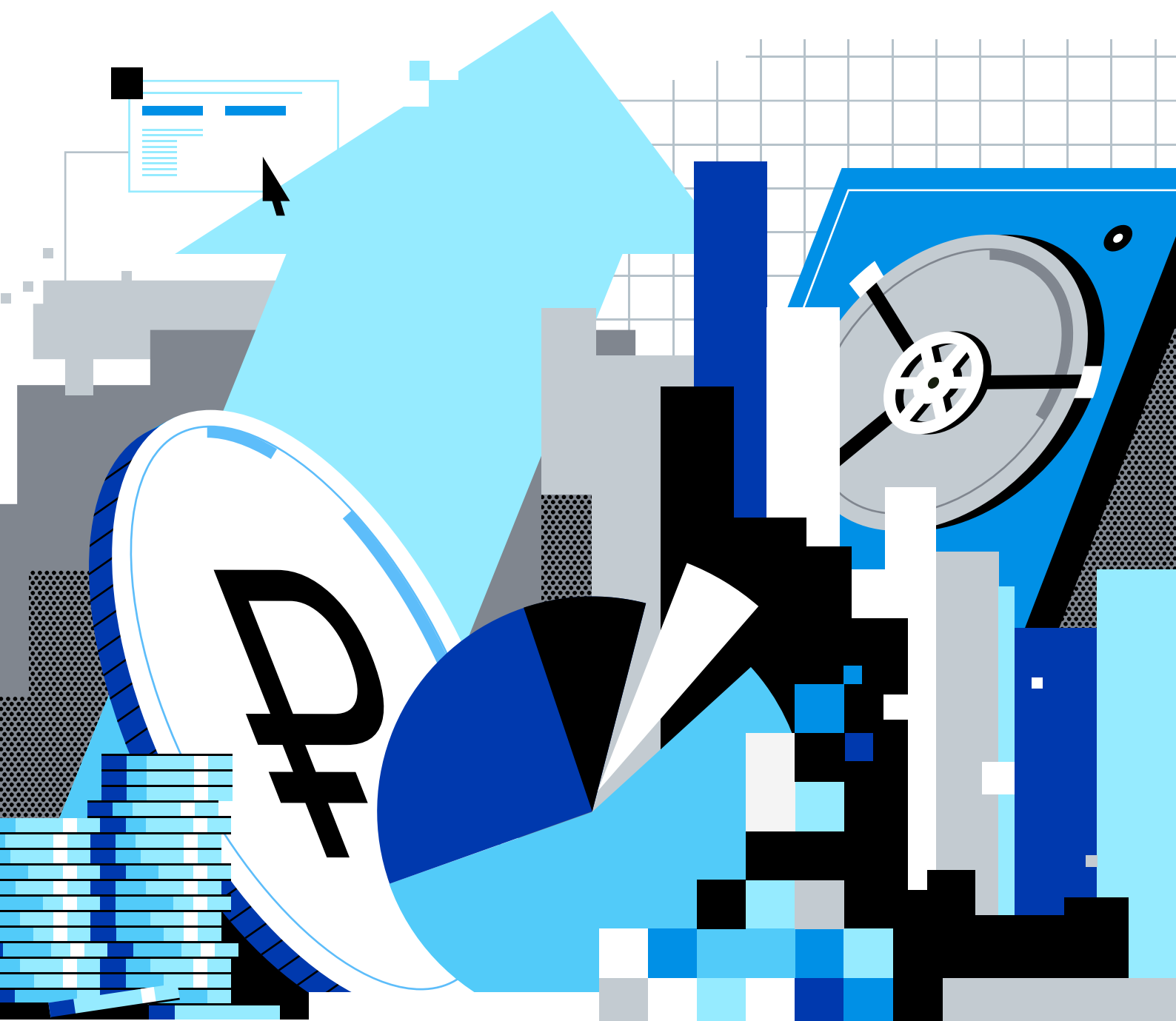


Исполнение консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации



Федеральные дополнительные дотации и кредиты помогли сбалансировать исполнение региональных бюджетов с учетом возросшей потребности в финансировании противопандемийных мер. Объем дополнительной поддержки регионов, связанной с противостоянием COVID-19, оказался равен объему федерального финансирования национальных проектов. Увеличение долговой нагрузки (с 23% до 27% налоговых и неналоговых доходов) произошло в основном у финансово сильных субъектов Российской Федерации или у регионов с низким уровнем долга.

Содержание

Резюме 4

Макроэкономическая ситуация в региональном преломлении 6

Доходы 9

Прирост доходов на 10% обеспечен дополнительными федеральными трансфертами; объем федеральной поддержки регионов, связанной с противопандемийными мероприятиями, оказался сопоставим с объемом федеральных трансфертов на финансирование национальных проектов

Расходы 39

Прирост расходов на 15%, как и ожидалось, был направлен на финансирование отраслей здравоохранения, социальной политики и поддержку экономики

Сбалансированность 56

Бюджеты исполнены с высоким уровнем дефицита, однако дефицитными являются в основном регионы с высокой бюджетной обеспеченностью

Долг 64

Увеличение долговой нагрузки в 2020 году произошло в основном в финансово сильных регионах; в среднем долг регионов находится на безопасном уровне

Резюме

Распространение коронавирусной инфекции и ограничительные меры, направленные на борьбу с ней, оказывали в 2020 году существенное влияние на поступление доходов и сбалансированность консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации (далее также – бюджеты регионов, региональные бюджеты). Значения основных бюджетных показателей региональных бюджетов в 2020 году значительно изменились по сравнению с предыдущим годом: доходы выросли на 10 %, расходы увеличились на 15 % из-за необходимости принятия мер по противодействию начавшейся в марте пандемии коронавирусной инфекции. Сложившийся из-за опережающего роста расходов дисбаланс (дефицит составил 4% расходов) был покрыт наращиванием долга (+15% к началу года), а также расходом остатков средств на счетах, сложившихся в предыдущие годы.

