

Людмила ЛЫКОВА

## РЕГИОНАЛЬНЫЕ БЮДЖЕТЫ В 2020 г.: УСТОЙЧИВОСТЬ ДОХОДОВ В УСЛОВИЯХ КРИЗИСА\*

*В условиях экономического кризиса, вызванного мировой пандемией и падением цен на углеводороды, консолидированные бюджеты ряда субъектов Российской Федерации испытывают серьезные проблемы. Зависимость региональных бюджетов от поступлений налога на прибыль организаций, наиболее волатильного в кризисных условиях, ставит под вопрос их способность профинансировать резко возрастающие в условиях кризиса потребности. В современных условиях наиболее серьезные потери доходов понесли субъекты с высокой долей поступлений от налога на прибыль организаций, чья экономика в значительной мере базируется на добывающей промышленности, металлургии, а также на торговле и транспорте. Наиболее активные в экономическом отношении субъекты Федерации с выраженной зависимостью собственных налоговых доходов от экономики региона, а последней от мировой экономической конъюнктуры, испытывают существенно большие сложности, чем пассивные регионы, ориентирующиеся на межбюджетные трансферты. Кризис 2020 г. в очередной раз ставит на повестку дня вопрос о необходимости пересмотра сложившейся модели распределения налоговых полномочий, порядка формирования доходов бюджетов российской бюджетной системы и модели межбюджетных отношений в целом.*

**Ключевые слова:** консолидированный бюджет, налог на доходы физических лиц, налог на прибыль организаций, налоговые доходы бюджета, расходы бюджета, регион, региональные бюджеты, субъект Российской Федерации, трансферты.

JEL: H20, H50, H60, H77

Кризис 2020 г., спровоцированный мировой пандемией новой коронавирусной инфекции, глобальным локаутom и падением мировых цен на нефть, в очередной раз обострил ряд проблем отечественной бюджетной системы. В условиях выраженного сокращения доходов консолидированного бюджета страны в целом на фоне существенно-го роста потребности в расходах вопросы распределения ответственности и полномочий, а также механизма формирования доходов раз-

---

\* Статья написана с использованием материала бюллетеня РЭУ им. Г.В. Плеханова «Анализ тенденций в бюджетно-налоговой сфере России». III квартал 2020 г. № 21. DOI: [10.21686/atbns/4.2020](http://dx.doi.org/10.21686/atbns/4.2020)

личных бюджетов бюджетной системы заставляют по-новому взглянуть на сложившуюся модель межбюджетных отношений. Распределение доходных полномочий в отечественной модели бюджетного федерализма, особенности формирования межбюджетных отношений в очередной раз ставят на повестку дня вопрос об устойчивости доходной базы региональных бюджетов в условиях экономического кризиса.

Имеющиеся на настоящее время статистические данные позволяют производить различные оценки *только по итогам января-сентября 2020 г.*

Индекс промышленного производства по Российской Федерации по итогам января-сентября 2020 г. составил 97,1% (относительно января-сентября 2019 г.). При этом в целом ряде субъектов Федерации падение производства было более существенным. Значения этого индекса, в частности, составляли в Якутии – 90,8%, в Приморском крае – 86,2%, в Республике Тыва – 61,5% [1]. Оборот розничной торговли в стране снизился на 4,2% по сравнению с прошлогодними значениями, а в некоторых регионах это снижение было более 10,0% (Омская, Ярославская и Тамбовская области). Объем платных услуг населению сократился еще более существенно – на 18,7% по стране в целом и более чем на 25% в таких регионах, как Москва, Архангельская область и Республика Саха (Якутия) [1].

При этом отраслевая структура экономики различных субъектов Российской Федерации накладывает серьезный отпечаток на динамику налоговых поступлений в доход консолидированных бюджетов регионов. Степень устойчивости доходов региональных бюджетов субъектов в значительной степени зависит не только от отраслевой структуры экономики региона, которая определяет зависимость доходов от состояния и динамики отдельных отраслей и видов экономической деятельности, но и от доли налоговых доходов и межбюджетных трансфертов в структуре источников формирования бюджетов; а также от степени дифференцированности экономики региона и доли наиболее подверженных кризисным спадам отраслей. Практически все эти факторы находятся за пределами сферы существенного влияния региональных властей в кратко- и среднесрочном плане.

### ***Потери доходов и их компенсация***

Итоги исполнения консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации *выглядят лучше итогов исполнения консолидированного бюджета* и федерального бюджета. Так, если доходы консолидированного бюджета страны по итогам января-сентября 2020 г. снизились на 10,7% по сравнению с аналогичным периодом прошлого года, федерального – на 12,1%, то доходы консолидированных бюджетов субъектов увеличились на 5,1%, или на 480,2 млрд руб. На фоне выраженного падения доходов консолидированного бюджета страны главным образом за счет сокращения доходов федерального бюджета в целом по всем субъектам Федерации имеет место положительная динамика общей суммы доходов. Эту динамику обеспечивают трансферты из федерально-

го бюджета, который в значительной степени принимает на себя риски кризисного падения доходов. Если налоговые и неналоговые доходы (доходы без учета федеральных трансфертов) консолидированных бюджетов субъектов сократились на 4,9%, или на 392,8 млрд руб., то трансферты из федерального бюджета, возросли на 57,3%, или на 873,0 млрд руб., и тем самым компенсировали это падение.

Если в целом по всей совокупности субъектов Российской Федерации по итогам рассматриваемого периода прирост безвозмездных поступлений из федерального бюджета полностью (зачастую с лихвой) компенсировал падение налоговых и неналоговых доходов, то для целого ряда регионов ситуация была иной. В 14 субъектах увеличение поступлений из федерального бюджета позволяло компенсировать лишь часть потерянных доходов. Так, в Москве рост федеральных трансфертов компенсировал только 33% сокращения доходов, для Ямало-Ненецкого автономного округа этот показатель составил 15%, для Тюменской области – 10%, а для Сахалинской – 72%.

