

Л.Н. ЛЫКОВА

**ИТОГИ
2021 г. ДЛЯ КОНСОЛИДИРОВАННЫХ БЮДЖЕТОВ
СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ:
ПРЕОДОЛЕНИЕ КРИЗИСА ИЛИ
ИЗМЕНЕНИЕ МОДЕЛИ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ
ОТНОШЕНИЙ? ***

Прошедший 2021 г. в целом был достаточно благоприятным для консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации. Оживление хозяйственной активности в регионах и позитивные тренды на мировых сырьевых рынках привели к росту налоговых и неналоговых доходов региональных бюджетов. Наиболее значительный прирост поступлений в консолидированные бюджеты субъектов Федерации был обеспечен за счет активизации оптовой и розничной торговли. Рост собственных доходов позволил федеральному бюджету сократить общий объем финансовой помощи субъектам. При этом имело место выраженное наращивание целевых видов поддержки при сокращении нецелевых. Объем дотаций на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности в реальном исчислении сократился. Смещение акцентов в финансовой поддержке на целевые трансферты привел к оформлению выраженной тенденции к росту доли федеральных средств в структуре расходов по ключевым разделам консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в рамках совместной компетенции. Рост расходов субфедеральных бюджетов в 2021 г. существенно отставал от увеличения поступлений доходов, но был выше темпов инфляции. Наиболее динамично росло финансирование жилищно-коммунального хозяйства, национальной экономики и образования. Итогом исполнения консолидированных бюджетов в 2021 г. стал профицит. В то же время в ряде субъектов бюджеты были исполнены с дефицитом. Некоторые регионы были вынуждены прибегать к дефицитному финансированию для поддержания расходов на уровне прошлогодних значений. Хотя общая сумма государственного и муниципального долга незначительно сократилась, в некоторых регионах имело место наращивание задолженности.

* Статья написана с использованием материала бюллетеня РЭУ им. Г.В. Плеханова «Анализ тенденций в бюджетно-налоговой сфере России». № 26. Итоги 2021 г. URL: <https://www.rea.ru/ru/Pages/exspertixareu.aspx> (дата обращения: 10.03.2022).

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

Экономические итоги 2021 г. для страны в целом и для большинства региональных бюджетов выглядят вполне позитивно, при том что ВВП страны по предварительным данным вырос по сравнению с предшествующим годом на 4,7%¹, индекс выпуска товаров и услуг по базовым видам экономической деятельности составил 106,2, а индекс промышленного производства 105,3², ситуация в регионах различалась весьма существенно. Так, если более высокими, чем в среднем по стране, были показатели динамики промышленного производства в 41 субъекте Федерации, то в 12 регионах промышленное производство сокращалось³. Аналогично вели себя и реальные денежные доходы населения — при в целом позитивной динамике по сравнению с прошлогодними значениями (их рост составил 103,4) в регионах ситуация различалась. Только в 18 субъектах Федерации динамика этого показателя опережала средние значения (в т.ч. в Москве и в Санкт-Петербурге), а в 23 — реальные денежные доходы сократились⁴. Позитивная динамика промышленного и сельскохозяйственного производства, строительства и транспорта, оживление оптовой и розничной торговли в целом положительно сказались на состоянии бюджетной сферы в большинстве российских регионов.

Доходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в 2021 г.

Оживление хозяйственной активности на фоне благоприятной конъюнктуры мировых сырьевых рынков в целом позитивно сказалась на формировании доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации. По итогам года доходы субфедеральных бюджетов составили 17 546,3 млрд руб. (см. табл. 1) и увеличились по сравнению с показателями кризисного 2020 г. на 17,8%, или на 2645,2 млрд руб. С учетом темпов инфляции рост поступлений был не столь значительным и составил 108,6%. Ключевую роль в увеличении доходов региональных бюджетов

¹ Социально-экономическое положение России. Январь 2022 г. ФСГС. Москва. 2022. С.6. URL: <https://rosstat.gov.ru/compendium/document/50801> (дата обращения: 16.03.2022).

² Социально-экономическое положение России. Январь-декабрь 2021 г. ФСГС. Москва. 2022. С.6. URL: <https://rosstat.gov.ru/compendium/document/50801> (дата обращения: 16.03.2022).

³ Там же. С. 293–294.

⁴ Информация для ведения мониторинга социально-экономического положения субъектов Российской Федерации // Федеральная служба государственной статистики. URL: <https://rosstat.gov.ru/folder/11109/document/13259>

в 2021 г. играли налоговые и неналоговые доходы. По сравнению с прошлогодними показателями *налоговые поступления увеличились* на 26,4% (или на 2 853,4 млрд руб.). В то же время *безвозмездные поступления из федерального бюджета сократились* на 2,6%, а в реальном исчислении составили всего 89,8% прошлогодних.

