

Людмила ЛЫКОВА

КОНСОЛИДИРОВАННЫЕ БЮДЖЕТЫ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В УСЛОВИЯХ КРИЗИСА, СПРОВОЦИРОВАННОГО МИРОВОЙ ПАНДЕМИЕЙ

В первом полугодии 2020 г. при выраженном сокращении налоговых доходов происходил рост общей суммы доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации, который в большинстве случаев не компенсировал темпы инфляции. Рост общей суммы доходов был обеспечен опережающим ростом всех видов безвозмездной помощи федерального бюджета регионам. Ситуация в различных регионах страны существенно различалась, а наиболее серьезные потери понесли наиболее развитые в экономическом отношении субъекты Российской Федерации. Существенная часть общей суммы потерь доходов приходится на Москву. Рост расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации выраженно опережал темпы роста доходов. Наиболее значительно увеличилось финансирование здравоохранения и социальной политики, отчасти поддержанное федеральными трансфертами. При общем дефиците консолидированных бюджетов субъектов РФ примерно половина регионов имела по итогам полугодия положительное бюджетное сальдо (отчасти технического характера). При этом темпы роста объемов государственного долга пока не носят критического характера.

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

Мировой экономический кризис, спровоцированный беспрецедентным падением мировых цен на нефть и глобальным локаутом в связи с мировой пандемией новой коронавирусной инфекции, определил общую экономическую ситуацию в стране, в частности, в бюджетно-налоговой сфере [1]. В каждом из российских регионов экономическая ситуация имеет свои особенности и разворачивается по специфическому сценарию. Если в целом по Российской Федерации индекс промышленного производства (январь — июль 2020 г. к соответствующему периоду 2019 г.) составил 95,8, то в регионах его значение варьировалось от 60,4 в Республике Тыва до 128,8 в Тюменской области. Падение

оборота розничной торговли при общем для страны значении индекса в 94,2 различалось от 85,1 в Карачаево-Черкесской Республике до 102,6 в Ленинградской области [2]. Динамика хозяйственной активности и особенности структуры экономики и занятости населения каждого из регионов сказывались на состоянии региональных бюджетов неоднозначно.

Особенности формирования доходов региональных бюджетов в первом полугодии 2020 г.

В целом по стране доходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации по итогам полугодия (январь — июнь) 2020 г. составили в сумме 6 330,66 млрд руб. Это выше показателей аналогичного периода прошлого года на 131,8 млрд руб. или на 2,1%. Итоговый рост доходов, впрочем, не компенсирует их инфляционного обесценения — с учетом динамики цен они составили только 99,3% прошлогодних сумм. При этом налоговые и неналоговые доходы субфедеральных бюджетов сократились на 7,2% или на 378,6 млрд руб., в т.ч. только налоговые доходы снизились на 6,7%. В то же время безвозмездные поступления из федерального бюджета всех видов увеличились на 57,0% или на 505,3 млрд руб. (см. табл. 1). Таким образом, прирост поступлений федеральных трансфертов в целом по всем субъектам Российской Федерации компенсировал падение налоговых (и неналоговых) доходов, обеспечив положительное значение прироста общей суммы поступлений.

Т а б л и ц а 1

Доходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в январе — июле 2019 и 2020 гг.

Наименование показателя	2019, млрд руб.	2020		
		Млрд руб.	В % к 2019 г.	Прирост по отношению к 2019 г., млрд руб.
1	2	3	4	5
Доходы бюджета — всего	6 198,87	6 330,66	102,1	131,79
В т.ч.:				
Налог на прибыль организаций	1 789,87	1 540,93	86,1	–248,94
Налог на доходы физических лиц	1 776,20	1 773,62	99,9	–2,58
Акцизы	355,23	366,62	103,2	11,39
Налоги на совокупный доход	311,28	275,65	88,6	–35,64
В т.ч.:				
Налог, взимаемый в связи с применением упрощенной системы налогообложения	258,00	228,06	88,4	–29,95
Единый налог на вмененный доход для отдельных видов деятельности	31,99	27,07	84,6	–4,92

Продолжение табл. 1

1	2	3	4	5
Единый сельскохозяйственный налог	10,68	10,49	98,2	–0,19
Налог, взимаемый в связи с применением патентной системы налогообложения	6,58	6,02	91,4	–0,57
Торговый сбор	3,89	2,92	75,0	–0,97
Налог на профессиональный доход	0,12	1,10	879,9	0,97
Налоги на имущество	592,75	550,26	92,8	–42,48
В т.ч.:				
Налог на имущество физических лиц	8,73	7,45	85,3	–1,29
Налог на имущество организаций	463,47	427,23	92,2	–36,25
Транспортный налог	41,82	42,76	102,3	0,94
Земельный налог	77,73	72,04	92,7	–5,69
Безвозмездные поступления от других бюджетов бюджетной системы	886,65	1391,97	157,0	505,33
В т.ч.:				
Дотации бюджетам бюджетной системы Российской Федерации	421,47	691,74	164,1	270,28
В т.ч.:				0,00
Дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности	338,70	420,47	124,1	81,77
Дотации бюджетам на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов	7,68	117,06	1 525,2	109,39
Иные дотации	75,09	154,21	205,4	79,12
Субсидии бюджетам бюджетной системы Российской Федерации (межбюджетные субсидии)	151,67	275,67	181,8	124,00
Субвенции бюджетам бюджетной системы Российской Федерации	193,62	244,55	126,3	50,93
Иные межбюджетные трансферты	119,89	180,01	150,1	60,12

Источник: [3; 4].

Наиболее существенное падение налоговых доходов (более 20%) по итогам I полугодия 2020 г. имело место в 8 субъектах Российской Федерации – Кемеровской области (–24,8%), Республике Хакасия (–24,0%), Астраханской области (–23,2%), Ямало-Ненецком автономном округе (23,1%), Пермском крае (22,8%), Республиках Коми и Татарстан (–22,5% и –22,0% соответственно), а также в Тюменской области (–21,2%). Для данной группы регионов существенный рост федеральных трансфертов (в среднем в 2,4 раза) не обеспечил прирост общей суммы доходов консолидированных бюджетов по сравнению с прошлогодними

значениями. Это связано с относительно незначительными размерами федеральных трансфертов этим регионам в прошлые годы. Исключение составляет только Республика Хакасия, где общая сумма доходов превысила прошлогодние (аналогичного периода) значения. В остальных же субъектах Российской Федерации доходы данной группы консолидированных бюджетов сократились на 5–18%. На долю этих регионов приходится более 13,9% общей суммы прироста федеральных трансфертов бюджетам субъектов Федерации в январе – июне текущего года.

