

Л.Н. ЛЫКОВА

КОНСОЛИДИРОВАННЫЕ БЮДЖЕТЫ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В 2020 г.: ВОЗМОЖНОСТИ ВЫПОЛНЕНИЯ ОБЯЗАТЕЛЬСТВ В УСЛОВИЯХ КРИЗИСА

В условиях экономического кризиса 2020 г. региональные бюджеты столкнулись с выраженным падением налоговых доходов. Наиболее серьезно пострадали субъекты Российской Федерации, экономика которых ориентирована на добывающий сектор и металлургию. Падение поступлений налога на прибыль в некоторых регионах носило критический характер. В то же время благодаря реализованным мерам поддержки занятости и доходов населения поступления налога на доходы физических лиц даже увеличились. Наиболее важным элементом поддержки доходов региональных бюджетов стал существенный рост федеральных трансфертов. Для поддержки региональных бюджетов фактически использовались все категории безвозмездных поступлений (дотации, субсидии, субвенции, иные трансферты). При этом наиболее финансово благополучные субъекты Федерации решали возникающие проблемы в основном за счет собственных резервов. Результатом стала возможность регионов нарастить расходы в наиболее значимых областях (здравоохранение, социальная политика). Тем не менее избежать выраженного роста дефицитов бюджетов субъектов Российской Федерации и роста объема государственного субфедерального долга не удалось.

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

JEL: H20, H50, H60, H77

Кризис 2020 г., спровоцированный мировой пандемией коронавирусной инфекции, падением мировых цен на нефть, периодическими ограничениями деловой активности в различных странах вслед за рас-

* Статья написана с использованием материала бюллетеня РЭУ им. Г.В. Плеханова «Анализ тенденций в бюджетно-налоговой сфере России». № 22. Итоги 2020 г. URL: https://www.rea.ru/Documents/Бюджет_итог_2020_2.pdf (дата обращения: 15.03.2021).

пространением волн заболеваемости, *обострил проблемы отечественной бюджетной системы*. Последствия пандемии заставили по-новому взглянуть на разграничение полномочий, распределение налоговых поступлений между уровнями бюджетной системы, особенности формирования доходов региональных бюджетов и их ответственности за финансирование ключевых расходов, связанных с жизненно важными для населения вопросами, и реальные возможности профинансировать эти расходы.

Формирование доходов бюджетов

По итогам 2020 г. доходы консолидированных бюджетов субъектов Федерации составили 14 901,2 млрд руб. (14,0% ВВП). По сравнению с показателями 2019 г. доходы субфедеральных бюджетов возросли на 9,8% (с учетом инфляции на 6,23%), или на 1 328,8 млрд руб. Обращает на себя внимание выраженный рост общей суммы доходов данной составляющей бюджетной системы относительно ВВП — на 1,6 процентного пункта. В то же время общая сумма доходов консолидированного бюджета страны относительно ВВП практически не изменилась. Если в 2019 г. эта величина составляла 35,8%, то по итогам 2020 г. — 35,5%. Общее сокращение доходов бюджетной системы имело место фактически пропорционально ВВП, причем преимущественно за счет федерального бюджета.

В 2020 г. налоговые и неналоговые доходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации, с одной стороны, и безвозмездные поступления — с другой, имели разнонаправленную динамику. Если налоговые и неналоговые доходы региональных бюджетов незначительно сократились (на 194,4 млрд руб., или на 1,8%), то поступления федеральных трансфертов выражено возросли (на 53,9%, или на 1 323,0 млрд руб.). Соответственно *изменилась и общая структура доходов*.

Если в 2019 г. за счет безвозмездных поступлений формировалось 18,1% общей суммы доходов, то по итогам 2020 г. их доля увеличилась до 25,3% (см. табл. 1). Столь выраженный рост трансфертов имел место в подавляющем большинстве регионов и в целом компенсировал снижение налоговых и неналоговых доходов, обеспечив общую положительную динамику доходов бюджетов. В то же время в четырех субъектах Федерации прирост безвозмездных поступлений из федерального бюджета не позволил покрыть потери от падения налоговых и неналоговых доходов, а общая сумма доходов консолидированных бюджетов этих регионов в 2020 г. оказалась ниже показателей предшествующего года. Это такие субъекты, как Тюменская и Сахалинская области, а также Ненецкий, Ямало-Ненецкий и Чукотские автономные округа. В этих регионах общая сумма доходов консолидированных бюджетов в 2020 г. составила 80–98% прошлогодних.