Основные показатели исполнения консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в 2020 году

	Исполнено, млрд руб.	Прирост в % к 2019 году	% от плана бюджета на 2020 год
Доходы – всего	14 901,2	9,8	102,0
Налоговые и неналоговые доходы	10 798,4	-1,8	98,7
налог на прибыль	2 927,0	-12,8	–
НДФЛ	4 253,1	7,5	–
иные налоговые и неналоговые доходы	3 618,3	-1,8	–
Межбюджетные трансферты	3 776,0	53,9	107,1
дотации	1 303,7	41,1	109,5
субсидии	1 012,3	81,6	100,2
субвенции	606,3	52,9	111,2
иные межбюджетные трансферты	853,8	48,5	118,3
Расходы – всего	15 577,7	14,8	94,1
Дефицит (-)/профицит (+)	-676,6	–	42,9

Источник: Федеральное казначейство

Доходы региональных бюджетов увеличились на 10 %. При этом собственные налоговые и неналоговые доходы (далее – ННД) снизились на 2 %, что было компенсировано ростом межбюджетных трансфертов из федерального бюджета (+54 %). Основным фактором падения ННД стал налог на прибыль (–13 %). Поступление остальных ННД в целом удержалось на уровне 2019 года, что позволило регионам гибко принимать решения о балансировке бюджетов. Существенное увеличение межбюджетных трансфертов произошло в основном за счет распределения дополнительных дотаций на обеспечение сбалансированности (300 млрд руб.) и целевых трансфертов на поддержку здравоохранения и оказание мер по поддержке экономики и населения.

Расходы региональных бюджетов превысили объем 2019 года на 15 %. Увеличение расходов сконцентрировалось в трех отраслях – здравоохранение (+72 %), социальная политика (+23 %) и национальная экономика (+6 %). Во многих регионах было проведено изменение отраслевых приоритетов в пользу указанных отраслей, в основном за счет расходов на ЖКХ и расходов дорожных фондов.

Дефицит составил 4 % расходов или 6 % ННД. Дефицитными оказались в основном бюджеты регионов с высокой бюджетной обеспеченностью, которым в соответствии с методологией не предоставлялись дополнительные дотации.

Основными инструментами покрытия дефицита региональных бюджетов стали:



Реструктуризация ранее предоставленных федеральных бюджетных кредитов.



Казначейские кредиты, в том числе их переоформление в конце года в федеральные бюджетные кредиты.



Эмиссия ценных бумаг.



Использование остатков на счетах, накопленных в прежние годы.

Долг за год увеличился на 15 %, однако в основном в финансово сильных регионах. Долговая нагрузка в среднем осталась на достаточно низком уровне.

Макроэкономическая ситуация в региональном преломлении

В 2020 году российская и мировая экономика столкнулись с беспрецедентными вызовами, связанными с пандемией COVID-19, а также рекордным падением цен на нефть. Эффективная и скоординированная реализация стимулирующих и балансирующих инструментов бюджетной и денежно-кредитной политики позволили значительно смягчить краткосрочные последствия кризисных явлений.

Спад ВВП России (-3,1%) оказался ниже предварительных оценок ООН о размере снижения ВВП в мире (-4,3%), в частности развитых стран (-5,6%). Это связано с тем, что в наибольшей степени последствия пандемии коснулись сектора услуг, доля которого в России существенно ниже (54 % ВВП), чем в развитых странах (где она достигает 70 %).

Если сравнивать уровень экономического спада в 2020 году (-3,1%) с кризисами 2009 года (-7,8%) и периодом 2014–2015 гг., когда против России были введены экономические санкции, то падение ВВП оказалось более чем два раза меньше по сравнению с 2009 годом, но на 1,1 п.п. больше, чем в 2015 году (-2%). Это свидетельствует о повышении устойчивости экономики Российской Федерации к кризисным явлениям.

Падение ВВП преимущественно связано с сокращением на 8,6% потребления домохозяйств (в 2019 году +3,2%) в условиях снижения реальных располагаемых доходов населения (-3,5%), а также действия ограничительных мер в отношении работы сферы услуг. Негативный вклад также внесли динамика экспорта (-4,3% в 2020 году после +0,9% в 2019 году) и инвестиций (-4,3% после +3,2%). Напротив, ослабление курса рубля к доллару на 11%, а также временные ограничения на зарубежные поездки и общее снижение спроса со стороны отраслей экономики привели к уменьшению импорта на 12% (в 2019 году +3,5%), что в итоге внесло положительный вклад в динамику ВВП.

Сложившаяся макроэкономическая ситуация существенно различалась в региональном разрезе:



Индекс промышленного производства по итогам года снизился на 3% относительно 2019 года. При этом в ряде регионов падение производства было более существенным – в Республике Тыва на 37%, Приморском крае на 21%, Республике Саха (Якутия) на 5%.



Оборот розничной торговли сократился на 3,2%, однако в отдельных регионах падение достигало 8–10% – в Свердловской и Тамбовской областях, Алтайском крае, Республике Северная Осетия – Алания.

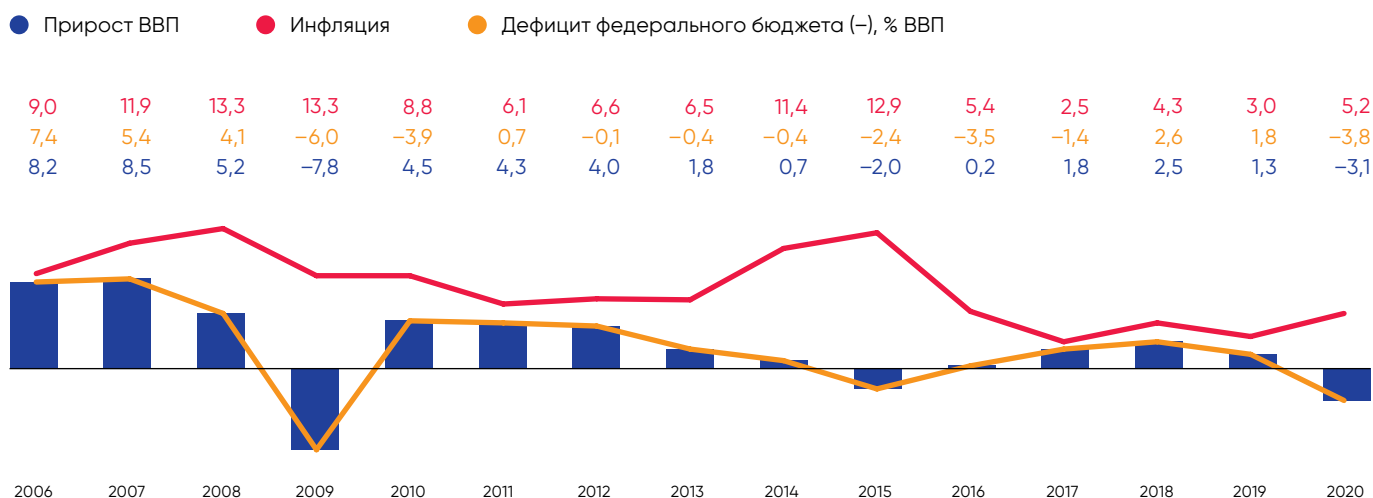


Объем платных услуг населению упал на 17% по стране в целом и более чем на 25% в таких регионах, как г. Москва, Архангельская область и Республика Саха (Якутия).

