 240,19 млрд руб. (см. табл. 5). Прирост объемов бюджетного финансирования по сравнению с 2018 г. составил 60,2 млрд руб. (или 33,4%).

В расходах консолидированного бюджета области в 2019 г. практически равную долю составляют расходы на образование (29,3%) и расходы на социальную политику (29,1%). Как было показано выше, в большинстве российских регионов первые однозначно доминируют. По сравнению с показателями 2018 г. расходы на образование увеличились на 11,8%, или на 7,4 млрд руб., а расходы на социальную политику на 26,9 млрд руб., или на 61,6%. Столь существенный рост расходов на социальную политику обеспечили прямые трансферты населению, связанные с чрезвычайными ситуациями, имевшими место в области летом 2019 г.

Обращает на себя внимание существенный рост объемов финансирования национальной экономики — на 44,3%, или на 10,1 млрд руб. Половина этого прироста приходится на дорожное хозяйство (дорожные фонды). Эти расходы увеличились в 2019 г. на 12,9%, или на 5,3 млрд руб.

Т а б л и ц а 5

Расходы консолидированного бюджета Иркутской области, 2018–2019 гг.

Показатели	2018 г.	2019 г.		
	млрд руб.	млрд руб.	% к итогу	% к 2018 г.
Расходы – всего	180,05	240,19	100,00	133,4
Общегосударственные вопросы	13,12	14,76	6,14	112,5
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	1,80	2,57	1,07	142,7
Национальная экономика	22,75	32,83	13,67	144,3
В т.ч.				
дорожное хозяйство (дорожные фонды)	12,36	17,66	7,35	142,9
Образование	62,87	70,29	29,26	111,8
Здравоохранение	12,01	14,59	6,07	121,5
В т.ч.				
стационарная медицинская помощь	5,30	6,14	2,56	115,8
амбулаторная помощь	2,83	3,02	1,26	106,8
Культура, кинематография	7,06	8,12	3,38	115,0
Жилищно-коммунальное хозяйство	12,37	15,98	6,65	129,1
Социальная политика	43,60	70,48	29,34	161,6
Обслуживание государственного и муниципального долга	0,72	0,74	0,31	101,9
Сальдо бюджета	13,59	– 13,04	5,43	– 96,0

Источник: рассчитано автором по [7; 8].

Расходы консолидированного бюджета Иркутской области на здравоохранение (без учета расходов территориального фонда обязательного медицинского страхования) увеличились на 21,5%, или на 2,6 млрд руб.; в т.ч. расходы на стационарную медицинскую помощь возросли на 15,8% (на 1,1 млрд руб.), а на амбулаторную – на 6,8% (на 0,19 млрд руб.). Увеличилось и финансирование жилищно-коммунального хозяйства – на 3,6 млрд руб., или на 29,1%. По итогам года доля этого раздела составила 6,6% общей объема расходов.

Несмотря на существенную федеральную помощь консолидированный бюджет области был исполнен с дефицитом в размере 13,0 млрд руб., или 5,4% фактически осуществленных расходов. По итогам 2018 г. бюджетное сальдо было положительным (13,6 млрд руб.) Таким образом, несмотря на выраженный рост трансфертов из федерального бюджета, в 2019 г. область была вынуждена привлекать заемное финансирование

для осуществления расходов. Результатом стал рост государственного долга Иркутской области за год на 4,7 млрд руб. (см. рис. 3), или на 38,2%, главным образом за счет привлечения кредитов от кредитных организаций на сумму 6,0 млрд руб. Одновременно сократилась задолженность перед Минфином РФ (на 0,3 млрд руб.) и сумма государственного долга в виде ценных бумаг (на 1,0 млрд руб.).



Рис. 3. Государственный долг Иркутской области по состоянию на 1 января, млрд руб.

Источник: [6].

Перспективы 2020 г. для консолидированных бюджетов субъектов РФ

В настоящее время¹ сложно делать какие бы то ни было серьезные прогнозы в отношении доходов субфедеральных бюджетов и потребности в расходах. Информация по состоянию экономики в регионах доступна только по итогам февраля 2020 г. и не является показательной. Поэтому оценить, какие именно субъекты РФ будут испытывать наибольшие сложности, можно только теоретически. Однако очевидно, что консолидированные бюджеты субъектов РФ *будут испытывать существенные проблемы*, связанные с ростом потребности в расходах при выраженном сокращении поступления доходов.