Еще в 17 регионах налоговые доходы сократились более, чем на 10%, но менее, чем на 20%. Для большинства регионов данной группы увеличение трансфертов из федерального бюджета обеспечило компенсацию этого падения и в целом положительный прирост доходов. Исключение составляют только 4 субъекта Федерации, где прирост безвозмездных поступлений оказался недостаточным. Еще в 40 субъектах Российской Федерации налоговые доходы сократились менее, чем на 10%, а в 20 – даже увеличились.

В целом по всем субъектам Федерации наиболее значительное снижение поступлений наблюдалось по налогу на прибыль организаций, доходы от которого за полугодие по сравнению с показателями 2019 г. сократились на 248,9 млрд руб. или на 13,9% (см. табл. 1). Основной объем сокращения приходится на II квартал года. В I квартале кризисная ситуация только назревала и в целом его результаты не существенно отличались от прошлогодних. Во II квартале ситуация изменилась радикально – сказываются и результаты локаута (приостановки хозяйственной активности) и падения цен на нефть. Если в I квартале 2020 г. средняя цена, применявшаяся для расчета НДС, составляла 48,5 долл. за баррель, то во II квартале – только 29,6 долл. за баррель. Ограничение хозяйственной активности и падение цен на нефть привело к сокращению прибыли экономических агентов – сальдированный финансовый результат по итогам мая 2020 г. составил всего 48,4% прошлогодних значений, а прибыль прибыльных организаций – 75,7%. Соответственно поступления налога на прибыль в I квартале сократились по сравнению с прошлогодними значениями на 5,7 млрд руб., а во II квартале – уже на 243,2 млрд руб.

Сокращение поступлений налога на прибыль организаций затронуло 66 регионов, а общая сумма потерь этого налога по сравнению с прошлогодними показателями составила 311,5 млрд руб. Наиболее существенные потери понесли г. Москва (18,4% всей суммы потерь консолидированных бюджетов субъектов РФ по этому налогу), Ямало-Ненецкий автономный округ (11,0%), Республика Татарстан (8,1%) и Тюменская область (7,2%). Поступление второго ключевого для консолидированных бюджетов субъектов Федерации налога, на долю которого в I квартале 2020 г. приходилось 28,0% всех доходов, – НДФЛ сократились незначительно, на 2,6 млрд руб. или на 0,1%. Положительный прирост поступлений этого налога в I квартале года в размере 96,9 млрд руб. компенсировал большую часть его падения во II квартале (на 99,5 млрд руб.).

Снижение поступлений НДФЛ имело место на фоне роста среднемесячной начисленной заработной платы (на 7,6% по сравнению с по-

казателями аналогичного периода 2019 г.), при росте просроченной задолженности по заработной плате (на 3,8%) и росте безработицы (на 1,4 процентных пункта по сравнению с прошлогодними значениями).

Наиболее существенные потери НДФЛ понесли такие регионы, как Московская область, на которую пришлось 16,9% общей суммы потерь региональных бюджетов по этому налогу, Республика Татарстан (8,5% общей суммы потерь), Челябинская, Кемеровская и Свердловская области (6,5–7,0%) и Республика Дагестан (5,6%). На эти 6 субъектов Федерации приходится более 51% общей суммы сокращения поступлений НДФЛ. Снижение поступлений коснулось и налогов на совокупный доход, под действие которых подпадают главным образом *субъекты малого предпринимательства*. По итогам января – июня 2020 г. поступления налогов на совокупный доход в общей сумме сократились на 35,6 млрд руб. или на 11,4%.

Наиболее значительным по абсолютным значениям было сокращение поступлений налога, взимаемого в связи с применением упрощенной системы налогообложения, доходы от которого снизились на 11,6% или на 29,95 млрд руб. (соответствует доле этого налога в общем объеме налогов данной группы). Сокращение поступлений единого налога на вмененный доход составило 4,92 млрд руб. или 15,4%. Доля этого налога относительно невелика (0,4% доходов консолидированных бюджетов субъектов РФ) и не сказывается существенно на общей бюджетной ситуации. В то же время, поскольку данный налог, как правило, поступает в доходы муниципальных бюджетов, для некоторых из них такое снижение поступлений может быть весьма значительным.

Обращает на себя внимание незначительное снижение поступлений единого сельскохозяйственного налога на 1,8% или на 0,19 млрд руб., что отражает более благоприятную ситуацию в аграрном секторе, чем в экономике в целом.

Значительный рост поступлений налога на профессиональный доход (в 8,8 раза) связано с тем, что в 2019 г. он применялся только в четырех субъектах Федерации, а с 1 января 2020 г. фактически введен еще в девятнадцати.

Наиболее существенные потери от сокращения поступлений налогов на совокупный доход понесла Москва. На ее бюджет приходится более 21% общей суммы потерь налогов данной группы по сравнению прошлогодними (января – июля) значениями. Поступления этих налогов в бюджет города сократились на 11,8% или на 7,7 млрд руб. Обращает на себя внимание тот факт, что снижение поступлений налогов на совокупный доход затронуло в той или иной мере практически все российские регионы. Только в трех из них имел место некоторый рост поступлений (Магаданская и Сахалинская области и Чукотский автономный округ).

Сокращение налоговых поступлений затронуло и группу налогов на имущество. Консолидированные бюджеты субъектов РФ в I полугодии текущего года потеряли 42,5 млрд руб. по сравнению с показателями аналогичного периода 2019 г. Так же, как и по налогам на совокупный доход в I квартале 2020 г., имело место некоторое увеличение поступлений налогов данной группы, а во II квартале – *выраженное сокращение*

(на 108,0 млрд руб.). Основной объем сокращения поступлений пришелся на налоги, уплачиваемые организациями (налог на имущество организаций, а также транспортный и земельный налоги, уплачиваемые организациями), доходы от которых снизились по сравнению с прошлогодними показателями на 39,0 млрд руб. или на 7,0%. Поступления налогов на имущество, уплачиваемых физическими лицами, сократились на 3,3 млрд руб. или на 9,0%.

Более 51% общей суммы потерь консолидированных бюджетов субъектов Федерации по налогам на имущество приходится на 8 регионов — г. Москву (14,9% всей суммы потерь), Краснодарский край (8,1%), Московскую область (4,3%), г. Санкт-Петербург (5,3%), Красноярский край (5,0%), а также Ханты-Мансийский автономный округ, Челябинскую область и Республику Башкортостан (3,3–3,8%).

Единственной группой налогов, по которой в I полугодии 2020 г. наблюдался рост поступлений в доходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации, являются *акцизы*. По сравнению с прошлогодними показателями их поступления возросли на 11,39 млрд руб. или на 3,2%. При этом и в I и II кварталах имел место некоторый рост поступлений. Рост доходов от акцизов наблюдался по большинству позиций.