В то же время далеко не во всех регионах имело место сокращение поступлений налоговых и неналоговых доходов. Так, по состоянию на 1 октября 2020 г. в 34 субъектах Федерации эти доходы превысили прошлогодние показатели, в т.ч. в 6 регионах это превышение было больше чем на 10%. К числу этих субъектов, в частности, относятся Республики Ингушетия, Калмыкия, Алтай и Чукотский автономный округ.

В ходе настоящего кризиса (по итогам первых девяти месяцев 2020 г.) налоговые доходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации *не испытывали столь серьезного падения, как доходы федерального бюджета*. Если поступления налоговых доходов в федеральный бюджет сократились по сравнению с прошлогодними значениями на 12,1%, то для региональных бюджетов снижение составило 4,9%. Наиболее существенно сократились поступления налогов, непосредственно зависящих от значений цены на нефть сорта *Urals* (налог на добычу полезных ископаемых в части углеводородов и таможенные пошлины, т.е. доходы федерального бюджета).

Падение поступлений налога на прибыль организаций в общей сумме составило 474,5 млрд руб. Из них 376,5 млрд руб., или 79,3%, потерь приходится на бюджеты субъектов Федерации. Для консолидированных бюджетов субъектов такие потери налога на прибыль привели к снижению поступлений налога на 14,8% (см. табл. 1). Доля этого налога в структуре доходов региональных бюджетов по итогам девяти месяцев 2020 г. составила 21,7% и сократилась по сравнению с прошлогодними значениями на 5 п.п. Именно на этот налог приходится более 95% всей суммы потерь доходов региональных бюджетов в текущем году. Необходимо отметить, что почти 30% потерь приходится на налог, поступающий в бюджеты субъектов от консолидированных групп налогоплательщиков. Соответственно, и *наиболее значительные потери от снижения поступлений налога на прибыль несут регионы, где доля данной категории плательщиков наиболее значительна*.

Т а б л и ц а 1

**Доходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации,  
январь-сентябрь 2019-2020 гг.**

Наименование показателя	2019	2020			
	млрд руб.	млрд руб.	% к итогу	% к 2019 г.	прирост к 2019 г., млрд руб.
Доходы — всего	9 490,0	9 970,2	100,0	105,1	480,2
В т.ч.:					
Налог на прибыль организаций	2 543,7	2 167,2	21,7	85,2	–376,5
НДФЛ	2 761,0	2 862,8	28,7	103,7	101,8
Акцизы	555,9	591,8	5,9	106,5	35,9
Налоги на совокупный доход	446,0	417,5	4,2	93,6	–28,5
в т.ч. налог, взимаемый при упрощенной системе налогообложения	368,4	352,9	3,5	95,8	–15,5
Налоги на имущество	894,9	845,6	8,5	94,5	–49,3
в т.ч.:					
налог на имущество физических лиц	18,6	12,0	0,1	64,8	–6,5
налог на имущество организаций	685,1	662,3	6,6	96,7	–22,8
транспортный налог	72,4	61,8	0,6	85,4	–10,5
налог на игорный бизнес	1,5	1,1	0,0	74,5	–0,4
земельный налог	117,4	108,4	1,1	92,3	–9,1
НДПИ	59,2	55,2	0,6	93,3	–4,0
Госпошлина	35,2	30,6	0,3	87,1	–4,6
Доходы от госимущества	304,8	244,3	2,4	80,1	–60,5
Безвозмездные поступления из федерального бюджета	1 522,7	2 395,7	24,0	157,3	873,0
в т.ч.:					
дотации	639,5	960,3	9,6	150,2	320,8
субсидии	298,8	592,4	5,9	198,3	293,6
субвенции	291,4	441,8	4,4	151,6	150,5
иные трансферты	293,1	401,2	4,0	136,9	108,1
Прочие доходы	366,6	359,5	3,6	98,1	–7,1

Источник: рассчитано по данным [1; 2].

Выраженное снижение поступлений также имело место и по налогам на совокупный доход (на 6,4%, или на 28,5 млрд руб.) в основном за счет падения доходов от налога, взимаемого при упрощенной системе налогообложения. Эта динамика в значительной мере отражает снижение активности малого бизнеса и его доходов. Сокращение по-

ступлений налогов на имущество было менее значительным по относительным показателям (на 5,5%). Однако в силу более высокой доли данной группы налогов в структуре доходов (8,5%) потери от этого падения существенно более чувствительны. Их общая сумма составила 49,3 млрд руб. Почти половина этой суммы приходится на налог на имущество организаций.

Основным источником налоговых доходов для консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации на протяжении последних лет был и остается налог на доходы физических лиц. Его доля в структуре доходов по итогам января-сентября 2020 г. составила 28,7%, оставшись на уровне прошлогодних значений. Необходимо отметить, что поступления этого налога в отличие от большинства других в условиях кризиса 2020 г. даже несколько возросли.

Так, по сравнению с прошлогодними значениями *общая сумма поступлений НДФЛ увеличилась* на 101,8 млрд руб., или на 3,7%. Отчасти такая динамика может говорить о том, что рост средней начисленной заработной платы в стране на 5,6% [4] по сравнению с аналогичным периодом 2019 г. в масштабах налоговых поступлений компенсирует рост числа безработных.

Еще одним налогом, поступления которого в условиях пандемии и спровоцированного ей экономического кризиса возросли, стали акцизы. И если их поступления в федеральный бюджет были связаны главным образом с изменением знака по акцизам на нефтяное сырье, передаваемое на переработку (фактически в текущем году имели место платежи компаний в бюджет, а не трансферы из бюджета), то для региональных бюджетов ситуация была иной. Повышение ставок на некоторые категории подакцизных товаров в сочетании с повышением нормативов зачисления в бюджеты субъектов Федерации привели к росту их поступлений в региональные бюджеты на 6,5%, или на 35,9 млрд руб.