При том, что в целом по всем субъектам Российской Федерации падение налоговых и неналоговых доходов было относительно незначительно,

в различных субъектах ситуация существенно различалась. Более чем на 10% сократились поступления налоговых и неналоговых доходов в 11 регионах – в Тюменской, Кемеровской, Архангельской и Астраханской областях, Ямало-Ненецком и Ненецком автономных округах, Республиках Коми, Татарстан и Башкортостан, Удмуртской Республике и Пермском крае. Так, в Тюменской области падение налоговых и неналоговых доходов составило 24,4%, в Ненецком автономном округе – 23,6%, в Республике Коми – 16,1%. Менее чем на 10% снизились эти доходы еще в 26 субъектах. В то же время в 48 регионах имел место рост налоговых и неналоговых доходов, в т.ч. в 7 субъектах прирост поступлений превысил 10%-ные значения.

Увеличение общей суммы доходов консолидированных бюджетов по сравнению с итогами 2019 г. обеспечили федеральные трансферты, поступления которых возросли на 53,9%, или на 1 323,0 млрд руб. В то же время в четырех субъектах федеральные трансферты в общей сумме не компенсировали падение налоговых и неналоговых доходов. Сокращение общей суммы доходов имело место в финансово благополучных регионах – Тюменской и Сахалинской областях, Ямало-Ненецком, а также в Ненецком автономных округах.

Остановимся более подробно на динамике налоговых доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации. Для регионов основными налогами являются налог на прибыль организаций и НДФЛ. Их доля в общей сумме поступлений в 2020 г. составляла 19,4% и 28,2% (см. табл. I).

Т а б л и ц а 1

*Доходы консолидированных бюджетов субъектов
Российской Федерации в 2019–2020 гг.*

Показатели	2019	2020		
	млрд руб.	млрд руб.	% к 2019	% к итогу
1	2	3	4	5
Доходы – всего	13 572,40	14 901,17	109,8	100,0
Налог на прибыль организаций	3 358,16	2 926,99	87,2	19,6
Налог на доходы физических лиц	3 956,41	4 253,14	107,5	28,5
Акцизы	755,30	797,91	105,6	5,4
Налоги на совокупный доход – всего	596,35	592,11	99,3	4,0
В т.ч.:				
налог, взимаемый в связи с применением упрощенной системы налогообложения	492,92	502,19	101,9	3,4
единый налог на вмененный доход для отдельных видов деятельности	65,05	52,03	80,0	0,3
единый сельскохозяйственный налог	15,71	15,29	97,3	0,1

О к о н ч а н и е т а б л . 1

1	2	3	4	5
налог, взимаемый в связи с применением патентной системы налогообложения	13,92	13,30	95,5	0,1
торговый сбор	8,03	7,22	89,9	0,0
налог на профессиональный доход	0,72	2,08	290,9	0,0
Налоги на имущество – всего	1 350,94	1 358,03	100,5	9,1%
В т.ч.:				
налог на имущество физических лиц	70,67	78,73	111,4	0,5
налог на имущество организаций	918,81	910,07	99,0	6,1
транспортный налог	175,14	187,07	106,8	1,3
земельный налог	184,29	180,58	98,0	1,2
Налог на добычу полезных ископаемых	81,52	80,80	99,1	0,5
Государственная пошлина	48,96	43,09	88,0	0,3
Доходы от использования госимущества	441,91	360,75	81,6	2,4
Безвозмездные поступления от других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации – всего	2 453,06	3 776,01	153,9	25,3
В т.ч.:				
дотации – всего	923,97	1 303,66	141,1	8,7
в т.ч.:				
дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности	675,26	717,87	106,3	4,8
дотации бюджетам на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов	54,25	323,51	596,3	2,2
дотации бюджетам на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов на финансовое обеспечение мероприятий по борьбе с новой коронавирусной инфекцией (COVID-19)	0,00	10,00	–	0,1
иные дотации	194,46	252,29	129,7	1,7
субсидии	557,51	1 012,28	181,6	6,8
субвенции	396,61	606,25	152,9	4,1
иные трансферты	574,96	853,80	148,5	5,7

Источник: рассчитано по [1; 2].