Так, акцизы на дизельное топливо возросли на 9,2%, акцизы на автомобильный бензин — на 2,7%, акцизы на пиво — на 2,4%. Только акцизы на алкогольную продукцию с объемной долей этилового спирта свыше 9% сократились на 5,3%. Ситуация с поступлением акцизов в бюджеты субъектов Федерации существенно различалась по регионам. В 38 регионах поступления акцизов сократились (общая сумма потерь составила 9,0 млрд руб.), а в 47 — возросли. Наиболее значительные потери доходов имели место в г. Санкт-Петербурге и Республике Башкортостан, на которые приходится 15,9% и 12,5% всей суммы потерь соответственно.

В условиях непростой экономической ситуации и в связи с необходимостью принятия экстренных мер по борьбе с пандемией *существенно изменилась политика Федерации в отношении финансовой помощи*, предоставляемой бюджетам субъектов Федерации. Так, были сформированы и выделены специальные дотации бюджетам на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов на оснащение (переоснащение) дополнительно создаваемого или перепрофилируемого коечного фонда медицинских организаций для оказания медицинской помощи больным новой коронавирусной инфекцией. Были увеличены дотации на частичную компенсацию дополнительных расходов на повышение оплаты труда работников бюджетной сферы и иные цели. Уже в мае 2020 г. регионам был предоставлен первый транш финансовой помощи для поддержки сокращающихся налоговых и неналоговых доходов (второй транш был предоставлен уже в конце июля). Были предприняты и другие меры поддержки доходов и расходов бюджетов субфедерального уровня.

Результатом существенного расширения круга средств предоставления финансовой помощи регионам и увеличения объема уже существующих *стал рост безвозмездных поступлений из федерального бюджета*

(трансфертов) на 57,0%, что в значительной мере компенсировало падение налоговых доходов (в общей сумме по всем субъектам РФ). В целом дотации региональным бюджетам выросли на 64,1% или 270,28 млрд руб. Наиболее существенно по относительным значениям увеличились дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов. Если в I полугодии 2019 г. они оставляли только 7,68 млрд руб., то по итогам июня 2020 г. — уже 117,06 млрд руб., т.е. возросли в 15 раз (см. рис. 1).

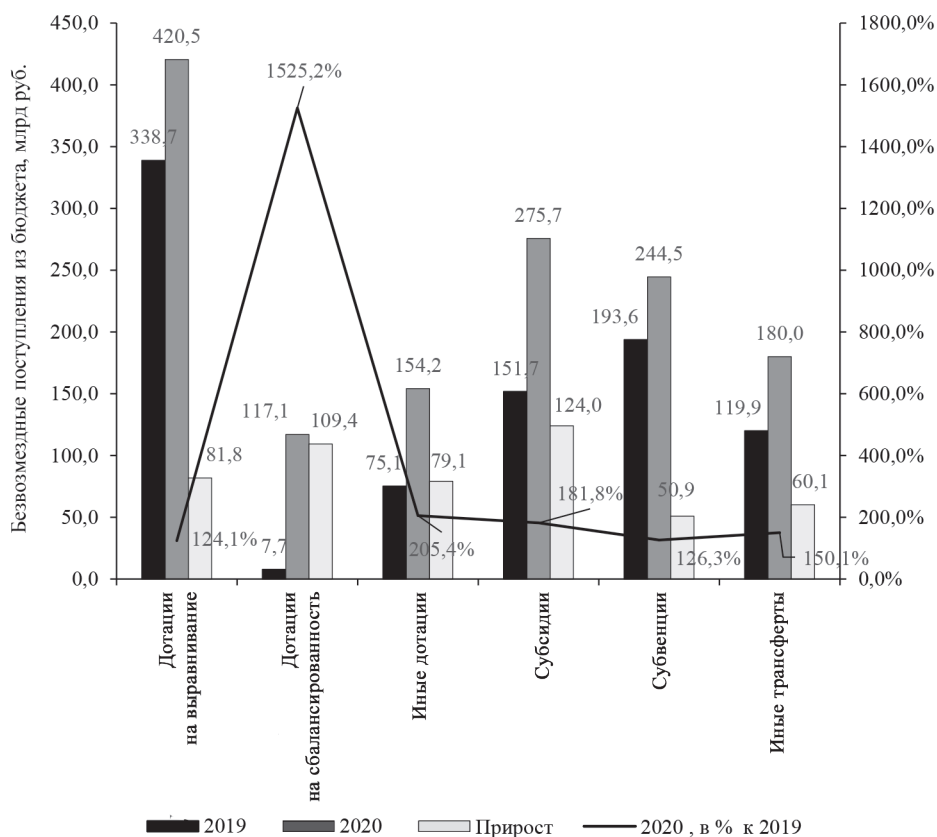


Рис. 1. Безвозмездные поступления из федерального бюджета (в млрд руб.) и их прирост I в полугодии 2020 г. в отношении 2019 г. (в %)

Источник: [3; 4].

Соответственно, доля этой категории дотаций в структуре федеральных трансфертов увеличилась с 0,9% в прошлом году до 8,4% в первом полугодии текущего года. Основную роль в структуре дотаций играют дотации на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности (более 60% всех дотаций). В I полугодии 2020 г. они возросли на 81,8 млрд руб. или на 24,1%. Все иные дотации бюджетам субъектов Федерации увеличились в 2 раза или на 79,1 млрд руб.

Дотации на поддержку сбалансированности бюджетов в I полугодии 2019 г. получали всего пять регионов, а в 2020 г. — уже 63. В таблице 2 представлены некоторые показатели для 10 регионов с наиболее вы-

сокими значениями доли дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов в доходах консолидированных бюджетов регионов в первом полугодии 2020 г.

На эти регионы приходится более 45% общей суммы дотаций данного вида (первого транша), при этом доля данной дотации в общей сумме доходов консолидированных бюджетов превышает 7%, а ее доля в общей сумме федеральных трансфертов оказалась выше 20% (для Республики Татарстан – более 40%).

Из приведенных в *таблице 2* регионов только Астраханская область была получателем дотации данного вида в 2019 г.