В разрезе видов деятельности наибольшее снижение наблюдалось в секторе добычи полезных ископаемых (-7% к 2019 году), а также в ряде обрабатывающих отраслей, например, производство автомобилей снизилось почти на 13%. Одновременно наблюдался рост объемов производства в видах деятельности, которые выиграли от снижения импорта и других изменений, обусловленных пандемией. Так, производство лекарственных средств и изделий выросло на 23%, текстильных изделий – на 9%, производство машин и оборудования – на 6%, производство химических веществ и продуктов выросло на 7%.

В наибольшей степени экономический спад произошел в регионах Сибирского и Дальневосточного федеральных округов (снижение промышленного производства превысило 4% при среднем падении по России 3%).

Динамика основных макроэкономических индикаторов, %



Источник: Росстат, Минфин России

Кризисные явления в 2020 году привели к росту уровня безработицы, который составил 5,7% по сравнению с 4,6% в 2019 году. Самый высокий уровень безработицы (выше 14%) наблюдался в республиках Северо-Кавказского федерального округа (в Республике Ингушетия он достиг 30%) и депрессивных регионах Сибири и Дальнего Востока (Республика Тыва – 20,1%, Республика Алтай – 14,5%, Республика Бурятия – 10,4%).

Снижению чувствительности российской экономики к кризисным явлениям способствовала проводимая в последние 15 лет политика стимулирования экономики в периоды спада. В 2020 году впервые была применена стимулирующая денежно-кредитная политика. Банк России последовательно снижал ключевую ставку на протяжении I полугодия 2020 года, опустив ее с 6,25% в начале года до исторического минимума в 4,25% в июле, что, тем не менее, не привело к повышению инфляции.

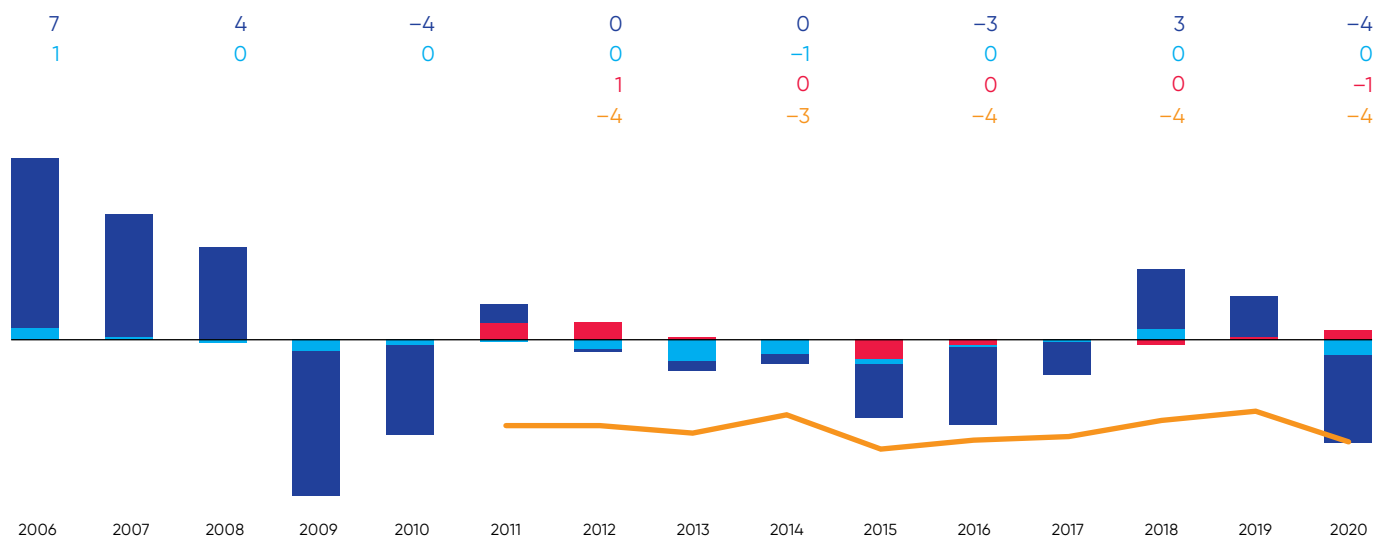
Также следует отметить, что в 2020 году сменились ключевые инфляционные факторы. Если в 2007–2009 гг. инфляция была вызвана увеличением цен на импортные промышленные товары в связи с падением курса рубля к доллару, то в 2020 году инфляция была связана с резким ростом мировых цен на продукты питания и, соответственно, увеличением рентабельности сельскохозяйственного экспорта. В декабре 2020 г. цены выросли на 4,9% в годовом выражении (продовольственная инфляция составила 6,7%), а к марту 2021 года инфляция достигла 5,8% (продовольственная – 7,3%).

Бюджетная политика в 2020 году, как и в предыдущие годы, состояла в сглаживании последствий кризисных явлений для региональных бюджетов. Основные расходы, связанные с преодолением последствий кризиса 2009 года, антироссийскими санкциями 2015–2017 гг., а также пандемией коронавируса в 2020 году брал на себя федеральный бюджет, что подтверждается значительным увеличением дефицита федерального бюджета в указанные периоды.

Также за счет федерального бюджета финансируется дисбаланс федеральных внебюджетных фондов (размер страховых выплат за вычетом расходов). В 2020 году дефицит федерального бюджета составил 4,7 трлн руб. (4,4% ВВП).