Т а б л и ц а 1

*Доходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации,
2020 и 2021 гг.*

Показатели	2020	2021		
	Млрд руб.	Млрд руб.	% к итогу	% к 2020
1	2	3	4	5
Доходы — всего	14 901,17	17 546,32	100,0	117,8
В т.ч.:				
Налог на прибыль организаций	2 926,99	4 529,29	25,8	154,7
Налог на доходы физических лиц	4 253,14	4 793,17	27,3	112,7
Акцизы	797,91	950,14	5,4	119,1
Налоги на совокупный доход	592,11	808,90	4,6	136,6
Из них:				
налог, взимаемый в связи с применением упрощенной системы налогообложения	502,19	715,98	4,1	142,6
единый сельскохозяйственный налог	15,29	20,32	0,1	132,9
налог, взимаемый в связи с применением патентной системы налогообложения	13,30	36,78	0,2	276,6
торговый сбор	7,22	8,67	0,0	120,2
налог на профессиональный доход	2,08	13,43	0,1	644,4
Налоги на имущество	1 358,03	1 444,55	8,2	106,4
Из них:				
налог на имущество физических лиц	78,73	84,54	0,5	107,4
налог на имущество организаций	910,07	965,73	5,5	106,1
транспортный налог	187,07	195,87	1,1	104,7
земельный налог	180,58	196,59	1,1	108,9
Налог на добычу полезных ископаемых	80,80	97,76	0,6	121,0
Государственная пошлина	43,09	47,16	0,3	109,5

О к о н ч а н и е т а б л . 1

1	2	3	4	5
Доходы от использования госимущества	360,75	467,72	2,7	129,7
Безвозмездные поступления от других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации	3 776,01	3 676,43	21,0	97,4
Из них:				
дотации бюджетам бюджетной системы Российской Федерации	1 303,66	1 021,87	5,8	78,4
из них: дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности	717,87	718,28	4,1	100,1
субсидии бюджетам бюджетной системы Российской Федерации	1 012,28	1 193,98	6,8	117,9
субвенции бюджетам бюджетной системы Российской Федерации	606,25	519,58	3,0	85,7
иные межбюджетные трансферты	853,80	941,00	5,4	110,2

Источник: рассчитано автором по [1; 2].

В 2021 г. структура доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации не претерпела существенных изменений по сравнению с докризисной ситуацией. Основными источниками налоговых доходов по-прежнему остаются налог на доходы физических лиц и налог на прибыль организаций (см. табл. 1). На них приходится 27,3 и 25,8% общей суммы доходов соответственно. По сравнению с итоговыми показателями кризисного 2020 г. доля налога на прибыль увеличилась на 6,2 процентных пункта главным образом в результате падения доли этого налога в структуре доходов в прошлом году. По сравнению же с предкризисным 2019 г. доля налога на прибыль возросла всего на 1,1 процентных пункта. Доля НДФЛ в структуре доходов незначительно снизилась — на 1,2 процентных пункта по сравнению с 2020 г. и на 1,8 процентных пункта по сравнению с 2019 г. Такое снижение вряд ли можно интерпретировать как формирование тренда, скорее, как незначительные флуктуации.

Изменилась и доля безвозмездных поступлений из федерального бюджета. Если в 2020 г. наблюдался выраженный рост доли этой категории доходов в структуре консолидированных бюджетов субъектов Федерации — она увеличилась с 18,1% в 2019 г. до 25,1% в 2020 г., то в 2021 г. имело место ее сокращение до 20,7%. При этом необходимо отметить, что пока это снижение не привело к возвращению данного показателя на докризисный уровень.

Из общей суммы прироста доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации на прирост поступлений налога на прибыль организаций приходится более 60%. По сравнению с итогами 2020 г. поступления этого налога увеличились на 54,7%, а по сравнению с предкризисным 2019 г. — на 34,9%.

Рост поступлений НДФЛ был не столь значительным отчасти вследствие не столь значительного падения в 2020 г. Доходы региональных бюджетов от этого налога в 2021 г. увеличились на 12,7%, или на 4,0% с учетом темпов инфляции. Хотя поступления налога на прибыль увеличились более значительно, НДФЛ остался наиболее существенным налоговым источником для консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации. Его поступления по сравнению с прошлогодними значениями увеличились на 540,0 млрд руб., обеспечив тем самым 20,4% общей суммы прироста доходов. Необходимо отметить, что в 2021 г. в порядок налогообложения этим налогом были внесены существенные изменения. В частности, была введена повышенная ставка налога в размере 15%, которая применяется к доходам, превышающим 5 млн руб. Были также внесены изменения в порядок расчета облагаемой базы, расширен круг облагаемых доходов и некоторые другие. По итогам года *поступления НДФЛ, исчисленного по повышенной ставке*, составили 553,7 млрд руб. Фактически именно они обеспечили и всю сумму прироста доходов и *компенсировали снижение поступлений налога с низкодходных групп населения*. Доля этих поступлений в общей сумме доходов региональных бюджетов от НДФЛ в 2021 г. составила 11,6%. Наиболее значительной она была в Москве (21,6%), а также в Челябинской области (17,9%), в Санкт-Петербурге (14,6%) и в Республике Татарстан (10,2%).