Характеристика общего состояния всех консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации не дает адекватного представления о положении дел в отдельных регионах. Ситуация с формированием налоговых доходов в условиях кризиса 2020 г. существенно различалась по регионам. Наиболее серьезные потери доходов в ходе кризиса 2020 г. (по данным за девять месяцев года) понесли субъекты с доминирующими видами деятельности<sup>1</sup> (нефте- и газодобыча, добыча угля, металлургия), а также несколько регионов, где наиболее значительными поставщиками доходов бюджета являются торговля и транспорт (см. табл. 2). Таким образом, в ходе текущего экономического кризиса *относительно меньшую устойчивость* демонстрируют субъекты, которые в более стабильных условиях принято было считать вполне благополучными и достаточно устойчивыми.

Группа наиболее пострадавших регионов (с наиболее значительным падением поступлений налогов) включает в первую очередь субъек-

<sup>1</sup> Под «доминирующим» видом деятельности в данном случае понимается вид деятельности, налоговые поступления от которого в региональный бюджет формируют наиболее значительную долю. В силу специфики формирования статистической налоговой отчетности из рассмотрения были исключены акцизы.

ты Российской Федерации с высокими значениями бюджетной обеспеченности (Тюменская область, Ямало-Ненецкий автономный округ, Республика Татарстан) и со значительным экономическим потенциалом.

Т а б л и ц а 2

**Динамика налоговых поступлений от доминирующих в доходах консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации отраслей, 2020 г. по отношению к 2019 г. по группе наиболее пострадавших регионов (январь-сентябрь)\***

Субъекты РФ	Налоговые доходы консолидированного бюджета субъекта РФ, % к 2019 г.	Доминирующая отрасль (по объему налоговых поступлений)	Поступление налогов от доминирующей отрасли, % к 2019 г.
Тюменская область	72,6	Нефте- и газодобыча	69,2
Ненецкий авт. округ	76,1	Нефте- и газодобыча	69,9
Ямало-Ненецкий авт. округ	78,7	Нефте- и газодобыча	76,3
Оренбургская область	87,0	Нефте- и газодобыча	64,4
Республика Коми	80,8	Торговля, транспорт	82,9
Кемеровская область	81,5	Добыча угля, торговля	55,9
Астраханская область	83,2	Торговля, транспорт	69,7
Республика Татарстан	83,4	Нефте- и газодобыча	42,9
Республика Башкортостан	83,7	Торговля, транспорт	73,6
Архангельская область	84,7	Торговля, транспорт	91,8
Краснодарский край	84,9	Торговля, транспорт	83,9

Источник: рассчитано по: [2; 3; 5; 6].

\* *Примечание.* Приведенный в таблице перечень регионов не включает ряд субъектов Российской Федерации с доминирующим в структуре налоговых доходов видом деятельности «производство металлургическое и производство готовых металлических изделий, кроме машин и оборудования» из-за отсутствия сопоставимых с 2019 г. данных в форме 1-ном.

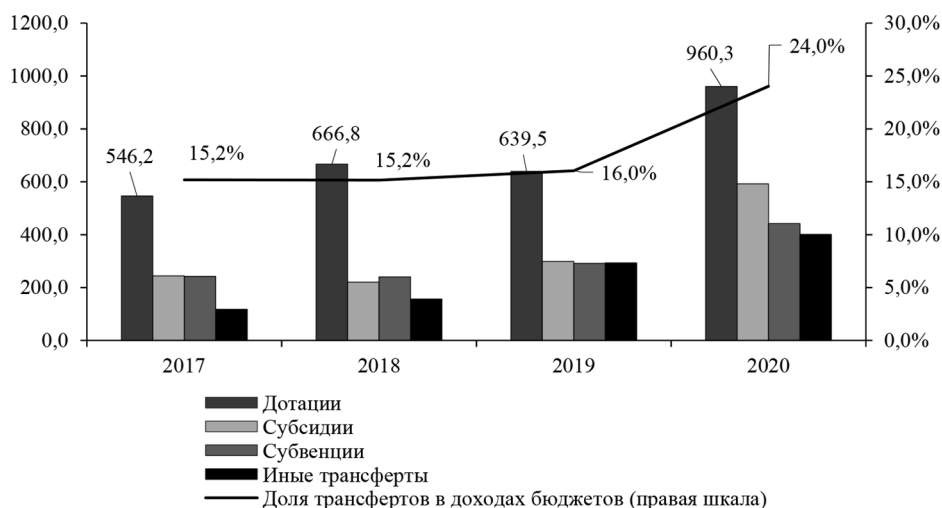
В то же время группа регионов, традиционно являющихся регионами-реципиентами федеральной помощи с относительно высоким уровнем безвозмездных поступлений и, соответственно, низкой долей налоговых доходов, напротив имела позитивную динамику налоговых доходов в текущем году (в январе-сентябре). Так, выше показателей января-сентября 2019 г. были поступления налоговых и неналоговых доходов (доходов без учета трансфертов всех видов из федерального бюджета) в таких субъектах как Чеченская Республика, Республики Тыва, Ингушетия, Дагестан, Северная Осетия-Алания и некоторых других. Для этих субъектов основными видами деятельности, поставляющими в бюджет 45–70% налоговых доходов, являются такие виды деятельности



как «Государственное управление и обеспечение военной безопасности; социальное обеспечение», «Образование» и «Деятельность в области здравоохранения и социальных услуг».

Таким образом, наиболее активные в экономическом отношении регионы с выраженной зависимостью от собственных налоговых доходов и экономики региона, а последней от мировой экономической конъюнктуры, испытывают существенно большие сложности, чем пассивные регионы, ориентирующиеся на межбюджетные трансферты. Эта ситуация в очередной раз ставит вопрос о *необходимости внесения изменений в сложившуюся модель формирования налоговых источников доходов* субфедеральных бюджетов и пересмотра действующей модели межбюджетных трансфертов.

Как уже отмечалось выше, снижение налоговых доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в январе-сентябре 2020 г. в значительной мере компенсировалось ростом федеральных трансфертов. Этот рост привел к соответствующему увеличению доли трансфертов в общем объеме доходов. Если в 2017–2018 гг. (в январе-сентябре) трансферты составляли 15,2% общей суммы доходов, в 2019 г. этот показатель увеличился до 16,0%, а 2020 г. — уже до 24,0% (см. рис. 1).



**Рис. 1. Трансферты из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации, январь-сентябрь 2017–2020 гг., млрд руб.**

Источник: рассчитано по [2; 3; 7; 8].