Динамика дефицитности бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, % ВВП

- Федеральный бюджет
- Региональные бюджеты
- Внебюджетные фонды
- Дисбаланс внебюджетных фондов (= страховые взносы – расходы)



Источник: Росстат, Федеральное казначейство

При этом расходы федерального бюджета по статье «социальная политика», за счет которой финансируются указанные дисбалансы, возросли до 7 трлн руб. (+43%). Это свидетельствует о том, что на федеральном уровне фактически были централизованы и финансовые ресурсы, и основная ответственность за стабильность бюджетной системы Российской Федерации.

Основным источником финансирования дефицита бюджетной системы в 2020 году стали внутренние заимствования. На федеральном уровне на внутреннем рынке было привлечено 4,5 трлн руб., что позволило увеличить объем межбюджетных трансфертов региональным бюджетам и государственным внебюджетным фондам.

Таким образом, сбалансированная и эффективная денежно-кредитная и налогово-бюджетная политика на федеральном уровне способствовали сглаживанию кризисных явлений и выходу экономики к концу 2020 года на траекторию роста.

Доходы

Пандемия COVID-19 и падение цен на нефть привели к снижению собственных налоговых и неналоговых доходов региональных бюджетов. Наиболее значительное падение испытали доходы от налога на прибыль. Падение ННД было в целом компенсировано дополнительными федеральными трансфертами, в результате чего доходы регионов увеличились на 10 % к 2019 году.

14,9 трлн руб. **↑ 10 % (+1,3 трлн руб.)**

Доходы региональных бюджетов, 2020 год

Увеличение объемов федеральных трансфертов (+54%; +1,3 трлн руб.) полностью компенсировало сокращение налоговых и неналоговых доходов (-2%; -0,2 трлн руб.), произошедшее в связи со снижением деловой активности, и обеспечило дополнительную потребность в увеличении расходов на реализацию мер по борьбе с коронавирусной инфекцией и ее последствиями.

В результате роста безвозмездных поступлений их удельный вес в структуре доходов за год увеличился с 18% до 25%, а ННД, напротив, снизился с 81% до 72%.

Структура доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в 2018–2020 годах

	Объем поступлений, млрд руб., и прирост, % к предыдущему году			Прирост, млрд руб. к предыдущему году
	2018	2019	2020	2020
Доходы	12 392 +15 %	13 572 +10 %	14 901 +10 %	1 329
Налоговые и неналоговые доходы	10 222 +14 %	10 993 +8 %	10 798 -2 %	-195
Безвозмездные перечисления от бюджетов	2 085 +22 %	2 453 +18 %	3 776 +54 %	1 323
Безвозмездные перечисления от предприятий и др.	77 +27 %	89 +16 %	113 +27 %	24
Возврат неизрасходованных остатков МБТ	8 -3 %	37 3,6 р.	214 4,8 р.	177

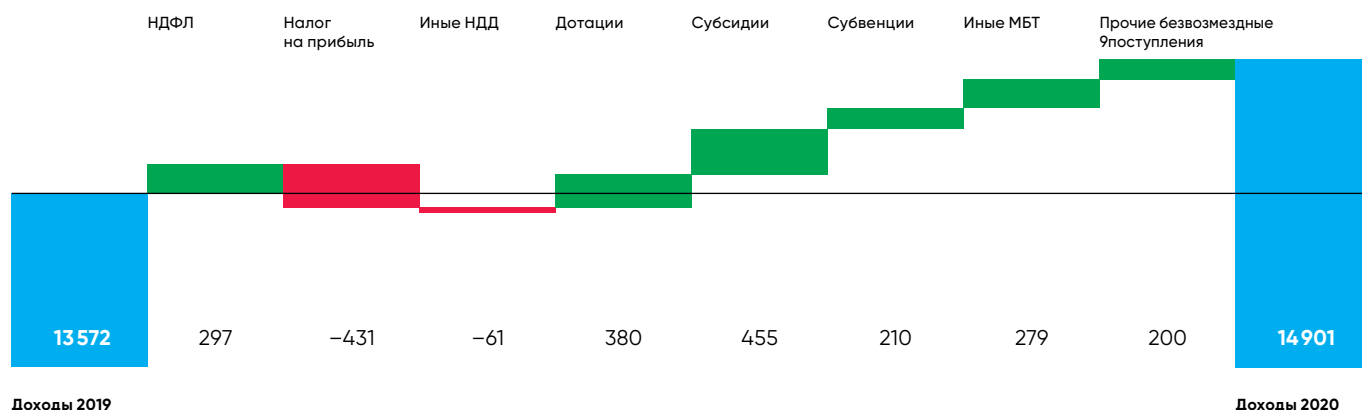
Источник: Федеральное казначейство

В 2020 году увеличились безвозмездные перечисления от организаций и нерезидентов (+27% к 2019 году; +24 млрд руб.) – преимущественно в регионах Дальнего Востока, что главным образом связано с реализацией механизма выравнивания энерготарифов¹.

Также увеличились объемы возвратов неизрасходованных остатков межбюджетных трансфертов (далее – МБТ) (в 4,8 раза по сравнению с 2019 годом; +177 млрд руб.), что объясняется увеличением объемов межбюджетных трансфертов в связи как с реализацией национальных проектов, так и распределением средств на реализацию мер государственной поддержки, принятых в связи с распространением новой коронавирусной инфекции.

¹ Механизм выравнивания энерготарифов предполагает снижение ценовой нагрузки для промышленных предприятий Дальнего Востока за счет центральной части Российской Федерации. Механизм реализован за счет применения надбавки к ценам продажи электроэнергии в европейской, уральской, сибирской частях России. Собранные средства перечисляются на специальный счет энергокомпании АО «РусГидро», поле чего зачисляются в бюджеты регионов Дальнего Востока в качестве безвозмездных перечислений. Дальневосточные регионы устанавливают сниженные до среднероссийского уровня тарифы, а разницу между выручкой энергокомпаний по старым (более высоким) и новым (среднероссийским) тарифам возмещают каждой энергокомпании из поступивших средств надбавки.

Факторы изменения объема доходов региональных бюджетов в 2020 году, млрд руб.



Источник: Федеральное казначейство

Снижение НДД в 2020 году наблюдалось впервые с 2009 года, когда они упали на 12%. Тогда региональные бюджеты были сбалансированы в равных долях дополнительными федеральными трансфертами и увеличением долга субъектов Российской Федерации (в основном в форме федеральных и банковских кредитов).