Третьим по значимости налоговым источником доходов консолидированных бюджетов субъектов Федерации остаются поступления налогов на имущество. В 2021 г. на эту группу приходится 8,2% всех поступлений, в т.ч. на налог на имущество организаций — 5,5% доходов региональных бюджетов, или 66,9% всех поимущественных налогов. Доля налогов на имущество незначительно снизилась по сравнению с итоговыми показателями прошлого года (в 2020 г. на поимущественные налоги приходилось 9,0% общей суммы доходов). Сокращение доли этой категории доходов имело место на фоне роста их поступлений на 6,4%, или на 86,5 млрд руб., что не компенсировало инфляционного обесценения этих доходов. Необходимо отметить, что доходы бюджетов от поимущественных налогов, плательщиками которых являются физические лица, возросли всего на 2,9% и составили 94,9% прошлогодних сумм с учетом темпов инфляции. При этом доходы от налога на имущество физических лиц увеличились на 7,4%, в то время как поступления транспортного налога от физических лиц возросли всего на 1,9%, а от земельного налога сократились даже по номинальным значениям (составили всего 98,1% прошлогодних). Поступления поимущественных налогов, уплачиваемых организациями, росли более быстрыми тем-

пами. Так, *поступления налога на имущество организаций увеличились* на 6,1% (что ниже темпов инфляции), а поступления транспортного и земельного налогов — на 16,6 и 12,3% соответственно. Однако с учетом преобладания налога на имущество организаций в общем объеме поступлений поимущественных налогов от юридических лиц по общей сумме эта категория поступлений увеличилась всего на 7,2%, что едва компенсировало инфляцию.

Выраженный рост поступлений по итогам 2021 г. наблюдался в группе налогов на совокупный доход. Общая сумма прироста доходов бюджетов от налогов данной группы составила 216,8 млрд руб., или 36,6%. По сравнению с итогами 2020 г. доля этой группы налогов в структуре доходов региональных бюджетов увеличилась с 3,9 до 4,6% по итогам 2021 г. Необходимо отметить, что в 2020 г. имело место незначительное (менее чем на 1%) снижение поступлений этих налогов отчасти вследствие ограничения активности малого бизнеса, а отчасти в результате введения дополнительных налоговых льгот и отсрочек по уплате налогов (а фактически — перенесения их уплаты на более поздние сроки).

В группе налогов на совокупный доход доминируют *поступления налога, уплачиваемого при упрощенной системе налогообложения*. На него приходится более 88,5% всех налогов этой группы. По сравнению с результатами 2020 г. доходы консолидированных бюджетов субъектов Федерации от этого налога увеличились на 42,6%, или на 213,8 млрд руб. По сути, именно этот налог *обеспечил почти весь прирост поступлений налогов на совокупный доход*.

В то же время поступления налога, уплачиваемого при патентной системе налогообложения, и налога на профессиональный доход росли существенно более быстрыми темпами. Так, доходы региональных бюджетов от первого увеличились в 2,7 раза, а от второго — в 6,4 раза. Однако поскольку их доля в общем объеме налогов на совокупный доход незначительна (4,5 и 1,7% соответственно), такой рост практически не повлиял на общую динамику доходов бюджетов. Необходимо отметить, что это относительно новые для отечественной налоговой системы налоги, и такой значительный рост их поступлений отчасти может быть связан с расширением круга налогоплательщиков за счет тех, кто ранее уплачивал иные налоги, в частности отмененный единый налог на вмененный доход.

Прирост поступлений акцизов в консолидированные бюджеты субъектов составил 19,1%, или 152,2 млрд руб. Необходимо отметить, что общая сумма акцизов, поступивших в консолидированный бюджет Российской Федерации в 2021 г., сократилась по сравнению с прошлогодними показателями на 1 157,9 млрд руб., а сумма поступлений акцизов в федеральный бюджет стала отрицательной из-за акциза на нефтяное сырье, передаваемое на переработку. Рост поступлений акцизов в консолидированные бюджеты субъектов Федерации связан как с повышением ставок на некоторые категории подакцизных товаров, так и с изменением нормативов их зачисления.

Несмотря на некоторое сокращение, безвозмездные поступления из федерального бюджета сохранили свою значимость для консолидированных бюджетов субъектов Федерации. По итогам 2021 г. их доля в общей сумме доходов региональных бюджетов составила 21,0%. Снижение доли этой категории доходов составило 4,4 процентных пункта по сравнению с итогами прошлого кризисного года. Общая сумма безвозмездных поступлений в 2021 г. сократилась на 99,6 млрд руб., или на 2,6%. Отчасти это результат существенно (на 53,9%) их увеличения в 2020 г. По сравнению с 2019 г. *общая сумма финансовой поддержки консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации даже увеличилась* — на 1 223,4 млрд руб., или на 49,9%.

В 2021 г. существенно сократились поступления нецелевых видов трансфертов из федерального бюджета — по итогам года их общая сумма составила всего 78,4% прошлогодних, но была на 10,6% выше показателей предкризисного 2019 г. (см. рис. 1). Необходимо отметить, что *дотации на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности* в 2021 г. практически *остались на уровне 2020 г.* — прирост составил всего 0,1%, или 0,4 млрд руб. По сравнению с предкризисным 2019 г. просматривается незначительный рост, не компенсирующий темпы инфляции (106,4%). В то же время иные виды дотаций выраженно сократились (на 48,2%) в первую очередь за счет отмены различных дотаций, предоставлявшихся на мероприятия, связанные с адаптацией системы здравоохранения к требованиям пандемии.