Наиболее существенно в ходе экономического кризиса *сократились поступления налога на прибыль организаций.*

Так, в доход консолидированных бюджетов поступило на 431,2 млрд руб., или на 12,8%, меньше, чем в 2019 г. В итоге общая сумма налога на прибыль в 2020 г. оказалась даже ниже уровня 2018 г.

Адекватно сократилась доля данного налога в общей структуре поступлений — более чем на 5 процентных пунктов (в 2019 г. доля данного налога составляла 24,7%). Соответственно, из второго по значимости источника доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации, каковым он оставался на протяжении практически всего современного периода функционирования налоговой системы страны, он стал третьим (после НДС и безвозмездных поступлений из федерального бюджета).

Наиболее серьезные потери от сокращения поступлений налога на прибыль понесли бюджеты таких субъектов Федерации, как Тюменская область, Ямало-Ненецкий автономный округ, Республики Татарстан и Башкортостан, Пермский край, где поступления этого налога в бюджет снизились на (34–46%). На эти пять регионов приходится более 44% общей суммы потерь данного налога в 2020 г. Еще 17% потерь приходится на г. Москву, однако здесь относительный показатель снижения поступлений в городской бюджет был не столь существенным — доходы от этого налога снизились на 8,5%.

В 2020 г. НДС остался основным источником налоговых доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации — его доля составила 28,5% и незначительно снизилась по сравнению с показателями 2019 г. (когда составляла 29,1%). Причиной снижения доли этого налога в структуре доходов региональных бюджетов стал опережающий рост федеральных трансфертов. Несмотря на кризисную ситуацию в экономике, падение объемов производства, временные приостановки работы в целых секторах, доходы от НДС возросли по сравнению с прошлогодними на 7,5%, или на 296,7 млрд руб. Такая динамика поступлений данного налога отчасти свидетельствует о том, что *меры, предпринятые правительством Российской Федерации* по поддержке занятости и доходов населения в 2020 г., *сработали*. Сохранилась сформировавшаяся в 2016–2019 гг. тенденция к росту поступлений НДС, но если ранее доходы от данного налога увеличивались в среднем на 9,5% в год, то в 2020 г. — всего на 7,5% (что, впрочем, выше темпов инфляции).

Налоги на имущество остаются весьма значительными источниками доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации. На их долю в 2020 г. пришлось 9,1% всех доходов. По сравнению с итогами 2019 г. доля этой группы налогов незначительно сократилась (на 0,8 процентного пункта). Поступления налогов на имущество в 2020 г. увеличились по сравнению с предшествующим годом на 0,5%, или на 7,1 млрд руб. Обращает на себя внимание то, что рост поступлений налогов данной группы обеспечивают не налоги, уплачиваемые юридическими лицами, а налоги, уплачиваемые физическими лицами. Если поступления налогов от организаций в 2020 г. сократились на 8,3 млрд руб., или на 0,8%, то налоги физических лиц возросли на 15,8 млрд руб., или на 6,1%. На долю наиболее значительного налога данной группы — налога на имущество организаций — приходится более 67,0% всех поимущественных налогов. Его поступления в 2020 г.

сократились на 1,0%, или на 8,7 млрд руб. А поступления налога на имущество физических лиц увеличились на 11,4%, или на 8,1 млрд руб.

Хотя малый бизнес существенно пострадал в ходе кризиса, налоги на совокупный доход в 2020 г. сократились незначительно – всего на 0,7%, или на 4,2 млрд руб. Доля налогов данной группы в структуре доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации составила 4,0% и практически не изменилась по сравнению с прошлогодними показателями.

Основным в данной группе налогов является налог, взимаемый при упрощенной системе налогообложения, – его доля в доходах бюджетов составила 3,4%. По сравнению с показателями 2019 г. поступления налога при упрощенной системе незначительно увеличились (на 9,3 млрд руб., или на 1,9%). В то же время имело место выраженное сокращение поступлений единого налога на вмененный доход (на 13,0 млрд руб., или на 20,0%). Это снижение лишь отчасти связано с сокращением или приостановлением хозяйственной активности его плательщиков во время пандемии. Поскольку с 2021 г. действие данного налога отменено, некоторые из его плательщиков уже в 2020 г. стали переходить на иные режимы налогообложения (УСН, патентную систему или налог на профессиональный доход). Наиболее активно росли поступления налога на профессиональный доход – в 2,9 раза по сравнению с 2019 г. Такой рост в значительной мере был связан с радикальным расширением сферы его действия: если в 2019 г. этот налог в порядке эксперимента действовал на территории четырех субъектов Федерации, то в 2020 г. *к эксперименту подключились практически все регионы*. Однако доля данного налога в структуре доходов региональных бюджетов невелика – 0,01%.