Т а б л и ц а 2

Дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов в 10 регионах с наиболее высокой их долей в доходах консолидированных бюджетов, I полугодие 2020 г. (в %)

Субъект РФ	Доля дотаций региона в общей сумме дотаций на поддержку сбалансированности бюджета	Доля дотации в общей сумме безвозмездных поступлений из федерального бюджета	Доля дотации в доходах бюджета	Налоговые и неналоговые доходы, первое полугодие 2020 в % к первому полугодию 2019
Еврейская автономная область	1,2	31,7	16,9	96,3
Республика Хакасия	2,0	27,4	11,9	76,7
Республика Карелия	2,9	24,4	11,4	86,8
Кемеровская область	8,2	39,2	10,0	76,6
Астраханская область	1,5	20,2	9,9	77,3
Республика Татарстан	12,5	40,9	9,8	82,0
Костромская область	1,7	22,5	9,00	93,6
Саратовская область	5,0	23,4	9,0	88,9
Удмуртская Республика	3,0	23,7	7,9	82,0
Республика Башкортостан	7,4	20,9	7,3	83,2

Источник: [5; 6].

В I полугодии 2020 г. также имел место существенный рост субсидий консолидированным бюджетам субъектов Российской Федерации. По сравнению с показателями предшествующего года поступления субсидий увеличились на 124,0 млрд руб. или 81,8%, а поступления субвенций – на 26,3% или 50,9 млрд руб. (см рис. 1). Выраженный рост наблюдается и по иным межбюджетным трансфертам, поступления которых возросли на 60,1 млрд руб. или 50,1%.

Таким образом, федеральный бюджет в кризисных условиях принимает на себя существенную часть рисков, выполняя функцию балансирования всей бюджетной системы субфедерального уровня.

В результате различной динамики инструментов финансовой помощи в условиях кризиса существенно изменилась ее структура. Если в I полугодии 2019 г. на долю дотаций на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности приходилось более 38,2% всей суммы безвозмездных поступлений, то по итогам января – июня текущего года – только 30,2%. Радикально возросла доля дотаций на поддержку сбалансированности бюджетов. Доля субсидий возросла незначительно – с 17,1% до 19,8%, а доля субвенций и иных трансфертов даже сократилась (соответственно, с 21,8% до 17,6% и с 13,5% до 12,9%). В то же время общее соотношение целевых и нецелевых видов федеральной помощи практически не изменилось. В I полугодии 2019 г. на долю целевых видов поддержки приходилось 52,5%, а по итогам января – июня 2020 г. – 50,3%.

Таким образом, основную антикризисную нагрузку в настоящее время фактически несут нецелевые виды помощи. При этом можно говорить о некоторой модификации нецелевых инструментов финансовой помощи. Едва ли дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов на оснащение (переоснащение) дополнительно создаваемого или перепрофилируемого коечного фонда медицинских организаций для оказания медицинской помощи больным новой коронавирусной инфекцией можно в полной мере считать нецелевым видом.

Основные направления расходов региональных бюджетов

Поддержание бюджетных доходов практически на уровне прошлых значений в значительной мере содействовало сохранению и даже наращиванию расходов консолидированных бюджетов субъектов Федерации по сравнению с показателями аналогичного периода прошлого года. Общая сумма расходов региональных бюджетов по итогам полугодия составила 6 544,4 млрд руб., увеличившись на 18,9% или на 1 041,3 млрд руб. по сравнению с I полугодием 2019 г. (см. табл. 3). В реальном исчислении (с поправкой на темпы инфляции) объем финансирования возрос на 15,7%.

Т а б л и ц а 3

Расходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации, январь – июнь 2020 г.

Наименование показателя	Млрд руб.	В % к I полугодию 2019	В % к итогу	Структура прироста, %
1	2	3	4	5
Расходы бюджета — всего	6 544,4	118,9	100,0	100,0
В т.ч.:				
Общегосударственные вопросы	405,6	117,3	6,2	5,8
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	67,4	120,9	1,0	1,1

Продолжение табл. 3

1	2	3	4	5
Национальная экономика	1 099,6	122,2	16,8	19,2
В т.ч.:				
Сельское хозяйство и рыболовство	113,8	103,7	1,7	0,4
Транспорт	263,8	137,1	4,0	6,9
Дорожное хозяйство (дорожные фонды)	434,9	128,3	6,6	9,2
Жилищно-коммунальное хозяйство	516,3	114,1	7,9	6,1
Охрана окружающей среды	20,4	136,2	0,3	0,5
Образование	1 713,5	106,2	26,2	9,7
В т.ч.:				
Дошкольное образование	451,5	105,6	6,9	2,3
Общее образование	882,1	108,0	13,5	6,3
Дополнительное образование детей	130,9	105,2	2,0	0,6
Среднее профессиональное образование	133,0	105,4	2,0	0,7
Высшее образование	12,1	105,3	0,2	0,1
Культура и кинематография	225,0	107,4	3,4	1,5
Здравоохранение	799,8	184,8	12,2	35,2
В т.ч.:				
Стационарная медицинская помощь	297,7	192,1	4,5	13,7
Амбулаторная помощь	141,7	147,0	2,2	4,4
Скорая медицинская помощь	20,8	200,7	0,3	1,0
Социальная политика	1 478,8	116,0	22,6	19,6
В т.ч.:				
Пенсионное обеспечение	96,4	121,1	1,5	1,6
Социальное обслуживание населения	180,6	116,7	2,8	2,5
Социальное обеспечение населения	900,3	108,7	13,8	6,9
Физическая культура и спорт	140,7	114,0	2,1	1,7
Средства массовой информации	25,1	105,8	0,4	0,1
Обслуживание государственного и муниципального долга	50,0	91,6	0,8	–0,4

Источник: [3; 4].

Самыми значимыми направлениями расходов для консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в условиях пандемии и экономического кризиса являются вопросы здравоохранения и социальной политики. Наиболее активно растущим направлением финансирования в первом полугодии текущего года было здравоохранение. Доля этого раздела по итогам полугодия составила 12,2% и увеличилась по сравнению с прошлым годом на 4,3 процентных пункта.

Из общей суммы прироста расходов консолидированных бюджетов субъектов Федерации в первом полугодии на этот раздел приходится более 35% или 366,97 млрд руб. Необходимо отметить, что это только часть (40,8%) расходов на здравоохранение на региональном уровне — *основной объем финансирования осуществляется за счет территориальных фондов обязательного медицинского страхования.*

Если расходы на здравоохранение за счет консолидированных бюджетов субъектов Федерации в I полугодии увеличились на 84,8%, то расходы территориальных фондов обязательного медицинского страхования — только на 11,1%.

В итоге общая сумма расходов на здравоохранение на региональном уровне с учетом и прямого бюджетного финансирования, и финансирования через систему обязательного медицинского страхования увеличилась на 33,3% или на 476,1 млрд руб. Более 31% общей суммы прироста финансирования приходится на г. Москву (149,7 млрд руб. с учетом территориального фонда).

По итогам января — июня 2020 г. бюджетное финансирование стационарной медицинской помощи увеличилось в 1,9 раза или на 142,75 млрд руб., финансирование скорой помощи — в 2,0 раза (на 10,41 млрд руб.), а амбулаторной — на 47,0% (45,33 млрд руб.).