В то же время обращает на себя внимание значительный рост целевых видов трансфертов — по сравнению с прошлогодними значениями их суммы увеличились на 7,4%, а по сравнению с докризисными показателями — на 73,6% (см. рис. 1). Основной объем прироста целевых видов федеральной поддержки обеспечили поступления субсидий. По сравнению с итогами 2020 г. эта категория трансфертов увеличилась на 17,9%, а по сравнению с докризисным 2019 г. — на 81,6%. В результате за два года *общая сумма субсидий возросла более чем в 2 раза*. Аналогичная динамика наблюдается в части поступлений иных межбюджетных трансферов — по сравнению с 2020 г. сумма их поступлений возросла на 10,2%, а по сравнению с 2019 г. — на 63,7%. Динамика поступлений третьей категории трансфертов — субвенций несколько отличалась от первых двух. По итогам 2021 г. их поступления сократились на 14,3%, но относительно докризисных (2019 г.) значений выросли на 31,0%.

В целом в рамках пятилетнего временного интервала (2017–2021 гг.) просматривается смена тенденции к росту доли нецелевых видов безвозмездных поступлений (с 44,6% в 2017 г. и 49,7% в 2018 г.) на увеличение доли целевых видов (с 50,3% в 2018 и 62,3% в 2019 г. до 65,5% в 2020 г. и 72,2% в 2021 г.). Соответственно сокращалась и доля нецелевых видов трансфертов до 34,5% в 2020 г. и 27,8% в 2021 г. Отчасти такая динамика различных составляющих федеральной финансовой помо-

щи бюджетам субъектов свидетельствует, что Федерация все в большей степени реализует свои приоритеты в рамках субфедеральных бюджетов. В условиях кризиса, спровоцированного пандемией, и периода преодоления его наиболее острых последствий такая ситуация в целом может рассматриваться как логичная, однако в перспективе она создает условия для выдавливания собственно региональных целей и задач за пределы возможностей финансирования.



Рис. 1. Объем и структура безвозмездных поступлений из федерального бюджета в консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации, 2017–2021 гг.

Источник: [1].

Рост налоговых и неналоговых доходов бюджетов имел место практически во всех субъектах Федерации. Исключение составляет только Чукотский автономный округ, где поступления налоговых доходов не превысили прошлогодних значений и составили 91,4% от показателей 2020 г. В Ленинградской и Сахалинской областях прирост поступлений в бюджет не компенсировал их инфляционного обесценения (составил 6,6 и 3,7% соответственно). Необходимо отметить, что из общей суммы прироста налоговых и неналоговых доходов более 21% приходится на Москву. В целом же более 50% общей суммы прироста данной категории доходов приходится на 9 субъектов. В данную группу кроме столицы входят г. Санкт-Петербург, Московская область, Красноярский

край, Кемеровская, Челябинская, Свердловская и Тюменская области, а также Республика Татарстан.

Наиболее значительный относительный рост налоговых и неналоговых доходов имел место в регионах с высокой долей металлургии и связанных с ней отраслей в структуре экономики. Выраженный рост мировых цен на их продукцию обеспечил соответствующее увеличение прибыли хозяйствующих субъектов и адекватный рост поступлений налога на прибыль. Например, налоговые доходы консолидированного бюджета Липецкой области превысили прошлогодние показатели на 74,1%, доходы Кемеровской области – на 62,9%, Вологодской – на 62,5%, а Белгородской – на 56,4%, Республики Хакасия – на 55,0%, и Челябинской области – на 48,5% (см. рис. 2).

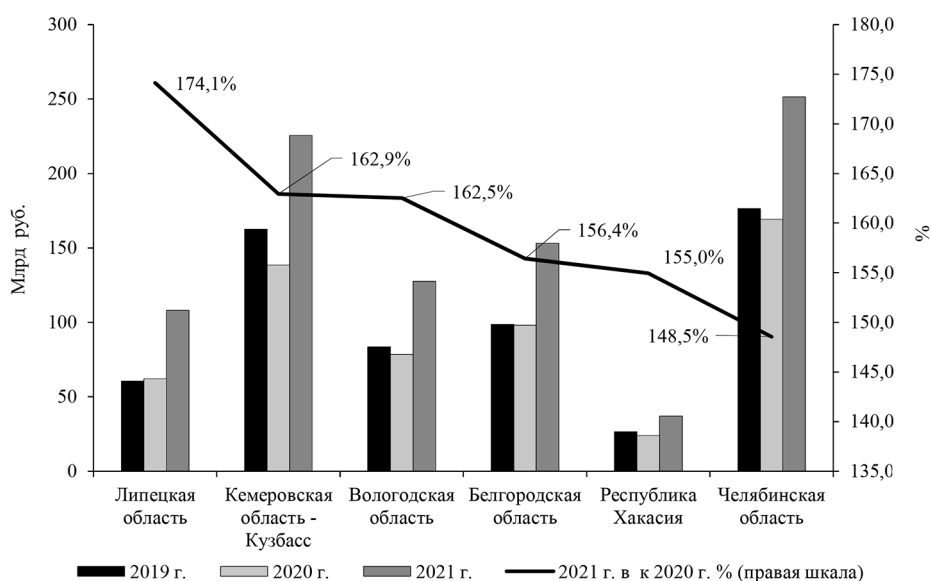


Рис. 2. Доходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации с наиболее высокими темпами роста налоговых и неналоговых доходов в 2021 г.

Источник: [2].

В то же время, если говорить о ключевом для консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации налоге – налоге на прибыль организаций, то наиболее существенный прирост его поступлений в региональные бюджеты в 2021 г. (см. рис. 3) обеспечила торговля (25,9%), при том что доля данного вида деятельности в структуре поступлений в консолидированные бюджеты субъектов составляет 16,5%. Металлургическое производство, при том что доля поступлений от данного вида деятельности в структуре доходов региональных бюджетов составила всего 3,8%, обеспечило 12,1% общей суммы прироста данного налога.