Существенным источником налоговых доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации являются акцизы. На протяжении последних лет сохраняется устойчивая тенденция к росту этой категории поступлений. Отчасти это связано с ежегодным повышением ставок акцизов на подавляющее большинство подакцизных товаров, а отчасти с увеличением нормативов зачисления акцизов на нефтепродукты в бюджеты субъектов. По итогам 2020 г. суммы акцизов, поступившие в региональные бюджеты, увеличились на 5,6%, или на 42,6 млрд руб., по сравнению с показателями 2019 г. При этом ситуация в различных регионах страны различалась: в 26 субъектах Федерации имело место сокращение поступлений акцизов (на 3–13%).

Поступления налога на добычу полезных ископаемых не играют существенной роли в формировании доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации – их доля в общей сумме доходов по итогам 2020 г. составила 0,5%. По сравнению с показателями 2019 г. доходы бюджетов от данного налога сократились (на 0,9%, или на 0,72 млрд руб.). Из числа регионов, где за счет данного налога формируется более 2% доходов бюджета (таких всего 8) только в двух наблюдалось выраженное сокращение поступлений: в Кемеровской об-

ласти, которая потеряла более 34% поступлений (по сравнению с 2019 г.), и Архангельской области, где потери составили 28% прошлогодних сумм налога.

Перейдем к рассмотрению безвозмездных поступлений, к роли, которую они сыграли в поддержке доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации. По сравнению с 2019 г. общая сумма трансфертов из федерального бюджета увеличилась более чем на 50%, обеспечив в целом по всем субъектам *положительную динамику общей суммы бюджетных доходов*. Наиболее значительно увеличились поступления субсидий из федерального бюджета – на 81,6%, или на 454,8 млрд руб. На данный вид безвозмездных поступлений приходится более 34% общей суммы прироста федеральных трансфертов. Соответственно существенно увеличилась их доля в структуре доходов региональных бюджетов – с 4,1% в 2019 г. до 6,8% в 2020 г. (см. табл. 1).

Наиболее значительным видом безвозмездных поступлений на протяжении всего периода существования данной модели межбюджетных трансфертов *были и остаются дотации*. В 2020 г. их доля в общем объеме доходов региональных бюджетов составила 8,7%, увеличившись на 2 процентных пункта по сравнению с итогами 2019 г. При этом дотации на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности увеличились относительно незначительно (на 6,3%, или на 42,6 млрд руб.). В то же время дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов возросли почти в шесть раз, или на 268,3 млрд руб. Этот вид финансовой помощи в 2020 г. получили 78 регионов, в то время как в 2019 г. только 41.

В связи необходимостью дополнительной поддержки регионов в условиях борьбы с пандемией и порождаемыми ею проблемами в системе дотаций появились такие формы как «дотации бюджетам на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов на финансовое обеспечение мероприятий по борьбе с новой коронавирусной инфекцией (COVID-19)». Общая сумма дотаций данного вида составила 10 млрд руб. Не получили данный вид помощи наиболее благополучные в финансовом отношении субъекты Российской Федерации – г. Москва, Тюменская и Сахалинская области, а также Ямало-Ненецкий автономный округ, которые в значительной мере справлялись с возникавшими проблемами, используя собственные ресурсы.

Поступления субвенций увеличились не столь значительно: их прирост составил 52,9%, или 209,6 млрд руб., что связано с их спецификой финансирования переданных полномочий. А иные межбюджетные трансферты возросли на 48,5%, или на 278,9 млрд руб. Таким образом, в 2020 г. для поддержки консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации и для обеспечения различного рода социальных выплат населению и оказания помощи бизнесу были в той или иной мере задействованы все инструменты межбюджетных трансфертов – и дотации, и субсидии, и иные формы межбюджетных трансфертов.