Существенные суммы прироста расходов на здравоохранение в значительной мере обеспечивают Москва, Московская область и Санкт-Петербург, на которые приходится почти 50% всего прироста расходов по данному разделу (см. рис. 2).

Для консолидированных бюджетов субъектов Федерации вторым по значимости является раздел «Социальная политика», доля которого в расходах по итогам рассматриваемого периода составила 22,6%. По сравнению с прошлогодними (I полугодия) показателями объем финансирования данного раздела увеличился на 16,1% или 367,0 млрд руб. (19,6% всего прироста расходов). Наиболее значительный по объему подраздел в рамках данного направления — социальное обеспечение, на который приходится 13,8% всех расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации. Эти расходы в I полугодии 2020 г. увеличились не столь существенно — на 8,7% (5,7% реальном исчислении) или на 72,3 млрд руб.

Наиболее высокими темпами росло финансирование пенсионного обеспечения (на 21,1%). Однако доля данного подраздела в общем объеме расходов невелика и составляет 1,5%.

Наиболее значительными по объему для консолидированных бюджетов субъектов Федерации были и остаются расходы на образование, на которые приходится 26,2% всех расходов в I полугодии 2020 г.

По сравнению с показателями января — июня 2019 г. эти расходы возросли на 6,2% (3,3% в реальном исчислении). В т.ч. финансирование вопросов общего образования (13,5% всех расходов консолидированных бюджетов регионов) увеличилось по сравнению с прошлогодними показателями на 8,0% или 65,29 млрд руб. (или 65% прироста объемов финансирования образования в целом). В условиях экономического кризиса растущей потребности в финансировании вопросов здравоохранения и социальной политики *расходы на образование отошли на второй план.*

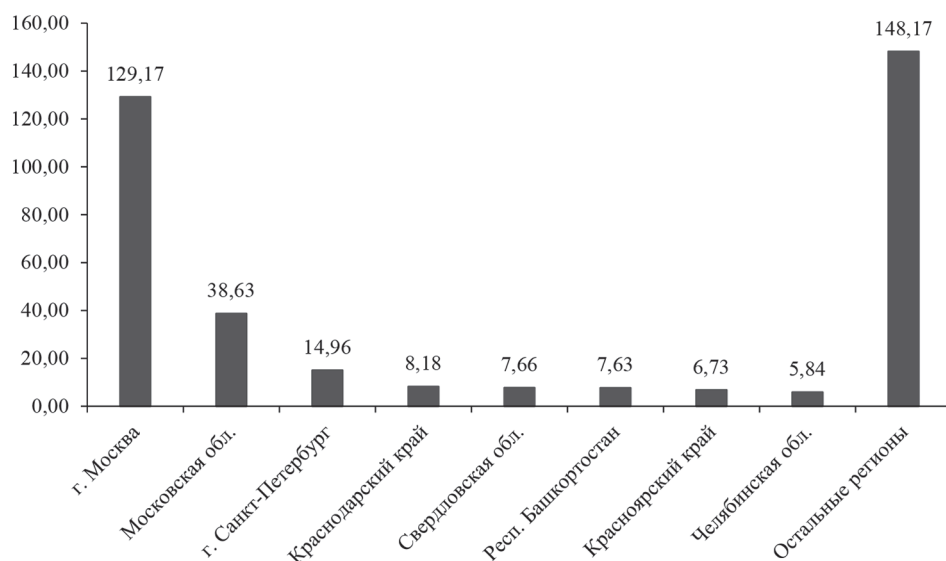


Рис. 2. Прирост расходов на здравоохранение за счет средств консолидированных бюджетов в I полугодии 2020 г. по сравнению с I полугодием 2019 г. (млрд руб.)

Источник: [5; 6].

По итогам I полугодия 2020 г. расходы на национальную экономику превысили показатели 2019 г. на 22,2% или 199,5 млрд руб., что составило 19,2% общей суммы прироста расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации, в т.ч. финансирование дорожного хозяйства возросло на 28,3% или на 95,92 млрд руб. Фактически на данный подраздел приходится 9,2% общей суммы прироста расходов консолидированных бюджетов субъектов Федерации. Расходы на транспорт также существенно возросли — на 37,1% или 71,4 млрд руб., что составило 6,9% общей суммы прироста расходов.

Рост расходов на национальную экономику в I полугодии 2020 г. происходил в большинстве регионов. Только в десяти субъектах РФ они сократились по сравнению с аналогичным периодом 2019 г. При этом на долю Москвы приходится более 53% общей суммы прироста расходов на национальную экономику, которые увеличились по сравнению с прошлогодними на 53,0%.

На фоне роста финансирования основных разделов консолидированных бюджетов субъектов Федерации заметно *сокращение расходов на обслуживание государственного и муниципального долга*. Доля данного раздела в структуре расходов консолидированных бюджетов субъектов Федерации в I полугодии 2020 г. составила 0,8% (в прошлом году – 1,0%). В текущем году эти расходы сократились на 4,6 млрд руб. или на 8,4%, возможно, отчасти в результате приостановления обслуживания задолженности перед Минфином РФ (в результате соответствующего решения, направленного на поддержку регионов).

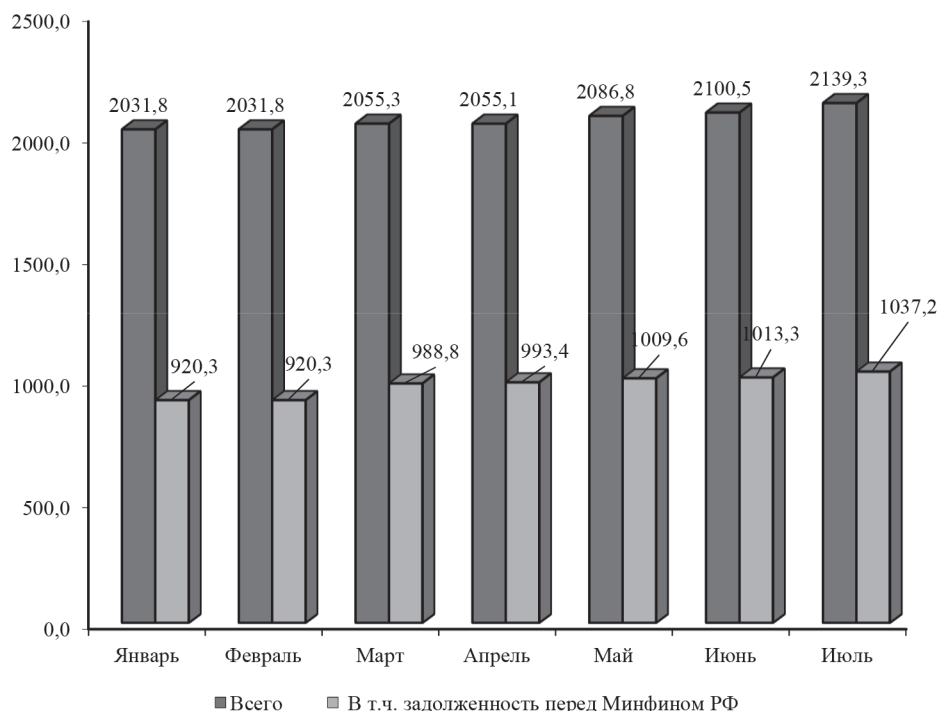
Таким образом, увеличение расходов в I полугодии 2020 г. имело место практически по всем разделам (1 041,3 млрд руб.) и оказалось в 7,9 раза более значительным, чем прирост доходов (131,8 млрд руб.) консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации.