* Примечание. Производство металлургическое и производство готовых металлических изделий, кроме машин и оборудования.

Рис. 3. Структура прироста поступлений налога на прибыль в консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации в 2021 г.

Источник: рассчитано автором по [3].

Расходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в 2021 г.

Существенный рост доходов субфедеральных бюджетов в 2021 г. не привел к адекватному росту расходов — они увеличились всего на 8,4%, или на 1 307,8 млрд руб. Таким образом, из общей суммы прироста доходов в 2 645,2 млрд руб. на увеличение объемов финансирования было направлено меньше половины. Отчасти это было связано с незапланированным ростом доходов вследствие динамики мировых цен на сырьевые товары — регионы планировали существенно меньшие суммы доходов и адекватные им расходы.

Почти 80% общей суммы прироста объемов финансирования приходится на три раздела — «Национальная экономика», «Образование» и «Жилищно-коммунальное хозяйство». При этом абсолютным лидером по приросту расходов стал ЖКХ — объем финансирования данного круга вопросов увеличился на 26,9%, или на 357,7 млрд руб. Доля данного раздела в структуре расходов субфедеральных бюджетов составила

10,0% и увеличилась по сравнению с предшествующим годом на 1,5 процентных пункта. Расходы на образование представляют собой наиболее значительный по объему раздел расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации. По сравнению с итогами 2020 г. объем финансирования данного направления увеличился на 9,7%, или на 345,1 млрд руб. Доля образования в структуре расходов региональных бюджетов является наиболее значительной и составила по итогам 2021 г. 23,1% (24,7% в 2019 г. и 22,8% в 2020 г.).

Т а б л и ц а 2

**Расходы консолидированных бюджетов субъектов
Российской Федерации, 2019–2021 гг.**

Показатели	2019	2020	2021		
	Млрд руб.	Млрд руб.	Млрд руб.	% к 2020	% к 2019
Расходы — всего	13 567,7	15 577,7	16 885,6	114,8	108,4
Общегосударственные вопросы	840,6	936,9	966,7	103,2	115,0
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	151,7	167,6	170,0	101,4	112,1
Национальная экономика	2 954,6	3 192,3	3 523,1	110,4	119,2
ЖКХ	1 377,9	1 329,9	1 687,6	126,9	122,5
Образование	3 356,3	3 552,5	3 897,6	109,7	116,1
Культура и кинематография	480,3	485,9	531,9	109,5	110,8
Здравоохранение	1 167,3	2 002,1	2 027,3	101,3	173,7
Социальная политика	2 685,8	3 319,7	3 445,0	103,8	128,3
Физическая культура и спорт	320,2	363,2	398,8	109,8	124,5
Обслуживание государственного и муниципального долга	105,7	100,5	102,2	101,8	96,7
Справочно: дефицит/профицит	4,7	-676,6	660,8		

Источник: рассчитано автором по [4].

Расходы на национальную экономику — второе по значимости направление расходования средств региональных бюджетов. По итогам года на данный раздел приходилось 20,9% всех расходов. По сравнению с показателями кризисного 2020 г. финансирование этого круга вопросов увеличилось на 10,4%, или на 330,8 млрд руб.

Традиционно рост объемов финансирования вопросов культуры является самым низким, однако в 2021 г. ситуация была иной. По сравнению с показателями 2020 г. расходы на культуру в региональных бюджетах увеличились на 9,5%, или на 46,0 млрд руб.

Обращает на себя внимание опережающий темпы инфляции рост финансирования не только культуры и кинематографии, но и расходов на физическую культуру и спорт. По сравнению с прошлогодними показателями финансирование данного раздела возросло на 9,8% (на 1,3% с учетом инфляции). Доля этих двух разделов в структуре расходов консолидированных бюджетов субъектов Федерации относительно невелика и составляет по итогам года 3,2 и 2,4% соответственно.

Необходимо отметить, что в 2021 г. рост расходов на здравоохранение и социальную политику выраженно отставал от темпов инфляции. Так, эти расходы по сравнению с показателями 2020 г. увеличились всего на 1,3% и составили 97,3% прошлогодних в реальном исчислении. Такое замедление темпов роста финансирования данного круга вопросов отчасти является следствием эффекта высокой базы прошлого года, когда эти расходы увеличились на 71,5%. Таким образом, в 2021 г. общая сумма прироста финансирования здравоохранения по сравнению с докризисным 2019 г. составила 73,7%, или 860,0 млрд руб.

Похожая картина наблюдается и по финансированию вопросов социальной политики. После резкого увеличения объема этих расходов в 2020 г. (на 23,6%, или на 633,9 млрд руб.) просматривается замедление роста финансирования в 2021 г. до 103,8%, что составляет 97,3% прошлогодних с учетом инфляции. В результате раздел «Социальная политика» стал третьим по значимости (после разделов «Образование» и «Национальная экономика») для консолидированных бюджетов субъектов Федерации — на его долю по итогам года приходится 20,4% всех расходов.