Расходы региональных бюджетов

Особенность текущего экономического кризиса – не только существенное падение налоговых доходов (такое случалось и ранее), а *необходимость выраженного наращивания расходов* для поддержки доходов и занятости населения, обеспечения населения необходимым объемом государственных и социальных услуг. Эти обстоятельства потребовали роста расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации. По сравнению с итогами 2019 г. расходы региональных бюджетов увеличились на 14,8%, или на 2010,1 млрд руб. Рост расходов имел место не только в номинальном выражении, но и в реальном (на 11,0%), а также относительно ВВП. Если в 2019 г. расходы консолидированных бюджетов субъектов Федерации составляли 12,4% ВВП, то по итогам 2020 г. – уже 14,6% ВВП.

Наиболее значительным по относительным показателям был рост объемов финансирования бюджетных расходов в Республиках Тыве (+42,7%) и Ингушетии (+39,0%), а также в г. Севастополе (+38,9%). Частично такой прирост был профинансирован за счет федеральных трансфертов – отношение прироста объемов безвозмездных поступлений к приросту объема расходов в целом по всем субъектам Российской Федерации составило 65,8%. Роль федеральной поддержки в приросте объемов финансирования существенно различалась по субъектам. Так, в г. Москве за счет прироста трансфертов было профинансировано 13,0% прироста расходов, а в Ленинградской области – 24,1%. В то же время в таких регионах как Кировская область, Хабаровский край, Астраханская область, Республика Адыгея, прирост федеральных трансфертов обеспечил 96–100% прироста расходов. В некоторых субъектах прирост федеральной помощи *оказался более значительным, чем увеличение расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации*. Это отчасти может быть связано с тем, что прирост трансфертов частично компенсировал потери доходов по сравнению с прошлогодними значениями. Практически все субъекты Российской Федерации увеличили объемы финансирования по сравнению с 2019 г. (за исключением двух регионов).

Исполнение консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в 2020 г. по общей сумме составило 94,3% годовых показателей, утвержденных законами субъектов и нормативными правовыми актами муниципальных образований о бюджетах.

В 2020 г. динамика финансирования различных разделов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации существенно различалась (см. табл. 2). Наиболее высокими темпами росли расходы на здравоохранение (на 71,5%, или на 834,7 млрд руб.). На этот раздел по итогам года приходится более 41% общей суммы прироста финансирования. Столь значительный рост данной категории расходов привел к существенному изменению их доли в общей структуре расходов – по итогам года она составила 12,9% (а в 2019 г. – 8,6%).

Т а б л и ц а 2

**Расходы консолидированных бюджетов субъектов
Российской Федерации, 2019–2020 гг.**

Показатель	2019	2020		
	млрд руб.	млрд руб.	% к 2019	% к итогу
Расходы бюджета – всего	13 567,70	15 577,74	114,8	100,0
Общегосударственные вопросы	840,61	936,89	111,5	6,0
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	151,75	167,64	110,5	1,1
Национальная экономика	2 954,59	3 192,28	108,0	20,5
Сельское хозяйство и рыболовство	264,27	264,45	100,1	1,7
Транспорт	686,81	758,65	110,5	4,9
Дорожное хозяйство (дорожные фонды)	1 282,23	1 421,42	110,9	9,1
Жилищно-коммунальное хозяйство	1 377,92	1 329,88	96,5	8,5
Образование	3 356,32	3 552,51	105,8	22,8
Дошкольное образование	961,59	983,22	102,2	6,3
Культура, кинематография	480,30	485,89	101,2	3,1
Здравоохранение	1 167,30	2 002,13	171,5	12,9
В т.ч.:				
стационарная медицинская помощь	406,67	684,05	168,2	4,4
амбулаторная помощь	250,27	311,50	124,5	2,0
скорая медицинская помощь	29,02	55,74	192,0	0,4
другие вопросы в области здравоохранения	429,82	873,85	203,3	5,6
Социальная политика	2 685,79	3 319,72	123,6	21,3
Физическая культура и спорт	320,25	363,18	113,4	2,3
Обслуживание государственного (муниципального) долга	105,72	100,46	95,0	0,6
Результат исполнения бюджета (дефицит/профицит)	4,71	–676,57		

Источник: рассчитано по [1; 2].

В рамках данного раздела наиболее значительно возросли расходы подраздела «другие вопросы в области здравоохранения» – более чем в два раза, или на 444,0 млрд руб. Кроме того, в рамках данного подраздела отражаются некоторые категории капитальных вложений, а также расходы на приобретение товаров и услуг как для выполнения возложенных функций, так и в интересах граждан. Финансирование

стационарной медицинской помощи в 2020 г. увеличилось на 68,2%, а амбулаторной — на 24,5%.