Наиболее существенно по абсолютным значениям возросли дотации — на 320,8 млрд руб., или на 50,2%. При этом дотации на финансовое выравнивание уровня бюджетной обеспеченности увеличились относительно незначительно — на 6,3% (на 31,8 млрд руб.), или на 3,2% с учетом инфляции. Основную роль в поддержке регионов в условиях необходимости осуществления мер по противодействию пандемии

стали играть иные виды дотаций, в т.ч. выделяемые на соответствующие цели.

Так, дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов увеличились в 12 раз, или на 206,7 млрд руб. Если в 2019 г. эти дотации получали только 22 субъекта Федерации, то в условиях кризиса только 7 их *не получали* (в т.ч. г. Москва, г. Санкт-Петербург, Тюменская и Сахалинская области, Ямало-Ненецкий и Ханты-Мансийский автономные округа, а также Чукотский автономный округ). Еще 68,2 млрд руб. поступило в бюджеты в виде дотаций бюджетам субъектов Российской Федерации 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. Единственным субъектом, который не получал этой дотации, стал г. Москва. Поступление субсидий в консолидированные бюджеты субъектов также выражено увеличились — на 293,6 млрд руб., или на 98,3%. Не столь значительно возросли поступления субвенций (на 51,6%, или на 150,5 млрд руб.).

### ***Необходимость наращивания расходов***

Кризис 2020 г., спровоцированный мировой пандемией, имел (и все еще имеет) принципиальные отличия от иных кризисов, с которыми сталкивалась отечественная экономика и страна в целом в последние годы. Наиболее принципиальное отличие с точки зрения бюджетной ситуации — существенно возросшая потребность в финансировании расходов, непосредственно связанных с системой здравоохранения, с необходимостью финансовой поддержки населения и его доходов и с необходимостью поддержки экономики. В ходе кризисов 2008–2009 гг. и 2014–2015 гг. необходимость поддержки населения и экономики также имела место. Но она *не имела столь критического характера*.

По состоянию на 1 октября 2020 г. расходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации сложились в сумме 10 265,9 млрд руб. и увеличились по сравнению с показателями января-сентября 2019 г. на 17,4%. Таким образом, при росте федеральных трансфертов всех видов на 873,0 млрд руб. прирост объемов финансирования по сравнению с прошлогодними значениями составил 1 518,4 млрд руб. С определенной долей условности можно говорить, что 57,5% прироста расходов консолидированных бюджетов субъектов фактически были профинансированы за счет средств, выделенных из федерального бюджета.

Этот показатель существенно различался по регионам. Так, в г. Москве за счет средств, выделенных городу из федерального бюджета, было профинансировано 6,6% прироста (по сравнению с показателями аналогичного периода 2019 г.) расходов. В г. Санкт-Петербурге этот показатель составил 70,4%, а в Костромской области — 92,9%. В целом ряде регионов сумма прироста безвозмездных поступлений из федерального бюджета по итогам января-сентября 2020 г. оказалась более значительной, чем прирост расходов.



В структуре расходов консолидированных бюджетов субъектов Федерации<sup>2</sup> по итогам рассматриваемого периода наиболее значительную долю составляют расходы на образование. Хотя по сравнению с прошлогодними показателями их доля сократилась на 2,6 п.п., они по-прежнему формируют наиболее значительный по объему раздел – 23,4% всех расходов (см. табл. 3). По сравнению с показателями января-сентября 2019 г. эти расходы увеличились относительно незначительно – на 5,8% (на 2,7% в реальном исчислении), или на 131,6 млрд руб. (в т.ч. расходы на общее образование, на долю которых приходится более 50% всех расходов данного раздела, увеличились на 9,2%).

Т а б л и ц а 3

**Расходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации, январь-сентябрь 2019 и 2020 гг.**

Наименование показателя	2019	2020		
	млрд руб.	млрд руб.	% к итогу	% к 2019 г.
1	2	3	4	5
Расходы бюджета – всего	8 747,55	10 265,93	100,0	117,4
В т.ч.:				
Общегосударственные вопросы	548,05	604,69	5,9	110,3
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	91,38	108,31	1,1	118,5
Национальная экономика	1 709,16	1 953,32	19,0	114,3
Топливо-энергетический комплекс	32,15	36,96	0,4	114,9
Сельское хозяйство и рыболовство	171,67	175,73	1,7	102,4
Транспорт	423,36	474,12	4,6	112,0
Дорожное хозяйство (дорожные фонды)	704,75	849,84	8,3	120,6
Связь и информатика	55,01	85,25	0,8	154,9
Жилищно-коммунальное хозяйство	817,38	795,03	7,7	97,3
Образование	2 272,25	2 403,83	23,4	105,8
Дошкольное образование	625,16	653,40	6,4	104,5
Общее образование	1 106,01	1 207,43	11,8	109,2
Дополнительное образование детей	175,14	178,78	1,7	102,1
Среднее профессиональное образование	169,90	179,18	1,7	105,5
Высшее образование	15,83	16,64	0,2	105,1
Культура, кинематография	320,40	331,42	3,2	103,4
Здравоохранение	725,89	1 311,89	12,8	180,7
Стационарная медицинская помощь	257,80	463,13	4,5	179,7
Амбулаторная помощь	165,34	213,73	2,1	129,3
Скорая медицинская помощь	18,53	36,82	0,4	198,7

<sup>2</sup> Без учета расходов территориальных государственных внебюджетных фондов.

## О к о н ч а н и е   т а б л .   3

1	2	3	4	5
Другие вопросы в области здравоохранения	247,33	540,82	5,3	218,7
Социальная политика	1 919,53	2 381,38	23,2	124,1
Пенсионное обеспечение	126,55	150,35	1,5	118,8
Социальное обслуживание населения	238,62	278,17	2,7	116,6
Социальное обеспечение населения	1 224,84	1 398,86	13,6	114,2
Физическая культура и спорт	196,31	225,67	2,2	115,0
Средства массовой информации	39,18	39,10	0,4	99,8
Обслуживание государственного и муниципального долга	78,50	73,01	0,7	93,0
Результат исполнения бюджета (дефицит/профицит)	742,46	–295,76	–2,9	–39,8

Источник: рассчитано по данным [1; 2].