Наиболее значительно могут оказаться затронуты субъекты РФ, у которых доля налоговых и неналоговых (собственных) доходов достаточно высока. Падение поступлений налога на прибыль организаций вследствие остановки производств или их существенного сокращения из-за «карантинных мер», а также падение спроса со стороны между-

¹ На момент подготовки статьи к печати.

народного и внутреннего товарных рынков вследствие вползания мировой экономики в глобальный кризис создадут сложности для регионов с высокой долей этого налога в доходах бюджета. Негативное воздействие этого обстоятельства *начнет проявляться во II полугодии текущего года*, поскольку в марте имеют место поступления налога на прибыль по итогам 2019 г. (относительно благополучного с учетом формирующихся перспектив). Выплаты налога за прошлый год для компаний, которые уже начинают испытывать сложности текущего года, могут существенно ухудшить их финансовое положение.

Аналогичное влияние на бюджеты окажет и сокращение поступлений НДФЛ вследствие сокращения занятости и падения доходов населения. Существенные проблемы будут испытывать регионы с высокой долей привлеченных прямых иностранных инвестиций (в силу более активной остановки производства и сокращения занятости компаниями с иностранным капиталом).

Федеральные меры поддержки доходов населения за счет трансфертов не поддержат поступления НДФЛ, т.к. эта категория доходов не облагается налогом (исключение составляют пособия по временной нетрудоспособности). В то же время эти федеральные меры могут поддерживать товарооборот (и поступления НДС в федеральный бюджет).

Таким образом, в группе наиболее высокого риска оказываются регионы:

- с высокой долей промышленности (кроме пищевой, фармацевтической);
- с высокими показателями прямых иностранных инвестиций;
- с высокой долей собственных доходов.

Вероятное снижение активности малого бизнеса приведет как к сокращению доходов населения, связанного с ним, так и к дополнительному падению доходов консолидированных бюджетов субъектов РФ (главным образом, местных бюджетов).

При условии сокращения объема выплаченной заработной платы на 40% и снижения поступлений налога на прибыль организаций также на 40% (в рамках оптимистических оценок), а также при условии выполнения федеральным бюджетом обязательств по предоставлению субъектам РФ трансфертов, в среднем по всем регионам падение общей суммы доходов составит 21,6%².

При этом наиболее значительными будут потери для Тюменской области (– 31,4% доходов), г. Москвы (– 28,9%), г. Санкт-Петербурга (– 28,7%) и еще 24 регионов, где сокращение доходов будет больше чем на 20% только под воздействием указанного сокращения двух доходных позиций.

Соответственно меньше всего пострадают регионы с низкой долей собственных доходов и существенной ролью федеральных трансфертов. Например, для Республики Ингушетия потери доходов бюджета оцениваются в 4,5%, для Чеченской Республики – в 4,8%, а для Республики Тыва – 6,3%.

² Рассчитано автором по отношению к доходам консолидированных бюджетов субъектов РФ в 2019 г. по [3; 7].

Эти оценки не учитывают отраслевую структуру поступлений НДФЛ, которая неизбежно будет влиять на итоговые значения потерь бюджетов. При более высокой доле бюджетного сектора (при условии сохранения в нем сложившегося уровня оплаты труда) потери будут относительно меньшими, соответственно при высокой доле «пострадавших» отраслей и бюджетные потери будут более значительными.

Поскольку в 2019 г. регионы массированно наращивали расходы (более высокими темпами, чем росли их доходы), в т.ч. и за счет привлечения займов и роста государственного долга, возникает вопрос о возможности (и целесообразности) для них поддержания такого уровня расходов.

* * *

Подведем некоторые итоги. В целом 2019 г. был относительно благополучным для отечественной экономики. На фоне замедления и без того невысоких темпов экономического роста, стагнирующей динамики промышленного производства, товарооборота розничной торговли и транспорта, и едва ли не нулевых темпов роста реальных доходов населения консолидированные бюджеты субъектов РФ наращивали расходы существенно более активно, чем росли доходы. Для многих регионов выраженный рост расходов в значительной мере был поддержан федеральными трансфертами (преимущественно целевого характера). Тем не менее, увеличилось число субъектов РФ, исполнивших бюджеты с дефицитом, а также с соответствующим наращиваем государственного субфедерального долга.