Темпы наращивания расходов на здравоохранение существенно различались по субъектам Федерации. Так, из общей суммы прироста объемов финансирования здравоохранения за счет консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации почти 29,0% приходится на г. Москву, а 50% — на 7 регионов, которые, кроме столицы, включают Московскую область, Санкт-Петербург, Республику Башкортостан, Челябинскую область, Краснодарский край и Ямало-Ненецкий автономный округ.

Расходы на образование по итогам 2020 г. увеличились не столь существенно, поскольку в рамках данного раздела антикризисная составляющая не была столь значительна. По сравнению с итогами 2019 г. эти расходы возросли на 5,8%, или на 196,2 млрд руб. Их доля в структуре расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации незначительно уменьшилась (с 24,7% в 2019 г. до 22,8% в 2020 г.). Тем не менее «образование» остается наиболее значительным разделом расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации.

В отличие от расходов на образование финансирование вопросов социальной политики *имело выраженную антикризисную составляющую* в части обеспечения социального обслуживания и социальной поддержки населения. Расходы по данному разделу увеличились на 633,9 млрд руб., или на 23,6%, по сравнению с предшествующим годом. Доля данного раздела в структуре расходов региональных бюджетов составила 21,3%, и это — второй по объемам финансирования раздел бюджетов данного уровня.

Определенную антикризисную нагрузку несли и увеличившиеся расходы на национальную экономику. Доля данного раздела достаточно велика и составила по итогам 2020 г. 20,5%. По сравнению с итогами 2019 г. в 2020 г. имел место умеренный рост финансирования данной категории расходов — 108,0%. Основной прирост финансирования приходится на подраздел «дорожное хозяйство (дорожные фонды)» (более 58% всего прироста расходов по разделу).

На фоне выраженного роста объемов финансирования большинства разделов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации обращает на себя внимание крайне незначительный рост финансирования вопросов культуры и кинематографии — 101,2%. Эти темпы роста не компенсируют их инфляционного обесценения. В реальном выражении расходы на культуру и кинематографию составили всего 97,8% прошлогодних (2019 г.) значений.

Выраженное снижение объемов финансирования имеет место по расходам на обслуживание государственного и муниципального долга. По сравнению с 2019 г. эти расходы сократились на 5,0%, или на 5,3 млрд руб. Доля расходов на обслуживание госдолга в структуре расходов невелика и составляет 0,7% (как и в 2019 г.). Сокращение расходов на обслуживание государственного и муниципального долга

отчасти является следствием тенденции предшествующих лет, когда имело место выраженное сокращение долга (см. рис. 1), а также приостановка обслуживания долга перед Минфином Российской Федерации в 2020 г. как антикризисной меры.

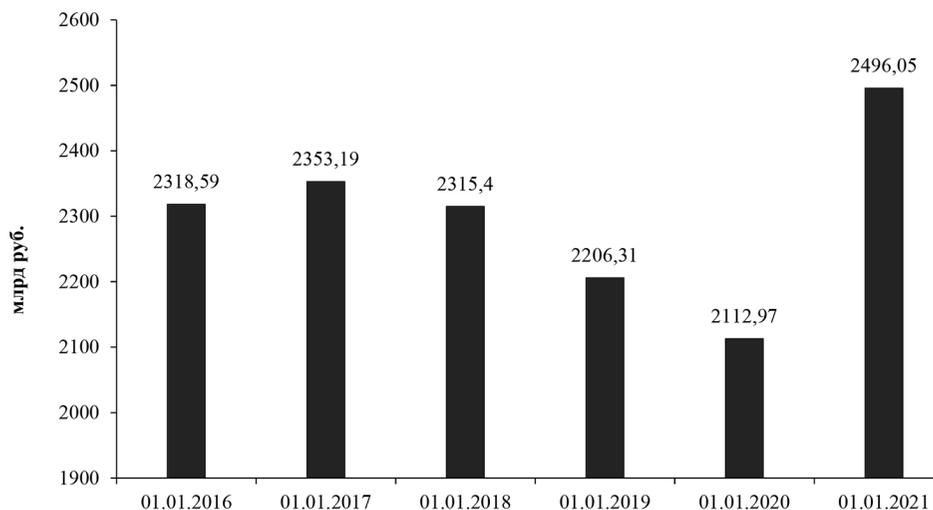


Рис. 1. Государственный долг субъектов Российской Федерации в 2016–2020 гг., млрд руб.