Наиболее существенно в кризисных условиях увеличилось финансирование вопросов здравоохранения и социальной политики. По сравнению с прошлогодними значениями расходы на здравоохранение возросли на 80,7%, или на 586,0 млрд руб. Именно на данный раздел было направлено более 38,0% общей суммы прироста расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации по сравнению с уровнем прошлого года. В рамках данного раздела расходы на стационарную медицинскую помощь возросли на 79,7%, расходы на амбулаторную помощь — на 29,3%, а расходы на «другие вопросы в области здравоохранения» — в 2,2 раза, или на 293,5 млрд руб. (что составляет более половины прироста финансирования здравоохранения в пределах рассматриваемого временного интервала). В рамках данного подраздела отражаются в т.ч. трансферты внебюджетным фондам (территориальным фондам обязательного медицинского страхования), инвестиции, непредусмотренные госпрограммами, закупки товаров, работ, услуг. Результатом ускоренного роста финансирования здравоохранения стал и рост доли этих расходов с 8,2% в январе-сентябре 2019 г. до 12,8% по итогам сентября 2020 г.

Расходы на социальную политику (второй по объемам финансирования раздел расходов консолидированных бюджетов субъектов Федерации) в январе-сентябре текущего года увеличились на 24,1%, или на 461,9 млрд руб. На них приходится более 30% общей суммы прироста объемов финансирования. При этом существенная часть этот прироста была поддержана целевыми трансфертами из федерального бюджета.

Финансирование вопросов национальной экономики также существенно возросло — на 14,3% (на 11,0% в реальном исчислении), или на 244,2 млрд руб. На данный блок расходов приходится более 16% всей суммы прироста финансирования. Наиболее значительно увеличились расходы на дорожное хозяйство — на 20,6%, или на 145,1 млрд руб.

Единственным разделом расходной части консолидированных бюджетов субъектов Федерации, финансирование которого сокращалось, стал раздел «Расходы на обслуживание государственного и муниципального долга». Возможно, отчасти в результате того, что в текущем году были заморожены выплаты по долгу в пользу Минфина России при условии использования высвобождаемых средств на борьбу с пандемией, на долю которого приходится более 48% общей суммы субфедерального долга. В целом по всем субъектам Федерации расходы на обслуживание долга сократились на 7,0%, или на 5,5 млрд руб., по сравнению с аналогичным периодом 2019 г. При этом в 23 регионах эти расходы увеличились, а в 5 регионах – более чем на 20%. В число субъектов, где расходы на обслуживание государственного долга имели выраженную тенденцию к росту, в частности, входят Архангельская, Иркутская и Московская области, а также Республики Тыва и Калмыкия. Доля расходов на обслуживание государственного и муниципального долга в общем объеме расходов относительно невелика и по итогам января-сентября 2020 г. составила 0,7% (в 2019 г. – 0,9%). В то же время для некоторых субъектов характерны существенно более высокие показатели доли расходов на обслуживание государственного долга в структуре расходов. Так, по итогам рассматриваемого периода этот показатель в Республике Мордовия составил 5,1%, а в Ярославской области – 3,0%.

Опережающий рост расходов региональных бюджетов по сравнению с динамикой доходов привел к формированию дефицита по общей сумме консолидированных бюджетов в размере 295,8 млрд руб. (в 2019 г. бюджетное сальдо было положительным и составляло 742,5 млрд руб.). Если в целом по всем субъектам Федерации доля расходов, финансируемая за счет дефицита, относительно невелика (2,9%), то в некоторых регионах она превышает 10%. В их число, в частности, входят Архангельская, Кемеровская и Томская области, Республика Коми и Удмуртская Республика. Еще в 17 регионах за счет дефицита финансируется более 5% расходов. В эту группу, в частности, входят г. Москва (9,1% расходов), Московская область (9,0%), Тюменская область (8,6%), Республика Татарстан (6,7%). Всего же с дефицитом исполнены бюджеты 44 субъектов Российской Федерации. Общая сумма дефицита составила 442,5 млрд руб., из них 41,9% суммы приходится на г. Москву.

### ***Бюджетная ситуация в Архангельской области***

Как было показано выше, информация об общей ситуации с исполнением консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации *не дает адекватного представления* о положении дел в отдельных регионах. Остановимся более подробно на проблемах с исполнением бюджета в регионе, испытывающем серьезные сложности с падением налоговых доходов и высокими показателями дефицитного финансирования расходов – Архангельской области (по итогам января-сентября 2020 г.).

Если налоговые и неналоговые доходы консолидированного бюджета области (без учета бюджета территориального фонда обязательного медицинского страхования) сократились на 15,3% (см. табл. 4), то общие доходы снизились только на 1,3%, или на 1,0 млрд руб., по сравнению с итогами января-сентября 2019 г. При снижении поступлений налоговых и неналоговых доходов на 8,7 млрд руб. весьма значительный прирост трансфертов (на 39,6%, или на 7,7 млрд руб.) не компенсировал эти потери в полной мере в отличие от ситуации, складывающейся по всем субъектам Российской Федерации в целом.