Данная ситуация *не позволяет говорить о формировании каких бы то ни было резервов непосредственно перед вхождением страны в глобальный экономический кризис*. Имеющаяся информация пока недостаточна для серьезных оценок, однако уже сегодня можно определить группы регионов, которые могут пострадать наиболее существенно.

Список литературы

1. Анализ тенденций в бюджетно-налоговой сфере России / Л.Н. Лыкова, И.С. Букина // РЭУ им. Г.В. Плеханова. 2019. № 18. 17 с. DOI:10.21835/atbns/1.2020
2. Социально-экономическое положение России. 2019. № 12: стат. доклад / Федеральная служба государственной статистики (Росстат). М., 2020. 378 с.
3. Отчет об исполнении консолидированного бюджета Российской Федерации и бюджетов государственных внебюджетных фондов на 1 января 2020 г. // Федеральное казначейство. URL: <http://roskazna.ru/ispolnenie-byudzheto/konsolidirovannyj-byudzheto/191/>
4. Отчет об исполнении консолидированного бюджета Российской Федерации и бюджетов государственных внебюджетных фондов на 1 января 2019 г. // Федеральное казначейство. URL: <http://roskazna.ru/ispolnenie-byudzheto/konsolidirovannyj-byudzheto/191/>
5. Отчет об исполнении консолидированного бюджета Российской Федерации и бюджетов государственных внебюджетных фондов на 1 января 2018 г. // Федеральное казначейство. URL: <http://roskazna.ru/ispolnenie-byudzheto/konsolidirovannyj-byudzheto/191/>

6. Объем и структура государственного долга субъектов Российской Федерации и долга муниципальных образований // Министерство финансов РФ. URL: https://www.minfin.ru/ru/performance/public_debt/subdbt/

7. Информация об исполнении консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации и бюджета территориального государственного внебюджетного фонда (в разрезе субъектов Российской Федерации) на 1 января 2020 г. // Федеральное казначейство. URL: <https://www.roskazna.ru/ispolnenie-byudzhetrov/konsolidirovannye-byudzhety-subektov/1019/>

8. Информация об исполнении консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации и бюджета территориального государственного внебюджетного фонда (в разрезе субъектов Российской Федерации) на 1 января 2019 г. // Федеральное казначейство. URL: <https://www.roskazna.ru/ispolnenie-byudzhetrov/konsolidirovannye-byudzhety-subektov/1019/>

REGIONAL BUDGETS: RESULTS OF 2019, PROSPECTS FOR 2020

In 2019 the regional budgets revenues grew at a high rate, including due to the outpacing growth of Federal transfers under the condition of the economic recession. Corporate income tax, personal income tax and excise tax receipts provided the growth of own income, while property tax receipts decreased. The growth rate of regional budget expenditures was significantly faster than the growth rate of revenues. The priorities of the subjects of the Russian Federation were healthcare and the national economy. High growth rates of expenditures did not always lead to an increase in the volume of public debt – its total amount decreased by the end of the year. Only in some regions of the Russian Federation there was a significant increase in the amount of debt. Estimates of possible budget revenue losses that regions will inevitably face in the context of the impending economic crisis allow us to identify a group of Russian regions for which these problems will be most acute.

Keywords: budget expenditures, consolidated budget, corporate income tax, personal income tax, public debt, regional budgets, subject of the Russian Federation, transfers

JEL: H20, H50, H60, H77

Дата поступления – 23.04.2020 г.

ЛЫКОВА Людмила Никитична

доктор экономических наук, профессор, главный научный сотрудник;
Федеральное государственное бюджетное учреждение Институт экономики РАН / Нахимовский проспект, д. 32, г. Москва, 117218.
e-mail: Lykoval@inecon.ru

LYKOVA Lyudmila N.

Dr. Sc. (Econ.), Professor; Chief Researcher Institute of Economics RAS;
Federal State Budgetary Institution of Science Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences / 32, Nakhimovsky Av., Moscow, 117218.
e-mail: Lykoval@inecon.ru

Для цитирования:

Лыкова Л. Региональные бюджеты: итоги 2019 г., перспективы 2020 г. // Федерализм. 2020. № 2. С. 114–131.