Источник: [3].

Бюджетное сальдо и государственный долг субъектов Российской Федерации

Опережающий рост расходов при относительно незначительном увеличении общей суммы доходов привел к формированию отрицательного бюджетного сальдо у большинства субъектов Федерации. Ситуация с бюджетным сальдо выражено различалась в регионах. Бюджеты 57 регионов были исполнены с дефицитом; его сумма составила 729,8 млрд руб. За счет дефицита было профинансировано 5,8% расходов данной группы бюджетов, что в целом не очень значительно.

В то же время ситуация в некоторых регионах носит весьма острый характер. Так, в 12 субъектах за счет дефицита было профинансировано более 10% расходов. Лидером по данному показателю является Кемеровская область, где дефицитное финансирование составило 17,2%; в Тюменской области – 16,4%, а в Удмуртской Республике 13,6%.

Более половины общей суммы дефицита консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации (51,9%) приходится на 6 регионов – г. Москву, Московскую, Кемеровскую и Тюменскую области, г. Санкт-Петербург и Республику Башкортостан. При том, что г. Москва в силу размера экономики и численности населения имеет наиболее значительный дефицит бюджета (135,9 млрд руб., или более 20% общей

суммы дефицита всех регионов), доля дефицитного финансирования здесь относительно невелика – 4,5%.

По итогам 2020 г. 28 субъектов исполнили бюджеты с положительным сальдо (в сумме 53,3 млрд руб.), причем в четырех из них положительное сальдо превышало 4% фактических расходов (Алтайский край, г. Севастополь, Воронежская область и Чукотский автономный округ).

Результатом дефицитного финансирования расходов стал выраженный рост объемов государственного долга по итогам 2020 г. (см. рис. 1).

По состоянию на 1 января 2021 г. общая сумма государственного долга субъектов составила 2 496,1 млрд руб. и увеличилась за год на 383,1 млрд руб., или на 18,1%. Таким образом, при суммарном дефиците консолидированных бюджетов в размере 729,8 млрд руб. госдолг увеличился только на 383,1 млрд руб. Это означает, что некоторые субъекты Федерации использовали имеющиеся резервы (средства на бюджетных счетах, ресурсы унитарных предприятий и др.) для финансирования дефицита, сокращая потенциальные объемы заимствований (например, г. Москва при значительных показателях дефицита не прибегала к заимствованиям на финансовых рынках).

Долговое финансирование имело место в 48 субъектах Российской Федерации, а почти 70% прироста общей суммы долга приходится на 7 регионов. Наиболее значительными были объемы заимствований для финансирования дефицита в Московской области (24,0% прироста общей суммы долга), в г. Санкт-Петербурге (14,3%), Свердловской области (9,7%), Кемеровской области (7,4%), Пермском крае (6,0%) и Удмуртской Республике (4,8%).

В целом ряде регионов в 2020 г. имело место сокращение значений государственного субфедерального долга (таких регионов было 25), а в некоторых значения долга не изменились.

* * *

2020 г. был для большинства регионов крайне непростым. В субъектах Российской Федерации, экономика которых зависит от добывающих отраслей и металлургии, наблюдалось *существенное снижение поступлений* одного из двух ключевых налоговых источников доходов (налога на прибыль). Рост поступлений НДС хотя и имел место, но не мог компенсировать падения поступлений налога на прибыль. Значительное увеличение поступлений федеральных трансфертов в большинстве субъектов позволило существенно нарастить объемы финансирования и оказания услуг здравоохранения и социальной поддержки. Тем не менее *итогом года стал выраженный рост объема дефицитного финансирования расходов и государственного субфедерального долга* после ряда лет его устойчивого снижения.

Итоги 2020 г. в очередной раз показали объективно возрастающую зависимость бюджетов подавляющего большинства субъектов от федеральной поддержки, отсутствие резервов, которые можно было бы задействовать в кризисной ситуации. В то же время *возможности эф-*

фактивного заимствования на финансовых рынках крайне ограничены в силу отсутствия как такового рынка государственных субфедеральных долговых обязательств. Сложившаяся модель межбюджетных отношений и распределения налоговых доходов между различными бюджетами не позволяет даже относительно благополучным регионам существовать без значительных федеральных трансфертов.