Увеличение федеральных трансфертов в 2020 году также имело беспрецедентный характер, что обосновывалось необходимостью компенсации падения НДД и финансирования противопандемийных мер.

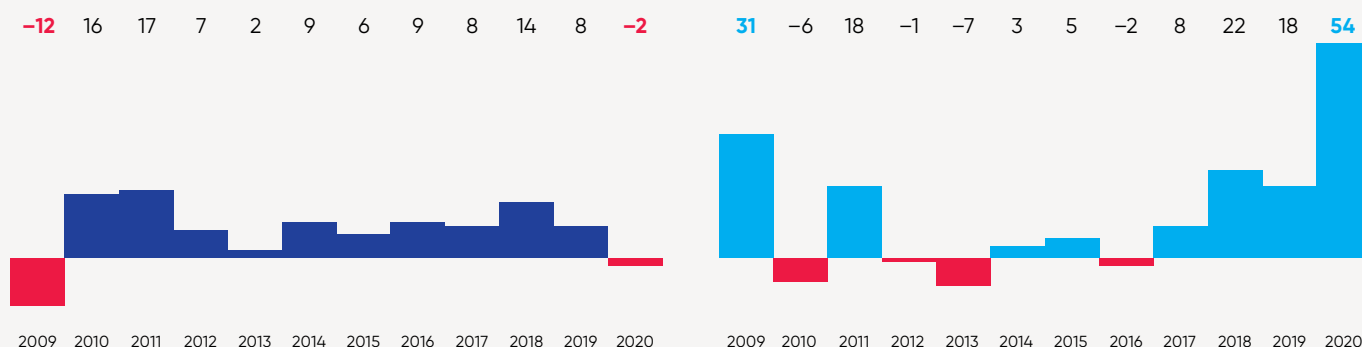
Начиная с апреля 2020 г. наблюдался существенный риск падения доходов региональных бюджетов: по оценкам экспертов, по итогам года оно могло составить от 5% до 20% к предыдущему году. Однако к концу года ситуация выправилась – благодаря как возобновлению роста собственных НДД регионов, так и предоставлению дополнительных объемов федеральных трансфертов.

Помесячные поступления доходов резко снизились в апреле (-21% к апрелю 2019 г.), когда произошло падение цены на нефть и существенное сокращение деловой активности в связи с введением режима «нерабочих недель» и принимаемыми мерами по поддержке экономики, в частности – предоставлением отсрочек по налогам. Начиная с июня до конца года динамика доходов восстанавливалась, в результате чего прирост доходов составил +10% к 2019 году.

Динамика НДД регионов и федеральных межбюджетных трансфертов регионам, % к предыдущему году

Налоговые и неналоговые доходы

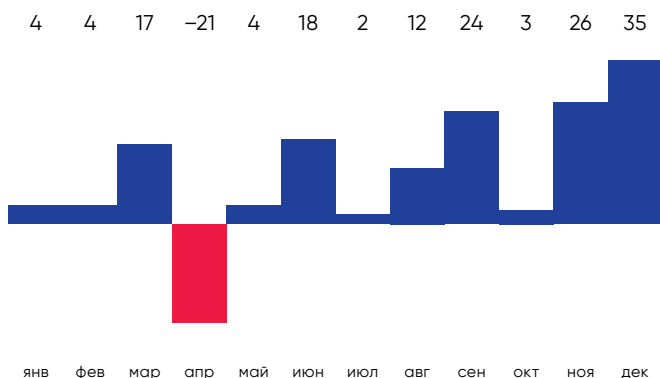
Федеральные трансферты



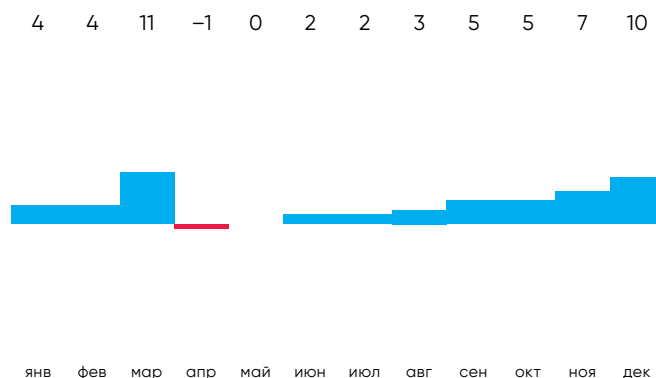
Источник: Федеральное казначейство

Динамика доходов в 2020 году

% к соответствующему месяцу 2019 года



Накопленным итогом с начала года, % к соответствующему периоду 2019 года



Источник: Федеральное казначейство

Поступления доходов по итогам года выросли в 80 субъектах Российской Федерации. Наибольший прирост отмечен в г. Севастополе (+55%), Республике Тыва (+43%), Еврейской автономной области (+40%), Кабардино-Балкарской Республике (+35%) и Республике Дагестан (+35%). Это в основном регионы с низким уровнем бюджетной обеспеченности и невысокой обеспеченностью услугами здравоохранения, которым в период пандемии были предоставлены и значительные объемы дотаций на поддержку сбалансированности, и трансферты на приведение системы здравоохранения в повышенную готовность в связи с пандемией.

Снижение доходов произошло только в пяти регионах, из них более 10% доходов потеряли три субъекта: Тюменская область (-20%), Ямало-Ненецкий АО (-12%) и Сахалинская область (-10%). Основной фактор – снижение налога на прибыль в Тюменской области (-35%) и Ямало-Ненецком АО (-46%). В Сахалинской области в дополнение к падению неналоговых доходов в виде доли прибыльной продукции государства при выполнении соглашений о разделе продукции (-38%) произошло сокращение федеральных трансфертов (-43% к объемам 2019 года) в связи с окончанием сроков предоставления «иных межбюджетных трансфертов» на реализацию планов социального развития центров экономического роста Дальневосточного федерального округа, которые предоставлялись в 2018–2019 гг.

Снижение доходов произошло преимущественно у регионов с высоким уровнем бюджетной обеспеченности, что объясняется, с одной стороны, реализацией принципов, заложенных в методику распределения дополнительных трансфертов на поддержку сбалансированности в 2020 году (регионам с индексом бюджетной обеспеченности более 1,5 дотации не предоставлялись), а с другой стороны – более сильным падением НДС в регионах с высокой долей нефтегазового сектора и услуг в экономике, так как именно сфера услуг переживала значительно большее падение по сравнению с другими секторами в период действия основных ограничительных мер 2020 года.