Необходимо отметить *минимальный прирост объема расходов на обслуживание государственного и муниципального долга* — на 1,8%, или на 1,7 млрд руб. Соответственно доля данного раздела в структуре расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации остается незначительной — 0,61%. Эта доля даже сократилась по сравнению с прошлогодними показателями, когда она составляла 0,65%.

Относительно самостоятельную проблему представляет рост доли расходов консолидированных бюджетов субъектов Федерации, которые *фактически осуществлялись за счет предоставления тех или иных видов целевых трансфертов из федерального бюджета*. Данная проблема с точки зрения формирования доходов уже была поставлена выше, здесь же отметим ее с точки зрения расходов. По таким разделам расходов консолидированных бюджетов субъектов, как «Здравоохранение», «Образование», «Жилищно-коммунальное хозяйство», «Культура», просматривается четкая тенденция к росту доли федеральных средств (см. табл. 3).

Так, если по разделу «Здравоохранение» доля консолидированных расчетов в 2015 г. составляла всего 7,4%, то к 2019 г. она увеличилась до 13,8%. Понятно, что в кризисном 2020 г. эта доля возросла до 23,5% и продолжила свой рост в 2021 г. до 27,4%. Менее значительное уве-

личение доли федеральных средств, передаваемых в консолидированные бюджеты субъектов Федерации, имело место по расходам на ЖКХ (с 2,2% в 2015 г. до 6,1% в 2021 г.) и культуру (с 1,6% в 2015 г. до 4,9% в 2021 г.). Несколько иная картина наблюдается по разделу «Социальная политика» — в 2015–2018 гг. просматривалось выраженное сокращение доли федеральных средств в расходах с 20,7 до 12,2% с последующим ростом до 26,0–25,8% в 2020 и 2021 гг. В то же время по разделу «Национальная экономика» ситуация складывается иначе — имеет место скорее некоторое сокращение доли федеральной составляющей с 22,0% в 2015 г. до 16,6% по итогам 2021 г. Рост доли федеральных ресурсов (с точки зрения первоначального источника средств) свидетельствует о смещении на федеральный уровень и существенной части формулируемых целей и задач по предметам совместного ведения Федерации и субъектов Российской Федерации. Вряд ли только на основании этих данных можно говорить о корректировке сложившейся модели бюджетного федерализма, однако определенные признаки изменения все-таки просматриваются.

Т а б л и ц а 3

Доля консолидированных расчетов в основных разделах расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в 2015–2021 гг. (в %)

Показатели	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Национальная экономика	22,0	20,6	17,7	16,2	18,7	18,2	16,6
Социальная политика	20,7	18,6	13,5	12,2	15,0	26,0	25,8
Образование	2,0	1,6	1,5	2,3	3,9	5,2	6,9
Здравоохранение	7,4	6,8	8,2	10,4	13,8	23,5	27,4
ЖКХ	2,2	1,6	3,3	3,0	4,4	7,2	6,1
Культура	1,6	1,5	1,7	1,8	3,1	4,2	4,9

Источник: рассчитано автором по [1].

Динамика расходов консолидированных бюджетов существенно различалась по субъектам Федерации.

Темпы роста расходов в 2021 г. по сравнению с предшествующим годом были выше темпов инфляции в 40 субъектах Российской Федерации. Еще в 42 регионах номинальный рост объемов финансирования не компенсировал их инфляционного обесценения. Сокращение расходов по сравнению с прошлыми годами имело место в трех регионах (Смоленской, Калининградской и Сахалинской областях).

**Бюджетное сальдо и государственный долг субъектов
Российской Федерации**

Итогом исполнения консолидированных бюджетов регионов в 2021 г. стало *положительное сальдо* в размере 660,8 млрд руб. (по общей сумме). В кризисном 2020 г. региональные бюджеты были исполнены с дефицитом в размере 676,6 млрд руб. Сформированный в отчетном году профицит позволил бы нарастить фактические расходы на 3,9%. Данная сумма профицита в целом по всем регионам складывается из суммы профицитов, с которыми были исполнены бюджеты 66 субъектов Российской Федерации в размере 830,2 млрд руб. и дефицитов бюджетов 19 регионов в общей сумме 169,6 млрд руб.

Москва играет существенную роль в формировании общей суммы дефицита — более 64% этой суммы, или 109,3 млрд руб. приходится на дефицит бюджета Москвы. В то же время относительные показатели дефицитного финансирования здесь невелики — 3,2% расходов.

В ряде регионов итогом 2021 г. стали значительные показатели дефицитного финансирования расходов. Так, в Ульяновской области за счет дефицита было профинансировано 7,2% расходов. В этой области почти 75% прироста расходов было профинансировано за счет дефицита. В Республике Калмыкии отношение суммы дефицита к расходам консолидированного бюджета составило 5,3% при росте расходов всего на 0,3%. Здесь дефицит бюджета существенно превысил сумму прироста расходов. Это означает, что формирование дефицита было связано со стремлением поддержать расходы бюджета на уровне прошлогодних значений. В Томской и Амурской областях за счет дефицита было профинансировано 4,4 и 4,2% соответственно.