Список литературы

1. 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.gov.ru/ispolnenie-byudzhetrov/konsolidirovannye-byudzhety-subektov/1019/> (дата обращения: 01.12.2020).
2. 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.gov.ru/ispolnenie-byudzhetrov/konsolidirovannye-byudzhety-subektov/1019/> (дата обращения: 01.12.2020).
3. Объем и структура государственного долга субъектов Российской Федерации и долга муниципальных образований на 1 января 2016 г., 2017 г., 2018 г., 2019 г., 2020 г., 2021 г. / Министерство финансов РФ. URL: https://minfin.gov.ru/ru/performance/public_debt/subdbt/ (дата обращения: 10.03.2021).

References

1. Informatsiia ob ispolnenii konsolidirovannogo biudzheta sub"ekta Rossiiskoi Federatsii i biudzheta territorial'nogo gosudarstvennogo vnebiudzhethnogo fonda (v razreze sub"ektov Rossiiskoi Federatsii). Na 1 ianvaria 2019 g. [Information on the Execution of the Consolidated Budget of the Constituent Entity of the Russian Federation and the Budget of the Territorial State Extra-Budgetary Fund (In the Context of Constituent Entities of the Russian Federation). As of January 1, 2019], *Federal'noe kaznacheistvo* [Federal Treasury]. (In Russ.). Available at: <https://www.roskazna.gov.ru/ispolnenie-byudzhetrov/konsolidirovannye-byudzhety-subektov/1019/> (accessed 01 December 2020).
2. Informatsiia ob ispolnenii konsolidirovannogo biudzheta sub"ekta Rossiiskoi Federatsii i biudzheta territorial'nogo gosudarstvennogo vnebiudzhethnogo fonda (v razreze sub"ektov Rossiiskoi Federatsii). Na 1 ianvaria 2020 g. [Information on the Execution of the Consolidated Budget of the Constituent Entity of the Russian Federation and the Budget of the Territorial State Extra-Budgetary Fund (In the Context of Constituent Entities of the Russian Federation). As of January 1, 2020], *Federal'noe kaznacheistvo* [Federal Treasury]. (In Russ.). Available at: <https://www.roskazna.gov.ru/ispolnenie-byudzhetrov/konsolidirovannye-byudzhety-subektov/1019/> (accessed 01 December 2020).
3. Obem i struktura gosudarstvennogo dolga sub"ektov Rossiiskoi Federatsii i dolga municipal'nyh obrazovaniy na 1 ianvaria 2016 g., 2017 g., 2018 g., 2019 g., 2020 g., 2021 g. [Volume and Structure of the State Debt of the Subjects of the Russian Federation and the Debt of Municipalities as of January 1, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021], *Ministerstvo finansov RF* [Ministry of Finance of the Russian Federation]. (In Russ.). Available at: https://minfin.gov.ru/ru/performance/public_debt/subdbt/ (accessed 10 March 2021).

CONSOLIDATED BUDGETS OF THE SUBJECTS OF THE RUSSIAN FEDERATION IN 2020: OPPORTUNITIES FOR FULFILLING OBLIGATIONS IN THE CONTEXT OF THE CRISIS

In the context of the economic crisis of 2020, triggered by the global pandemic, regional budgets faced a pronounced drop in tax revenues. The regions, whose economy is based on the extractive sector and metallurgy were most seriously affected. The drop in corporate income tax receipts in some regions was critical. At the same time, due to the implemented measures to support employment and income of the population, the personal income tax receipts have even increased. The most important element of supporting regional budget revenues was a significant increase in federal transfers. In fact, all categories of intergovernmental transfers (grants, subsidies, subventions, and other transfers) were used to support regional budgets. At the same time, the most financially prosperous subjects of the Russian Federation solved the problems that arose mainly at the expense of their own reserves. The result was the ability of the regions to increase spending in the most important areas (health, social policy). Nevertheless, it was not possible to avoid a pronounced increase in budget deficits of the subjects the Russian Federation and an increase in the volume of state sub-federal debt.

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

JEL: H20, H50, H60, H77

Дата поступления – 15.03.2021 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.Н. Консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации в 2020 г.: возможности выполнения обязательств в условиях кризиса // Федерализм. 2021. Т. 26. № 1 (101). С. 207–220. DOI: <http://dx.doi.org/10.21686/2073-1051-2021-1-207-220>