Результатом столь существенного опережения роста расходов над ростом доходов консолидированных бюджетов субъектов Федерации *стал дефицит бюджетов*. По итогам I полугодия его величина составила 213,7 млрд руб. (по итогам аналогичного периода прошлого года был профицит региональных бюджетов в размере 695,7 млрд руб.) Фактически в I полугодии текущего года имело место дефицитное финансирование 3,3% общей суммы расходов консолидированных бюджетов субъектов Федерации.

При том что консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации были исполнены с дефицитом по общей сумме, в ряде регионов по итогам полугодия бюджетное сальдо было положительным. В 38 субъектах Федерации был профицит в общей сумме 173,6 млрд руб. В некоторых регионах размеры профицита оказались весьма значительными.

Так, в Сахалинской области по итогам I полугодия бюджетный профицит составил 51,9% фактически осуществленных расходов, а в Ханты-Мансийском и Ямало-Ненецком автономных округах – 28,5% и 12,2% соответственно, в Республике Дагестан – 18,8% расходов. Итоги I полугодия носят промежуточный характер, а профицит может в ряде случаев иметь технический характер. Более половины субъектов Федерации по итогам I полугодия имели дефицит консолидированных бюджетов. Общая сумма дефицита составила 387,2 млрд руб., из которых 41% или 160,0 млрд руб. приходится на Москву. По итогам полугодия 11,9% фактических расходов города были профинансированы за счет дефицита. Еще 30% общей суммы дефицита региональных бюджетов приходится на 5 субъектов Федерации – Московскую, Свердловскую, Челябинскую и Иркутскую области и Республику Татарстан.

Общая сумма государственного долга субъектов Российской Федерации увеличилась за полугодие (по сравнению с 1 января текущего года) на 107,5 млрд руб. или на 5,3% и составила 2139,3 млрд руб. В текущем году увеличение объема госдолга имеет место *главным образом за счет кредитов Минфина*, задолженность по которым увеличилась на 116,9 млрд руб. или на 12,7% по сравнению с началом года (см. рис. 3).



**Рис. 3. Государственный долг субъектов РФ в 2020 г.
(на 1-е число месяца, в млрд руб.)**

Источник: [7].

Бюджетная ситуация в Челябинской области

Одним из регионов, столкнувшихся с серьезными бюджетными (и не только) проблемами в текущем году, стала Челябинская область, индекс промышленного производства которой по итогам I полугодия составил 96,9, а объем выполненных работ по ВЭД «Строительство» — 91,7. Сальдированный финансовый результат составил всего 40,9% прошлогодних значений. Все это не могло не сказаться на ситуации с формированием доходов консолидированного бюджета области. Область вошла в число 5 субъектов Федерации с наиболее высокими значениями дефицита бюджета. По итогам января — июня 2020 г. ее консолидированный бюджет был исполнен с дефицитом в размере 10,3 млрд руб. (9,4% фактически осуществленных расходов).

По итогам I полугодия 2020 г. (без учета бюджета территориального фонда обязательного медицинского страхования) доходы консолидированного бюджета Челябинской области возросли на 2,0 млрд руб. или на 2,0%, что с учетом инфляции составило только 99,3% прошлогодних сумм. Общая сумма поступлений в консолидированный бюджет области составила 99,88 млрд руб. Рост доходов бюджета области по сравнению с прошлогодними значениями, как и по всем субъектам Федерации в целом, обеспечивают трансферты из федерального бюджета.

Если общая сумма налоговых и неналоговых доходов бюджета области сократилась почти на 10% (на 8,2 млрд руб.), то трансферты из федерального бюджета увеличились на 77,4% или на 9,9 млрд руб. В текущем году поступления доходов из всех налоговых источников сократились. Снижение затронуло даже акцизы, которые в целом по всем субъектам Российской Федерации росли (см. табл. 4).

Т а б л и ц а 4

Доходы консолидированного бюджета Челябинской области, I полугодие

Показатель	2019, млрд руб.	2020, млрд руб.	2020, % к 2019	Прирост по отношению к 2019, млрд руб.
Доходы – всего	97,88	99,88	102,0%	2,00
В т.ч.:				
Налог на прибыль	24,35	21,27	87,3%	–3,08
НДФЛ	34,46	32,61	94,6%	–1,85
Акцизы	5,37	5,12	95,4%	–0,25
Налоги на совокупный доход	5,36	4,68	87,2%	–0,69
Налоги на имущество	9,52	7,75	81,4%	–1,77
Трансферты из федерального бюджета	12,85	22,80	177,4%	9,95
В т.ч.:				
Дотации на выравнивание	3,83	4,05	105,6%	0,22
Иные дотации	1,90	6,86	361,8%	4,96
Субсидии	1,94	4,04	208,3%	2,10
Субвенции	4,41	5,56	126,1%	1,15
Иные трансферты	0,77	2,29	297,4%	1,52
Прочие доходы	5,97	5,66	94,8%	–0,31

Источник: [5; 6].

Для консолидированного бюджета области ключевым налогом является НДФЛ, на долю которого приходится 32,6% всех доходов. По сравнению с I полугодием прошлого года поступления этого налога сократились на 5,6% или на 1,9 млрд руб. (см. табл. 4). Такое снижение отражает динамику фактически выплаченной в регионе заработной платы. Здесь на фоне роста средней начисленной заработной платы (по сравнению с аналогичным периодом прошлого года) на 2,5% растет объем просроченной задолженности по заработной плате (в 5,7 раза) и безработица (с 5,1% в конце прошлого года до 6,8%).

Налог на прибыль организаций, который представляет собой второй по значимости источник налоговых доходов бюджета области), сокра-

тился еще более значительно — на 12,7% или 3,1 млрд руб. В целом такое падение поступлений этого налога соответствует среднероссийским показателям.