ННД сократились в 32 регионах, в том числе в 12 из них более чем на 10%. Наиболее сильное падение ННД произошло в нефтегазовых регионах (Тюменская, Архангельская области, Ямало-Ненецкий и Ненецкий автономные округа, Республика Коми), угледобывающей Кемеровской области.

В течение года более трети регионов сталкивались со снижением доходов (34 в апреле и 26 в мае), когда еще не были определены инструменты и объемы поддержки сбалансированности региональных бюджетов (первый транш дополнительных дотаций на сбалансированность в объеме 100 млрд руб. был предоставлен регионам в конце мая). К концу года в данной группе остались только финансово устойчивые регионы с индексом бюджетной обеспеченности более 1,0, которые не являлись получателями дополнительных дотаций, за исключением Чукотского автономного округа, где снижение доходов было обусловлено снижением федеральных трансфертов.

ТОП-5 регионов с наибольшим/наименьшим приростом доходов и ННД консолидированных бюджетов регионов в 2020 году, млрд руб.

	Доходы	Прирост, %*	в том числе:				Дефицит (-)/ профицит (+), % ННД	ИБО**
			ННД	Прирост, %*	Трансферты из фед. бюджета	Прирост, %*		
ТОП регионов по падению доходов (5) и ННД (5)								
Тюменская область	192	-20	174	-24	16	60	-22	2,412
Ямало-Ненецкий АО	227	-12	208	-16	17	103	-16	2,813
Сахалинская область	184	-10	167	-8	11	-43	-10	2,175
Чукотский АО	54	-4	25	56	20	-44	18	0,421
Ненецкий АО	24	-2	16	-24	8	124	-9	1,155
Республика Коми	102	3	75	-16	26	200	-16	1,057
Кемеровская область	201	4	138	-15	61	103	-30	0,921
ТОП регионов по росту доходов (5) и ННД (5)								
г. Севастополь	59	54	17	-2	43	95	38	0,540
Республика Тыва	48	43	8	-4	40	56	34	0,193
Еврейская АО	21	40	8	1	13	84	15	0,572
Кабардино-Балкарская Республика	56	35	17	0	39	59	41	0,353
Республика Дагестан	181	35	47	7	134	48	135	0,248
Чукотский АО	54	-4	25	56	20	-44	57	0,421
Магаданская область	53	22	35	25	15	36	43	0,643
Республика Алтай	30	18	9	21	21	17	25	0,327
Республика Ингушетия	36	34	5	19	31	31	27	0,231
Амурская область	105	26	71	16	33	55	83	0,758
Всего по регионам	14901	10	10798	-2	3776	54	-6	1,0

Источник: Федеральное казначейство

*К 2019 году.

**Индекс бюджетной обеспеченности.

Распределение регионов по темпам роста доходов бюджетов в 2020 году, % к 2019 году

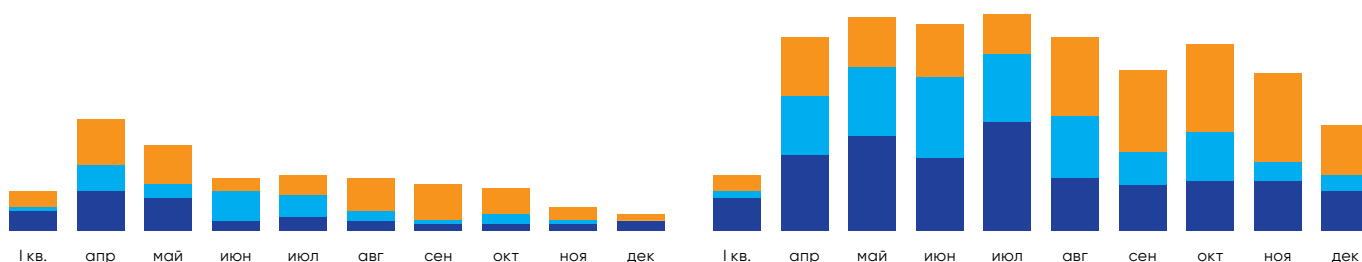
● 0 – -5% ● -5% – -10% ● < -10% ● Всего

Число регионов со снижением доходов, ед. (накопленным итогом с начала года)

5	14	12	4	6	10	11	8	2	3
1	8	4	9	7	3	1	3	1	0
6	12	10	3	4	3	2	2	4	2
12	34	26	16	17	16	14	13	7	5

Число регионов со снижением ННД, ед. (накопленным итогом с начала года)

5	18	15	16	12	24	25	27	27	15
2	18	21	25	21	19	10	15	6	5
10	23	29	22	33	16	14	15	15	12
17	59	65	63	66	59	49	57	48	32