Т а б л и ц а 4

*Доходы консолидированного бюджета Архангельской области,  
январь-сентябрь 2019 г. и 2020 г., млрд руб.*

Наименование показателя	2019	2020			
	млрд руб.	млрд руб.	% к 2019 г.	прирост к 2019 г., млрд руб.	% к итогу
1	2	3	4	5	6
Доходы — всего	76,47	75,45	98,7	–1,02	100,0
В т.ч.:					
Налог на прибыль организаций	14,95	9,00	60,2	–5,95	11,9
в т.ч.:					
уплаченный КГН	2,65	0,92	34,7	–1,73	1,2
НДФЛ	20,51	21,69	105,7	1,18	28,7
Акцизы	3,76	4,73	125,9	0,97	6,3
Налоги на совокупный доход	3,74	3,06	81,8	–0,68	4,1
в т.ч.:					
налог, взимаемый в связи с применением упрощенной системы налогообложения	2,87	2,36	82,1	–0,51	3,1
Налоги на имущество	7,23	6,14	84,9	–1,09	8,1
в т.ч.:					
налог на имущество физических лиц	0,08	0,05	56,6	–0,04	0,1
налог на имущество организаций	6,06	5,30	87,4	–0,76	7,0
транспортный налог	0,54	0,44	80,3	–0,11	0,6
земельный налог	0,54	0,36	66,3	–0,18	0,5
Безвозмездные поступления из федерального бюджета	19,46	27,16	139,6	7,70	36,0
в т.ч.:					
дотации бюджетам бюджетной системы РФ	8,20	13,20	161,1	5,01	17,5

## О к о н ч а н и е   т а б л .   4

1	2	3	4	5	6
из них: дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности	6,79	7,17	105,5	0,37	9,5
дотации бюджетам на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов	0,00	3,87	—	3,87	5,1%
субсидии бюджетам бюджетной системы РФ	3,78	6,83	180,7	3,05	9,1
субвенции бюджетам бюджетной системы РФ	2,71	3,98	147,2	1,28	5,3
иные межбюджетные трансферты	4,78	3,14	65,7	–1,64	4,2
Прочие доходы	4,17	2,75	66,0	–1,42	3,7

Источник: рассчитано по [9; 10].

Для консолидированного бюджета Архангельской области наиболее значимыми налоговыми доходами являются НДФЛ и налог на прибыль организаций (28,7% и 11,9% общей суммы доходов соответственно). В условиях современного экономического кризиса наиболее значительным по сравнению с прошлогодними показателями было *падение поступлений налога на прибыль организаций* — на 39,8% или на 5,9 млрд руб. (см. табл. 4). В структуре поступлений этого налога велика доля поступлений от консолидированных групп налогоплательщиков. Если в январе-сентябре 2019 г. эта категория налогоплательщиков обеспечивала поступления 17,7% налога на прибыль, то в текущем году эта величина составила уже только 10,2%. Поступления налога от КГН упали на 1,7 млрд руб. и составили только 34,7% прошлогодних сумм. Общим итогом стало снижение доли налога на прибыль организаций в структуре доходов консолидированного бюджета на 7,2 п.п.

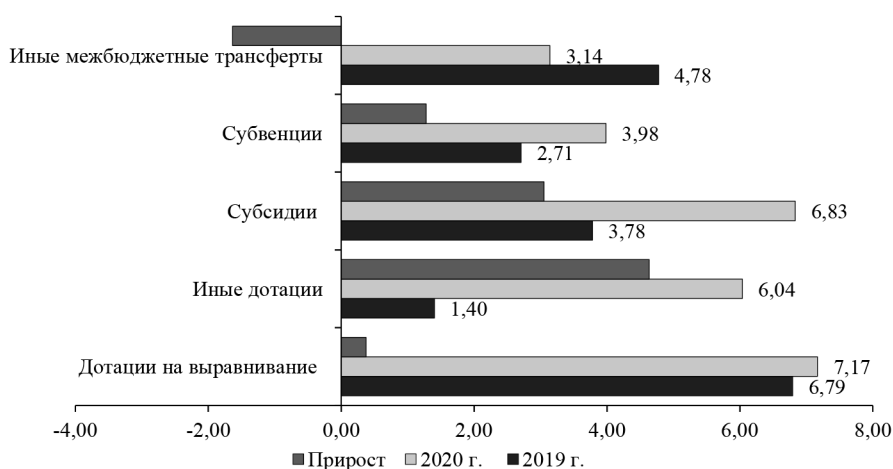
Обращает на себя внимание более значительное, чем в среднем по стране, *снижение поступлений налогов на совокупный доход* и налогов на имущество. Если налоги на совокупный доход в области по состоянию на 1 октября 2020 г. составили только 81,8% прошлогодних, то по Российской Федерации в целом — 93,6%. Поступления налогов на имущество не превысило отметки в 85,0% прошлогодних сумм, в то время как по Российской Федерации в целом этот показатель был на 10 п.п. выше (94,5%). Потери бюджета от сокращения поступлений налогов на совокупный доход составили 679,4 млн руб., главным образом за счет сокращения налога, взимаемого в связи с применением упрощенной системы налогообложения (на 514,1 млн руб.). Сокращение поступлений налогов на имущество имело место как за счет налогов данной группы, уплачиваемых физическими лицами (на 37,6%,

или на 184,7 млн руб.), так и за счет платежей юридических лиц (на 13,4%, или на 903,8 млн руб.).

Наиболее значительным источником налоговых доходов для бюджета Архангельской области, как и для большинства других субъектов Федерации, является *НДФЛ*. По итогам октября 2020 г. наблюдался *рост поступлений* этого налога, как и в целом по стране. Прирост поступлений НДФЛ составил 1,73 млрд руб., или 5,7%, что фактически соответствует росту среднемесячной номинальной заработной платы работников региона. На фоне выраженного снижения поступлений налога на прибыль позитивная динамика НДФЛ приводит к росту доли данного налога в структуре доходов консолидированного бюджета области с 26,8% в 2019 г. до 28,7% по итогам сентября 2020 г.

Так же как по всем субъектам Федерации в целом, в январе-сентябре в области имел место выраженный рост поступлений акцизов — на 25,9%, или на 972,7 млн руб. Наиболее значительно увеличились поступления акцизов на бензин (на 40,5%, или на 662,4 млн руб.) Доля данной группы налогов в доходах консолидированного бюджета региона относительно невелика и составила по итогам сентября текущего года 6,3%.

Как уже отмечалось выше, несмотря на существенный рост безвозмездных поступлений из федерального бюджета, они не компенсируют сокращения налоговых и неналоговых доходов консолидированного бюджета области. Если в целом по России безвозмездные поступления увеличились на 57,3%, то для бюджета Архангельской области их прирост был существенно ниже и составил только 39,6%. Наиболее значительно (см. рис. 2) по абсолютным значениям увеличились поступления дотаций (на 5,0 млрд руб.), в основном за счет дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов, сумма которой составила 3,9 млрд руб. (и которую в прошлом году область не получала). В то же время дотации на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности возросли на 5,5% (на 0,4 млрд руб.).