Сократились и поступления налогов на совокупный доход (на 12,8% или 0,7 млрд руб.). В рамках данной группы налогов ключевую роль играет налог, взимаемый в связи с применением упрощенной системы налогообложения. Его поступления снизились на 0,6 млрд руб. или 13,3%. Сокращение поступлений коснулось и единого налога на вмененный доход (–1,1%), и единого сельскохозяйственного налога (–10,2%), и налога (–7,8%), взимаемого в связи с применением патентной системы налогообложения.

Обращает на себя внимание *более существенное, чем в среднем по стране*, снижение поступлений налогов на имущество. По общей сумме доходы от налогов на имущество снизились на 18,6% или 1,8 млрд руб. Основная сумма потерь доходов по налогам на имущество приходится на налог на имущество организаций, поступления которого снизились по сравнению с прошлогодними показателями на 22,7% или 1,5 млрд руб. Сократились в то же время поступления земельного и транспортного налогов, а также налога на имущество физических лиц. Таким образом, снижение поступлений затронуло налоговые источники не только областного, но и муниципальных бюджетов.

Как уже отмечалось, выраженный *рост безвозмездных поступлений из федерального бюджета компенсировал сокращение собственных доходов* консолидированного бюджета области. Общая сумма трансфертов из федерального бюджета по итогам I полугодия 2020 г. превысила прошлогодние показатели на 9,9 млрд руб.

Наиболее существенно (см. табл. 4) увеличились поступления иных видов дотаций (кроме дотаций на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности) — в 3,6 раза или на 4,96 млрд руб. в общей сумме. По состоянию на 1 июля в 2020 г. в бюджет области поступило 2,5 млрд руб. в виде *дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов*, которой не было в 2019 г., и дотация на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов на оснащение (переоснащение) дополнительно создаваемого или перепрофилируемого коечного фонда медицинских организаций для оказания медицинской помощи больным новой коронавирусной инфекцией в размере 1,9 млрд руб., которая была сформирована только в текущем году. Дотации на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности возросли не столь значительно — на 5,6% (на 0,2 млрд руб.), что соответствует общероссийским тенденциям.

Поступления субсидий в бюджет региона по итогам полугодия превысили прошлогодние значения более чем в 2 раза, обеспечив прирост доходов в размере 2,1 млрд руб. Иные межбюджетные трансферты возросли (в 3,0 раза или на 1,5 млрд руб.).

Поступления субвенций возросли на 26,1% или 1,15 млрд руб., что в целом соответствует их целевой функции (финансирование переданных полномочий). Этот вид межбюджетных трансфертов не вы-

полняет в явном виде антикризисных функций (в отличие от дотаций и иных трансфертов).

Незначительный рост доходов консолидированного бюджета Челябинской области, как и в большинстве других субъектов Федерации, сопровождался в рамках рассматриваемого временного интервала *выраженным увеличением расходов*. По итогам января – июня 2020 г. расходы бюджета области возросли на 19,0% или 17,6 млрд руб.

Как и в большинстве других субъектов Федерации, *наиболее существенно увеличились расходы на здравоохранение* – на 94,8% или 5,8 млрд руб. (см. рис. 4). На этот раздел приходится более 33% всего прироста объемов финансирования в области. В структуре расходов на здравоохранение наиболее значительным является подраздел «Другие вопросы в области здравоохранения». На него по итогам рассматриваемого периода приходится более 52% всех расходов раздела. В рамках этого подраздела отражаются, в частности, закупки товаров, работ и услуг для обеспечения государственных (муниципальных) нужд, в т.ч. в целях капитального ремонта; приобретение товаров, работ, услуг в пользу граждан в целях их социального обеспечения; межбюджетные трансферты бюджетам территориальных фондов обязательного медицинского страхования и некоторые другие категории расходов. По сравнению с прошлогодними показателями расходы по данному подразделу возросли на 3,5 млрд руб., обеспечив более 60% прироста всех расходов на здравоохранение.

Основным направлением расходования средств по данному подразделу являются различного рода закупки товаров, работ и услуг для нужд системы здравоохранения и другие непрограммные мероприятия (в т.ч. и капитальные вложения), которые в условиях необходимости реализации срочных мер по борьбе с пандемией новой коронавирусной инфекции резко возросли во всех регионах. В 2020 г. увеличилось финансирование и других категорий расходов на здравоохранение – финансирование стационарной и скорой медицинской помощи – на 65,6% и в 5,2 раза соответственно; расходы на амбулаторную помощь на 70%; трансферты территориальному фонду обязательного медицинского страхования – на 24,7%.

Существенно увеличилось финансирование вопросов *социальной политики*, в значительной мере поддержанное федеральными трансфертами. По итогам полугодия на эти цели было направлено еще 25% общего прироста расходов. По сравнению с показателями первого полугодия прошлого года эти расходы возросли на 4,4 млрд руб. или 17,8%.

Как и в подавляющем большинстве субъектов Российской Федерации, наиболее значительным по объему разделом расходов консолидированных бюджетов регионов являются *образование*. Рост этой категории расходов был не столь значительным и составил 111,3%. По сравнению с прошлогодними расходы на образование возросли на 3,7 млрд руб., что составило более 21% общей суммы прироста объемов финансирования в I полугодии 2020 г.