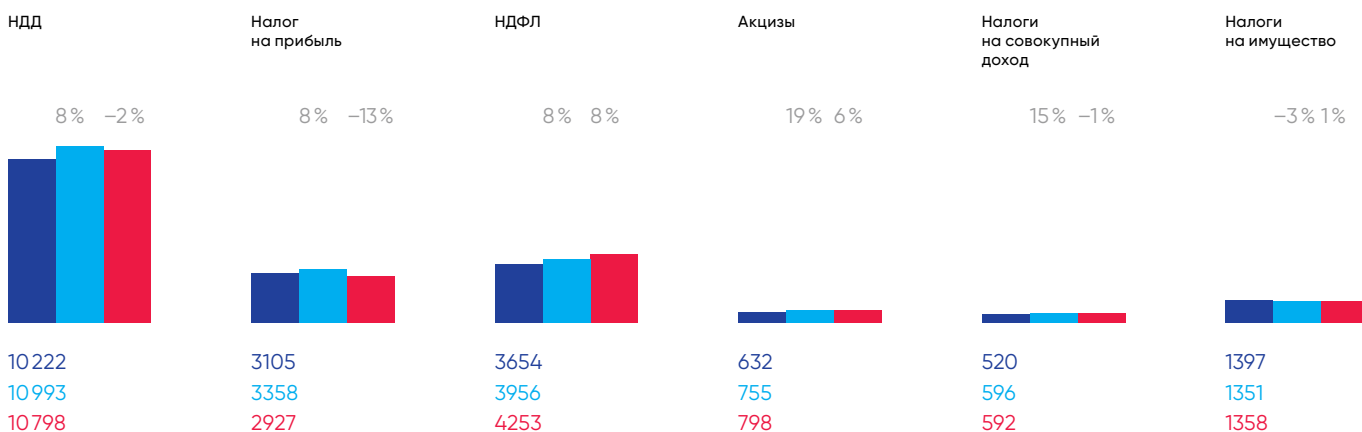
Источник: Федеральное казначейство

Налоговые и неналоговые доходы

В 2020 году налоговые и неналоговые доходы региональных бюджетов снизились на 2% относительно 2019 года. Уверенную положительную динамику показали только налог на доходы физических лиц (+8%) и акцизы (+6%), в то время как поступления по налогу на прибыль (-13%) и иным налоговым и неналоговым доходам (-11%) существенно уменьшились. Налоги на совокупный доход (-1%) и налоги на имущество (+1%) остались примерно на уровне предыдущего года.

Динамика поступления ННД в 2018–2020 гг., млрд руб., % к предыдущему году

● 2018 ● 2019 ● 2020 ● Динамика



Источник: Федеральное казначейство

Структура ННД консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в 2018–2020 гг.

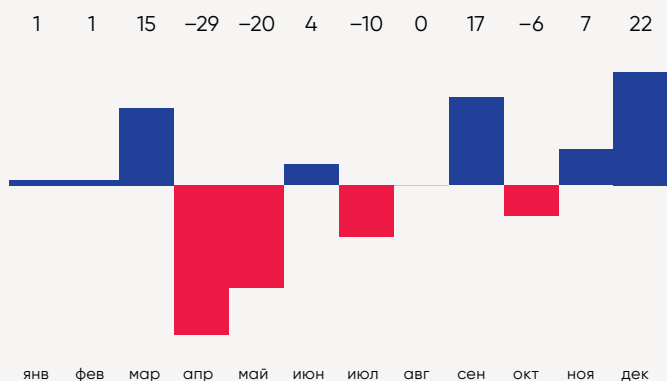
	Объем поступлений, млрд руб., и прирост, % к предыдущему году			Прирост, млрд руб. к предыдущему году
	2018	2019	2020	2020
Доходы	12 392 +15 %	13 572 +10 %	14 901 +10 %	1329
ННД	10 222 +14 %	10 993 +8 %	10 798 -2 %	-195
НДФЛ	3654 +12 %	3956 +8 %	4253 +8 %	297
Налог на прибыль	3105 +23 %	3358 +8 %	2927 -13 %	-431
Налоги на имущество	1397 +15 %	1351 -3 %	1358 +1 %	7
Акцизы	632 +3 %	755 +19 %	798 +6 %	43
Налоги на совокупный доход	520 +16 %	596 +15 %	592 -1 %	-4
Иные ННД	914 +2 %	977 +7 %	870 -11 %	-107

Источник: Федеральное казначейство

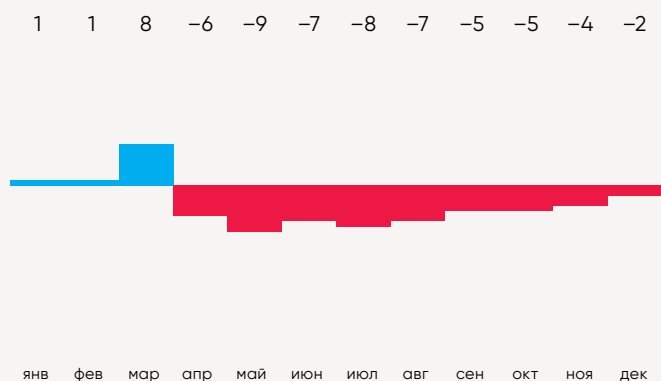
С апреля до конца года динамика поступлений собственных ННД накопленным итогом была отрицательной. По результатам исполнения бюджетов за январь–май падение достигало -9%. Далее в течение всего лета ННД оставались на 7–8% ниже уровня 2019 года, а с осени динамика восстановилась (с небольшим падением в октябре, в период активизации «второй волны» коронавирусной инфекции). В результате по итогам года сокращение ННД составило только 2%.

Динамика ННД в 2020 году

% к соответствующему месяцу 2019 года

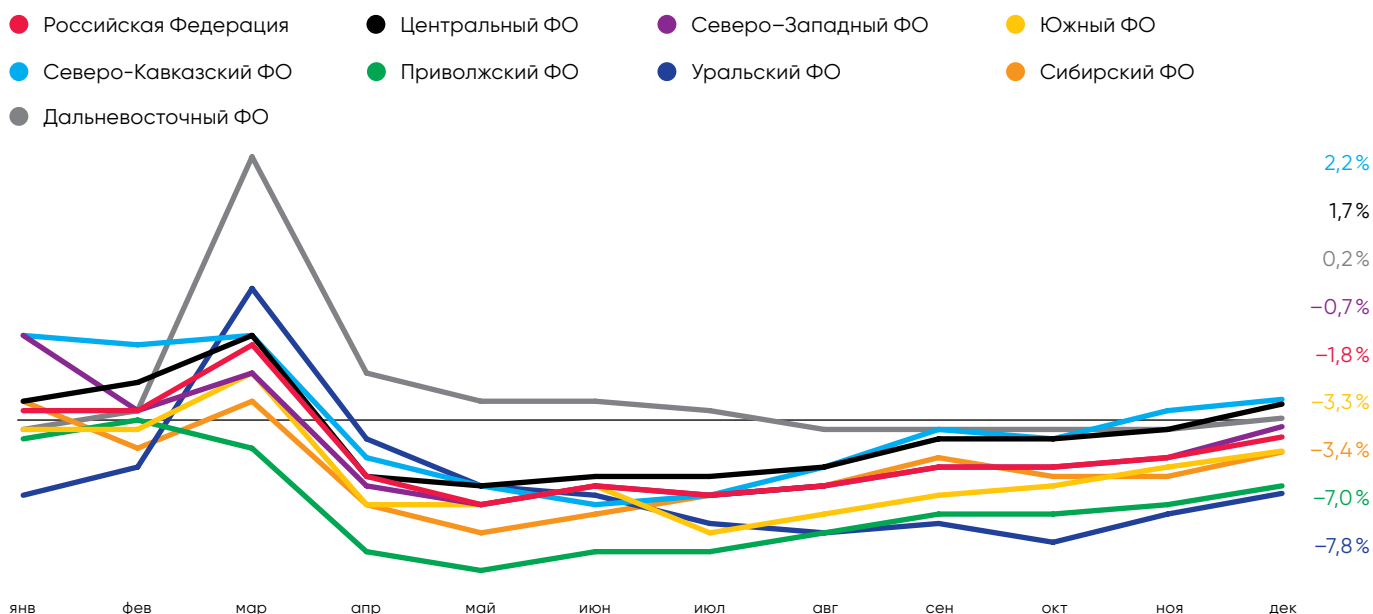


Накопленным итогом с начала года, %
к соответствующему периоду 2019 года



Источник: Федеральное казначейство

Динамика ННД консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации, накопленным итогом с начала года, % к аналогичному периоду 2019 года