Наиболее существенный вклад в общую сумму положительного сальдо консолидированных бюджетов субъектов Федерации в 2021 г. внесли 10 субъектов, на которые приходится более 50% общей суммы профицита. Это Красноярский край (11,7% общей суммы профицита), Челябинская область (5,9%), Санкт-Петербург (5,6%), а также Краснодарский край, Республика Саха (Якутия), Липецкая, Кемеровская, Вологодская, Белгородская и Самарская области (4,7–3,3% общей суммы профицита каждый). Относительные показатели положительного сальдо наиболее значительными были в Липецкой области, где профицит составил 39,8% расходов, при том что исполнение консолидированного бюджета области составило 93,6%. В Вологодской области при профиците в размере 27,3% расходов исполнение составило 96,7%, а в Красноярском крае эти показатели составили 26,4 и 96,2%.

По состоянию на 1 января 2022 г. общая сумма государственного и муниципального долга субъектов Российской Федерации незначительно сократилась (на 0,9%, или на 21,6 млрд руб.). Кризис 2020 г. привел к существенному росту объема субфедеральной задолженности после довольно продолжительного периода ее сокращения (см. рис. 4). Ситуация с динамикой государственного долга в регионах в целом соответствовала

описанной выше динамике бюджетного сальдо — в 17 субъектах в 2021 г. просматривается рост государственного долга по сравнению с итоговыми показателями 2020 г.

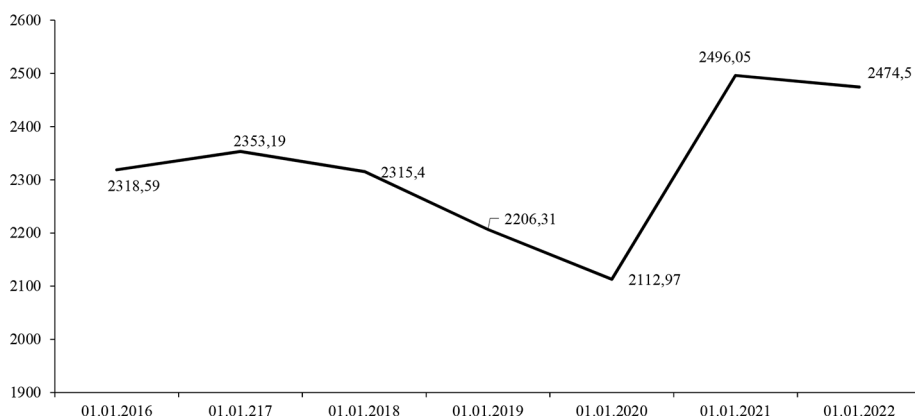


Рис. 4. Государственный и муниципальный долг субъектов Российской Федерации в 2016–2021 гг. (в млрд руб.)

Источник: [4].

Наиболее значительно увеличился государственный долг в Москве — на 115,4 млрд руб., или в 4,8 раза. Столь значительные показатели относительного прироста долга являются следствием чрезвычайно низкого его уровня по итогам 2020 г., когда объем долга составлял 30,0 млрд руб. В 2021 г. город выпустил три транша облигаций со сроком погашения 3, 5 и 7 лет. Необходимо отметить, что в 2020 г. Москва формально не осуществляла заимствований, а дефицит бюджета был профинансирован за счет средств на бюджетных счетах (в т.ч. и средств унитарных предприятий).

Объем государственного субфедерального долга также увеличился в Республике Башкортостан (на 26,6%), в Нижегородской и Ульяновской областях (на 22,3 и 22,0% соответственно), Республиках Тыве и Калмыкии (на 17,9 и 17,0% соответственно), а также еще в 12 регионах.

В то же время в 64 регионах суммы государственных долговых обязательств сократились (на 200,5 млрд руб. в общей сумме). Наиболее значительно (больше, чем в два раза снизились показатели государственного субфедерального долга в Пермском крае, Ненецком автономном округе, Тюменской области, Ямало-Ненецком автономном округе и Иркутской области.

* * *

Бюджетная ситуация в 2021 г. в целом складывалась достаточно благоприятно для большинства субъектов Российской Федерации. В большинстве регионов имел место выраженный рост налоговых и неналоговых доходов, что позволило федеральному бюджету сократить объемы финансовой помощи. Наиболее значительный прирост

поступлений в консолидированные бюджеты субъектов был обеспечен за счет активизации оптовой и розничной торговли, а также за счет существенного повышения мировых цен на ряд торгуемых товаров. И если первый источник роста в целом отражает позитивные процессы в отечественной экономике, то *второй нестабилен и не связан с развитием экономики регионов.*

В 2021 г. в целом *сохранилась тенденция к росту объемов целевых видов трансфертов* из федерального бюджета бюджетам субъектов Федерации, что привело к дальнейшему росту доли федеральных средств в расходах субфедерального уровня по ключевым направлениям совместной компетенции.

Рост расходов субфедеральных бюджетов в 2021 г. в целом был выше темпов инфляции, однако в ряде регионов, бюджеты которых выражено зависят от цен на мировых товарных рынках, сформировались значительные суммы профицита. В то же время некоторые субъекты были вынуждены для поддержания уровня прошлогодних расходов прибегать к дополнительным заимствованиям. При этом общая сумма государственного и муниципального долга незначительно сократилась.

Список литературы

1. Отчет об исполнении консолидированного бюджета Российской Федерации и бюджетов государственных внебюджетных фондов. На 1 января 2018–2022 г. // Федеральное казначейство. URL: <https://roskazna.gov.ru/ispolnenie-byudzheto/konsolidirovannyj-byudzheto/191/> (дата обращения: 02.03.2022).