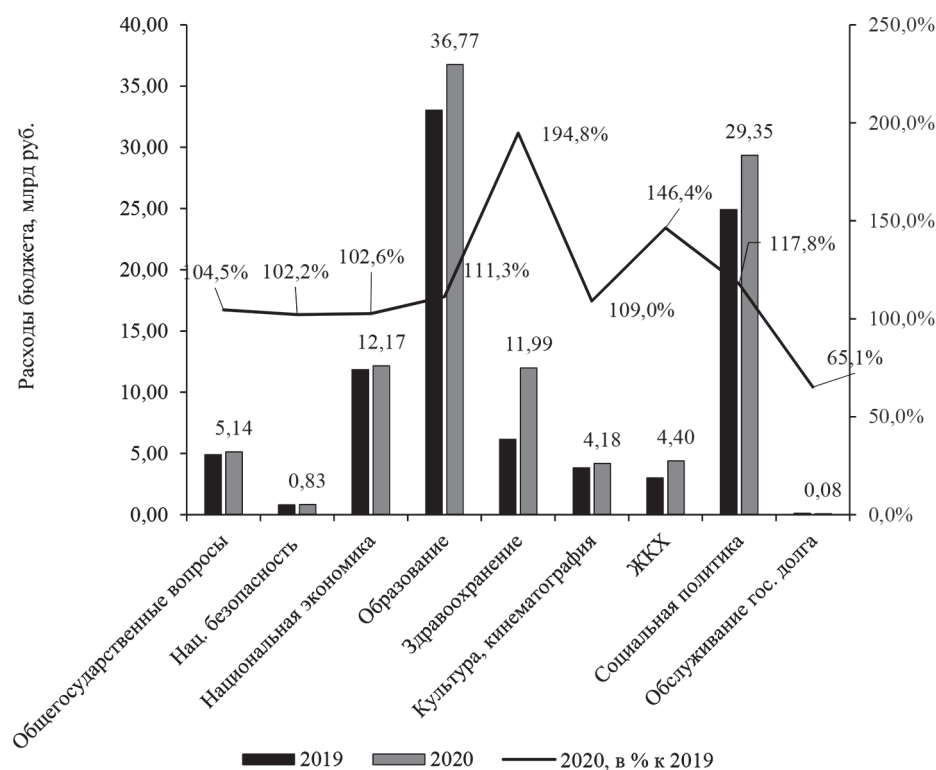


Рис. 4. Расходы консолидированного бюджета Челябинской области за I полугодие (млрд руб.)

Источник: [5; 6].

Если в большинстве российских регионов имел место выраженный рост расходов на национальную экономику, отчасти спровоцированный стремлением поддержать бизнес в непростых условиях кризиса, то в Челябинской области *рост этих расходов был весьма умеренным*. Прошлогодние показатели по данному разделу были превышены только на 2,6%, что не компенсирует их инфляционного обесценения. Также ниже темпов инфляции был и рост финансирования расходов на национальную безопасность и правоохранительную деятельность.

Обращает на себя внимание сокращение расходов на обслуживание государственного и муниципального долга на 0,04 млрд руб. или на 34,9%. Доля этого раздела в структуре расходов консолидированного бюджета области в январе – июне 2020 г. составляет 0,07%.

По состоянию на 1 июля 2020 г. объем государственного долга Челябинской области составил 14,3 млрд руб. и сократился по сравнению с началом года на 1,6 млрд руб. или 10,2%. При этом объем задолженности перед Минфином в 2020 г. оставался неизменным (8,8 млрд руб.). Таким образом, область *сокращала объем долга*, не прибегая к замещению частных источников бюджетной задолженностью.

* * *

Подводя итог, необходимо отметить ряд обстоятельств. Падение налоговых доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в начале 2020 г. затронуло большую часть регионов и было более значительным, чем снижение темпов экономического роста. Наиболее существенным было снижение поступлений налога на прибыль организаций при относительно незначительном сокращении поступлений НДФЛ, что отчасти отражает результат политики поддержки доходов населения. Тем не менее общая сумма доходов большинства регионов превысила прошлогодние значения за счет ускоренного роста поступлений трансфертов из федерального бюджета.

В условиях экономического кризиса, спровоцированного мировой пандемией новой коронавирусной инфекции, существенно изменилась политка федерального центра в отношении поддержки регионов. При выраженном росте всех видов федеральной помощи основной акцент был сделан на нецелевых ее видах. Некоторые виды нецелевой помощи, в частности дотации, отчасти приобретали целевой характер, поскольку выделялись на конкретные мероприятия, необходимые для борьбы с пандемией. Это позволяет говорить о том, что *имеющийся перечень инструментов межбюджетного регулирования оказался недостаточным* в условиях необходимости принятия экстренных мер. Задача борьбы с пандемией поставила на повестку дня значительное число вопросов, одним из которых является *вопрос о соотношении прямого бюджетного финансирования системы здравоохранения и страховой модели финансирования медицины* как в части обязательного медицинского страхования, так и собственно частной медицины, и эффективности сложившейся модели в критических условиях.

Список литературы

1. Лыкова Л.Н., Букина И.С. Анализ тенденций в бюджетно-налоговой сфере России. № 20. I полугодие 2020 г. DOI: 10.21686/atbns/3.2020
2. Информация для ведения мониторинга социально-экономического положения субъектов Российской Федерации. Январь – июль 2020 г. URL: <https://rosstat.gov.ru/folder/11109/document/13259>
3. Отчет об исполнении консолидированного бюджета Российской Федерации и бюджетов государственных внебюджетных фондов. На 1 июля 2020 г. URL: <http://roskazna.ru/ispolnenie-byudzheto/konsolidirovannyj-byudzheto/191/>
4. Отчет об исполнении консолидированного бюджета Российской Федерации и бюджетов государственных внебюджетных фондов. На 1 июля 2019 г. URL: <http://roskazna.ru/ispolnenie-byudzheto/konsolidirovannyj-byudzheto/191/>
5. Информация об исполнении консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации и бюджета территориального государственного внебюджетного фонда. Январь – июль 2020 г. URL: <https://www.roskazna.gov.ru/ispolnenie-byudzheto/konsolidirovannye-byudzhety-subektov/1019/>
6. Информация об исполнении консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации и бюджета территориального государственного

внебюджетного фонда. Январь — июль 2019 г. URL: <https://www.roskazna.gov.ru/ispolnenie-byudzheto/konsolidirovannye-byudzhety-subektov/1019/>

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

CONSOLIDATED BUDGETS OF RUSSIAN REGIONS IN THE CONTEXT OF THE CRISIS PROVOKED BY THE GLOBAL PANDEMIC

In the first half of 2020, with a marked reduction in tax revenues, there was an increase in the total amount of revenues of the consolidated budgets of the subjects of the RF, which in most cases did not compensate for the rate of inflation. The growth of the total amount of revenue was provided by the outstripping growth of all types of Federal transfers to the regional budgets. The situation in different regions of the country varied significantly, and the most serious losses were incurred by the most economically developed regions. Moscow bear the burden of a significant part of the total revenue loss. The growth of expenditures of the consolidated budgets of the Russian regions was significantly faster than the growth of their revenues. Health and social policy funding has increased most significantly, supported in part by Federal transfers. With the total deficit of the consolidated budgets of the Russian regions, about half of the regions had a positive budget balance (partly of a technical nature) at the end of the half-year. At the same time, the growth rate of public debt is not yet critical.

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 — 06.09.2020 г.

ЛЫКОВА Людмила Никитична

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

LYKOVA Lyudmila N.

Dr. Sc. (Econ.), professor; chief researcher;
Federal State Budgetary Institution of Science Institute of Economics of the
Russian Academy of Sciences / 32, Nakhimovsky Av., Moscow, 117218.
e-mail: Lykova@inecon.ru

Для цитирования:

Лыкова Л. Консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации в условиях кризиса, спровоцированного мировой пандемией // Федерализм. 2020. Т. 25. № 3 (99). С. 19–38.