**Рис. 2. Безвозмездные поступления из федерального бюджета в бюджет Архангельской области, январь-сентябрь 2019 г. и 2020 г., млрд руб.**

Источник: рассчитано по [9; 10].



Существенно возросли поступления субсидий (на 80,7%, или на 3,1 млрд руб.) и субвенций (на 47,2%, или на 1,28 млрд руб.) при том, что поступления иных межбюджетных трансфертов выраженно сократились (на 34,3%, или на 1,6 млрд руб.). Несмотря на существенно различающуюся динамику различных видов безвозмездных поступлений, *общая структура федеральной финансовой помощи региону изменилась незначительно* — доля нецелевых видов помощи незначительно возросла — с 42,1% общей суммы трансфертов в январе-сентябре 2019 г. до 48,6% по итогам 9 месяцев текущего года.

На фоне понижающей динамики доходов рост расходов консолидированного бюджета области опережал средние для страны значения. По итогам рассматриваемого периода расходы консолидированного бюджета Архангельской области превысили прошлогодние показатели на 26,0%, или на 18,2 млрд руб. (см. табл. 5). Таким образом, при сокращении доходов бюджета на 1,0 млрд руб. область нарастила расходы на 18,0 млрд руб. за счет дефицитного финансирования их существенной части. Описанный выше прирост федеральных трансфертов (по общей сумме) по итогам девяти месяцев текущего года покрывал 42,3% прироста общей суммы расходов.

Т а б л и ц а 5

**Расходы консолидированного бюджета Архангельской области,  
январь-сентябрь 2019 г. и 2020 г.**

Наименование показателя	2019	2020			
	млрд руб.	млрд руб.	% к 2019 г.	прирост к 2019 г., млрд руб.	% к итогу
1	2	3	4	5	6
Расходы бюджета — всего	70,05	88,25	126	18,20	100
в т.ч.:					
Общегосударственные вопросы	4,42	4,83	109,3	0,41	5,5
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	1,22	1,30	106,2	0,08	1,5
Национальная экономика	10,71	13,04	121,7	2,33	14,8
в т.ч.: дорожное хозяйство (дорожные фонды)	6,19	8,27	133,5	2,08	9,4
Жилищно-коммунальное хозяйство	4,83	7,89	163,4	3,06	8,9
Образование	22,53	25,40	112,8	2,88	28,8
Культура, кинематография	2,77	3,11	112	0,33	3,5
Здравоохранение	5,79	10,47	180,7	4,68	11,9

## О к о н ч а н и е   т а б л .   5

1	2	3	4	5	6
в т.ч.: стационарная медицинская помощь	2,18	2,89	132,2	0,70	3,3
амбулаторная помощь	2,03	2,47	122,1	0,45	2,8
другие вопросы в области здравоохранения	0,86	4,30	502,9	3,44	4,9
Социальная политика	16,31	19,82	121,5	3,51	22,5
Физическая культура и спорт	0,59	1,17	196	0,57	1,3
Средства массовой информации	0,09	0,15	164,4	0,06	0,2
Обслуживание государственного и муниципального долга	0,68	0,88	129,1	0,20	1,0
Результат исполнения бюджета (дефицит/ профицит)	6,42	–12,80			

Источник: рассчитано по [9; 10].

Как и в большинстве регионов, наиболее значительный рост финансирования имел место по расходам на здравоохранение. По сравнению с показателями января-сентября 2019 г. объем их финансирования (без учета расходов территориального государственного внебюджетного фонда) возрос на 80,7%, или на 4,68 млрд руб. Таким образом, в области более 25% всей суммы прироста расходов было направлено на увеличение финансирования вопросов здравоохранения. Как и по всем субъектам Федерации, наиболее значительным и наиболее быстро растущим является подраздел «Другие вопросы в области здравоохранения». Его доля в общем объеме расходов консолидированного бюджета области составила 4,9% при том, что все расходы на здравоохранение – 11,9%. Если расходы на стационарную медицинскую помощь по сравнению с прошлогодними показателями увеличились на 32,2%, а расходы на амбулаторную – на 22,1%, то финансирование «Других вопросов...» возросло в 5 раз.

Почти 20% общей суммы прироста расходов консолидированного бюджета области было направлено на увеличение финансирования мероприятий социальной политики. Расходы по данному разделу возросли на 21,5%, или на 3,5 млрд руб. Еще одним быстро растущим разделом расходов консолидированного бюджета области является «Национальная экономика», финансирование которой увеличилось на 21,7%, или на 2,3 млрд руб. Почти 90% этого прироста приходится на финансирование дорожного хозяйства (дорожных фондов).

Обращает на себя внимание выраженный рост расходов на обслуживание государственного и муниципального долга. Как уже отмечалось

выше, в целом по всем субъектам Российской Федерации имело место сокращение этой категории расходов. В то же время в Архангельской области картина была иной. Расходы на обслуживание государственного долга увеличились по сравнению с прошлогодними значениями на 29,1%. Таким образом, как и по большинству субъектов в ходе кризиса 2020 г. наиболее активно растущими направлениями осуществления бюджетных расходов остаются вопросы здравоохранения, социальной политики и национальной экономики.

Активный рост расходов в условиях сокращения доходов консолидированного бюджета вылился в весьма значительный по объемам дефицит бюджета – 12,8 млрд руб. Это означает, что 14,5% всех расходов было профинансировано за счет дефицита. В прошлом году за девять месяцев бюджет был исполнен с положительным сальдо в размере 6,4 млрд руб. По состоянию на 1 октября 2020 г. объем государственного и муниципального долга Архангельской области составил 39,0 млрд руб. и возрос по сравнению с началом текущего года на 28,5%, или на 8,7 млрд руб. При этом сумма задолженности перед Минфином за этот период сократилась на 1,5 млрд руб., а перед кредитными организациями увеличилась на 10,2 млрд руб.