2. Информация об исполнении консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации и бюджета территориального государственного внебюджетного фонда (в разрезе субъектов Российской Федерации). На 1 января 2021–2022 гг. // Федеральное казначейство. URL: <https://www.roskazna.gov.ru/ispolnenie-byudzheto/konsolidirovannye-byudzhety-subektov/1019/> (дата обращения: 02.03.2022).

3. Начисление и поступление налогов, сборов и страховых взносов в бюджетную систему Российской Федерации по основным видам экономической деятельности. По состоянию на 01.01.2021–01.01.2022. Форма № 1-НОМ. // Федеральная налоговая служба. URL: https://www.nalog.gov.ru/rn77/related_activities/statistics_and_analytics/forms/10996289/ (дата обращения: 02.03.2022).

4. Объем и структура государственного долга субъектов Российской Федерации и долга муниципальных образований на 1 января 2016–2022 гг. // Министерство финансов Российской Федерации. URL: https://minfin.gov.ru/ru/performance/public_debt/subdbt/ (дата обращения: 10.03.2022).

References

1. Otchet ob ispolnenii konsolidirovannogo biudzheta Rossiiskoi Federatsii i biudzheto gosudarstvennykh vnebiudzhetykh fondov. Na 1 ianvaria 2018–2022 g. [Report on the Execution of the Consolidated Budget of the Russian Federation and the Budgets of State Off-Budget Funds. As of January 1, 2018–2022], *Federal'noe*

kaznacheistvo [Federal Treasury]. (In Russ.). Available at: <https://roskazna.gov.ru/ispolnenie-byudzheto/konsolidirovannyj-byudzheto/191/> (accessed 02 March 2022).

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 2021–2022 gg. [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 the Constituent Entities of the Russian Federation). As of January 1, 2021–2022], *Federal'noe kaznacheistvo* [Federal Treasury]. (In Russ.). Available at: <https://www.roskazna.gov.ru/ispolnenie-byudzheto/konsolidirovannye-byudzhety-subektov/1019/> (accessed 02 March 2022).

3. Nachislenie i postuplenie nalogov, sborov i strakhovykh vnosov v biudzhethnuiu sistemu Rossiiskoi Federatsii po osnovnym vidam ekonomicheskoi deiatel'nosti. Po sostoiianiiu na 01.01.2021–01.01.2022. Forma № 1-NOM. [Calculation and Receipt of Taxes, Fees and Insurance Contributions to the Budget System of the Russian Federation for the Main Types of Economic Activity. As of 01.01.2021–01.01.2022. Form No. 1], *Federal'naia nalogovaia sluzhba* [The Federal Tax Service]. (In Russ.). Available at: https://www.nalog.gov.ru/rn77/related_activities/statistics_and_analytics/forms/10996289/ (accessed 02 March 2022).

4. Ob"em i struktura gosudarstvennogo dolga sub"ektov Rossiiskoi Federatsii i dolga munitsipal'nykh obrazovaniu na 1 ianvaria 2016–2022 gg. [The Volume and Structure of the Public Debt of the Constituent Entities of the Russian Federation and the Debt of Municipalities as of January 1, 2016–2022], *Ministerstvo finansov Rossiiskoi Federatsii* [Ministry of Finance of the Russian Federation]. (In Russ.). Available at: https://minfin.gov.ru/ru/performance/public_debt/subdbt/ (accessed 10 March 2022).

RESULTS OF 2021 FOR THE CONSOLIDATED BUDGETS OF THE SUBJECTS OF THE RUSSIAN FEDERATION: OVERCOMING THE CRISIS OR CHANGING THE MODEL OF INTERGOVERNMENTAL RELATIONS?

The year 2021 was quite favorable for the consolidated budgets of the subjects of the Russian Federation. The revival of economic activity in the regions and positive trends in the world commodity markets have led to an increase in tax and non-tax revenues of regional budgets. The most significant increase in revenues to the consolidated budgets of the RF subjects was provided due to the recovery of wholesale and retail trade. The growth of its own revenues allowed the federal budget to reduce the total amount of financial assistance to the subjects of the Russian Federation. At the same time, there was a pronounced increase in targeted types of support while reducing non-targeted ones. The volume of equalization subsidies in real terms has decreased. The shift in emphasis in financial support to targeted transfers has led to a pronounced trend towards an increase in the share of federal funds in the structure of expenditures on key sections of the consolidated budgets of the RF subjects within the framework of joint competence. The growth of expenditures of sub-federal budgets in 2021 significantly lagged behind the increase in revenue receipts, but was higher than the rate of inflation. Financing of housing and communal services, the national economy and education grew most dynamically. The result of the execution of consolidated budgets in 2021 was a surplus. At the same time, a number of RF subjects budgets were executed with a deficit. Some regions were forced to resort to deficit financing to maintain spending at the level of last year's values. Although the total amount of state and municipal debt slightly decreased, there was an increase in debt in some regions.

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 – 15.03.2022 г.

ЛЫКОВА Людмила Никитична

доктор экономических наук, профессор, главный научный сотрудник;
Федеральное государственное бюджетное учреждение науки 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.Н. Итоги 2021 г. для консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации: преодоление кризиса или изменение модели межбюджетных отношений? // Федерализм. 2022. Т. 27. № 1 (105). С. 5–22. DOI: <http://dx.doi.org/10.21686/2073-1051-2022-1-5-22>