\* \* \*

В заключение выделим некоторые принципиальные обстоятельства.

В условиях экономического кризиса, вызванного не только чисто экономическими факторами (мировая пандемия) падение доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации сопровождалось критическим ростом потребности в наращивании расходов на здравоохранение, социальную политику и национальную экономику.

Наиболее серьезные потери доходов понесли субъекты Федерации с высокой долей поступлений от налога на прибыль организаций, чья экономика в значительной мере базируется на добывающей промышленности, металлургии, а также на торговле и транспорте.

Наиболее мощные с экономической точки зрения и наиболее активные регионы несут существенно большие некомпенсируемые потери, чем пассивные регионы с низкой долей налоговых доходов и высокими показателями федеральных трансфертов в структуре бюджетов.

Фактически кризис 2020 г. в очередной раз ставит на повестку дня вопрос о необходимости пересмотра сложившейся модели распределения налоговых полномочий и порядка формирования доходов бюджетов российской бюджетной системы и модели межбюджетных отношений.

### Список литературы

1. Информация для ведения мониторинга социально-экономического положения субъектов Российской Федерации. Январь-сентябрь 2020 / Федеральная служба государственной статистики. URL: <https://rosstat.gov.ru/folder/11109/document/13259> (дата обращения: 01.12.2020).

2. Отчет об исполнении консолидированного бюджета Российской Федерации и бюджетов государственных внебюджетных фондов. На 1 октября 2019 г. Федеральное казначейство / Федеральное казначейство. URL: <http://roskazna.ru/ispolnenie-byudzhetrov/konsolidirovannyj-byudzhety/191/> (дата обращения: 01.12.2020).

3. Отчет об исполнении консолидированного бюджета Российской Федерации и бюджетов государственных внебюджетных фондов. На 1 октября 2020 г. Федеральное казначейство / Федеральное казначейство. URL: <http://roskazna.ru/ispolnenie-byudzhetrov/konsolidirovannyj-byudzhety/191/> (дата обращения: 01.12.2020).

4. Социально-экономическое положение России. Январь-сентябрь 2020 года. Доклад. Москва. ФСГС / Федеральная служба государственной статистики. URL: <https://rosstat.gov.ru/compendium/document/50801> (дата обращения: 01.12.2020).

5. Отчет о поступлении налогов, сборов и страховых взносов в бюджетную систему Российской Федерации по основным видам экономической деятельности на 01.10.2019. Форма № 1-ном. Федеральная налоговая служба. URL: [https://www.nalog.ru/rn77/related\\_activities/statistics\\_and\\_analytics/forms/8826515/](https://www.nalog.ru/rn77/related_activities/statistics_and_analytics/forms/8826515/) (дата обращения: 30.11.2020).

6. Отчет о поступлении налогов, сборов и страховых взносов в бюджетную систему Российской Федерации по основным видам экономической деятельности на 01.10.2020. Форма № 1-ном. Федеральная налоговая служба. URL: [https://www.nalog.ru/rn77/related\\_activities/statistics\\_and\\_analytics/forms/9777595/](https://www.nalog.ru/rn77/related_activities/statistics_and_analytics/forms/9777595/) (дата обращения: 30.11.2020).

7. Информация об исполнении консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации и бюджета территориального государственного внебюджетного фонда (в разрезе субъектов Российской Федерации). На 1 октября 2018 г. / Федеральное казначейство. URL: <https://www.roskazna.gov.ru/ispolnenie-byudzhetrov/konsolidirovannye-byudzhety-subektov/1019/> (дата обращения: 01.12.2020).

8. Информация об исполнении консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации и бюджета территориального государственного внебюджетного фонда (в разрезе субъектов Российской Федерации). На 1 октября 2017 г. / Федеральное казначейство. URL: <https://www.roskazna.gov.ru/ispolnenie-byudzhetrov/konsolidirovannye-byudzhety-subektov/1019/> (дата обращения: 01.12.2020).

9. Информация об исполнении консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации и бюджета территориального государственного внебюджетного фонда (в разрезе субъектов Российской Федерации). На 1 октября 2019 г. / Федеральное казначейство. URL: <https://www.roskazna.gov.ru/ispolnenie-byudzhetrov/konsolidirovannye-byudzhety-subektov/1019/> (дата обращения: 25.11.2020).

10. Информация об исполнении консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации и бюджета территориального государственного внебюджетного фонда (в разрезе субъектов Российской Федерации). На 1 октября 2020 г. / Федеральное казначейство. URL: <https://www.roskazna.gov.ru/ispolnenie-byudzhetrov/konsolidirovannye-byudzhety-subektov/1019/> (дата обращения: 25.11.2020).

## REGIONAL BUDGETS IN 2020: INCOME SUSTAINABILITY IN THE CRISIS

*In the context of the economic crisis caused by the global pandemic and falling prices for hydrocarbons, the consolidated budgets of several subjects of the Russian Federation are experiencing serious problems. The regional budgets dependence on corporate income tax revenues, which is the most volatile during the crisis, rise questions of their ability to finance sharply increasing needs. In modern conditions, the most serious revenue losses were incurred by the subjects of the Russian Federation with a high share of income tax revenues from organizations whose economy is largely based on the mining industry, metallurgy, as well as trade and transport. The most economically active regions with a pronounced dependence of their own tax revenues on the regional economy, as well as on the global economic environment, are experiencing significantly greater difficulties than passive regions that focus on inter-budget transfers. The crisis of 2020 once again puts on the agenda the need to review the existing model of distribution of tax powers, the procedure for generating budget revenues in the Russian budget system, and the model of inter-budget relations in general.*

**Keywords:** budget expenditures, budget tax revenues, consolidated budget, corporate income tax, personal income tax, region, regional budgets, subject of the Russian Federation, transfers.

JEL: H20, H50, H60, H77

*Дата поступления — 03.12.2020 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: Lykoval@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: Lykoval@inecon.ru

### **Для цитирования:**

Лыкова Л. Региональные бюджеты в 2020 г.: устойчивость доходов в условиях кризиса // Федерализм. 2020. Т. 25. № 4 (100). С. 200–218.