Источник: Федеральное казначейство

Прирост доходов, ННД и налога на прибыль региональных бюджетов по синтетической классификации регионов, % к предыдущему году

		Доходы		ННД		Налог на прибыль	
		2019	2020	2019	2020	2019	2020
Высокоразвитые	Финансовые экономические центры	10	8	10	1	12	-4
	Сырьевые экспортно ориентированные	8	-4	8	-11	12	-18
Развитые	С диверсифицированной экономикой	5	13	5	-2	4	-12
	С опорой на обрабатывающую промышленность	9	13	3	0	1	-11
	С опорой на добывающую промышленность	10	6	7	-7	10	-27
Среднеразвитые	Промыленно-аграрные	9	12	5	-1	9	-16
	Аграрно-промышленные	11	17	6	2	6	-7
Менее развитые	Сырьевые	31	13	16	25	29	47
	Аграрные	17	30	7	6	26	-16
Всего		10	10	8	-2	8	-13

Источник: Федеральное казначейство

Типология регионов приведена в соответствии с работой: Григорьев Л.М., Урожаева Ю.В., Иванов Д.С. Синтетическая классификация регионов: основа региональной политики // Российские регионы: экономический кризис и проблемы модернизации / Под ред. Л.М. Григорьева, Н.В. Зубаревич, Г.Р. Хасаева. – М.: ТЕИС, 2011

В 2020 году только в регионах Дальневосточного федерального округа динамика доходов опережала среднероссийскую. По итогам года на показатели, превышающие уровень 2019 года, удалось выйти регионам Северо-Кавказского (+2,2%), Центрального (+1,7%) и Дальневосточного (+0,2%) федеральных округов. Значительно отстали регионы Уральского (-7,8%) и Приволжского (-7%) федеральных округов.

Анализ доходов по синтетической классификации показывает, что наибольший прирост доходов отмечается в средне-развитых аграрно-промышленных (+17%) и менее развитых аграрных (+30%) регионах при среднем приросте +10%. Почти во всех регионах этих двух групп (33 региона) прирост доходов превысил среднероссийский. Это связано в основном с особенностями распределения дополнительных дотаций на сбалансированность, которая проводилась с сильным уклоном в сторону регионов с низким уровнем бюджетной обеспеченности. Напротив, 13 сырьевых регионов имеют наименьшие показатели прироста доходов – как высокоразвитые экспортно-ориентированные (-4%), так и развитые с опорой на добывающую промышленность (+6%).

Отрицательная динамика ННД в 2020 году отмечается в регионах с добывающей специализацией – как в высокоразвитых сырьевых экспортно ориентированных (-11%), так и в развитых регионах с опорой на добывающую промышленность (-7%).

Более ярко распределение регионов по динамике доходов и ННД показывает группировка по степени дотационности – высокодотационные регионы имели более высокие показатели прироста доходов и ННД, так как им в течение года оказывалась более массивная трансфертная поддержка, а падение ННД было не столь высоким из-за низкой доли сферы услуг. Напротив, регионы-доноры пострадали в большей степени по трем причинам: большинство из них имеют специализацию на добыче нефти и газа, доля сектора услуг в них превышает среднероссийское значение, а распределение дотаций на сбалансированность проводилось только регионам с индексом бюджетной обеспеченности более 1,5, то есть большинство регионов-доноров не стали получателями данного вида государственной поддержки.

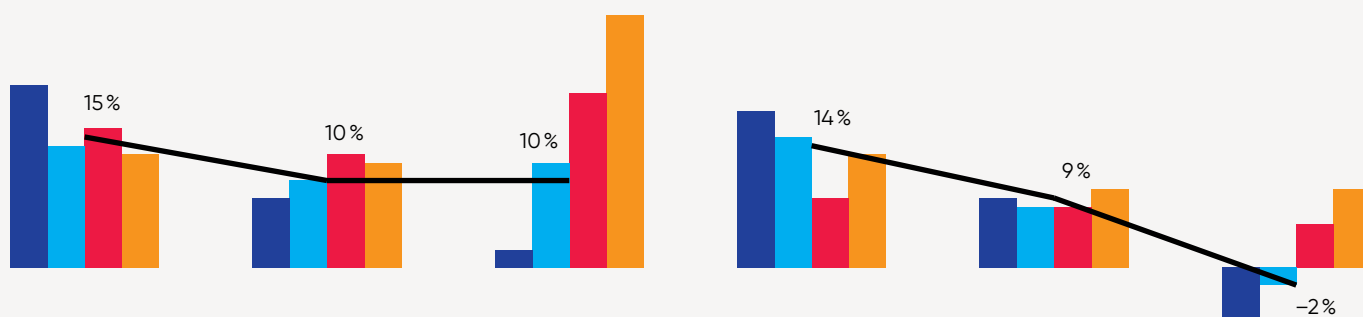
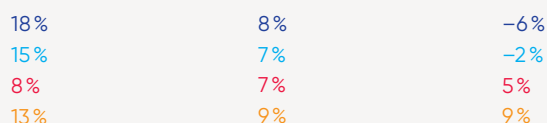
Прирост доходов и ННД региональных бюджетов, % к предыдущему году

- Бездотационные
- Низкодотационные (0% – 20%)
- Среднедотационные (20% – 40%)
- Высокототационные (>40%)
- Все регионы

Доходы



ННД



Источник: Федеральное казначейство

Налог на прибыль организаций

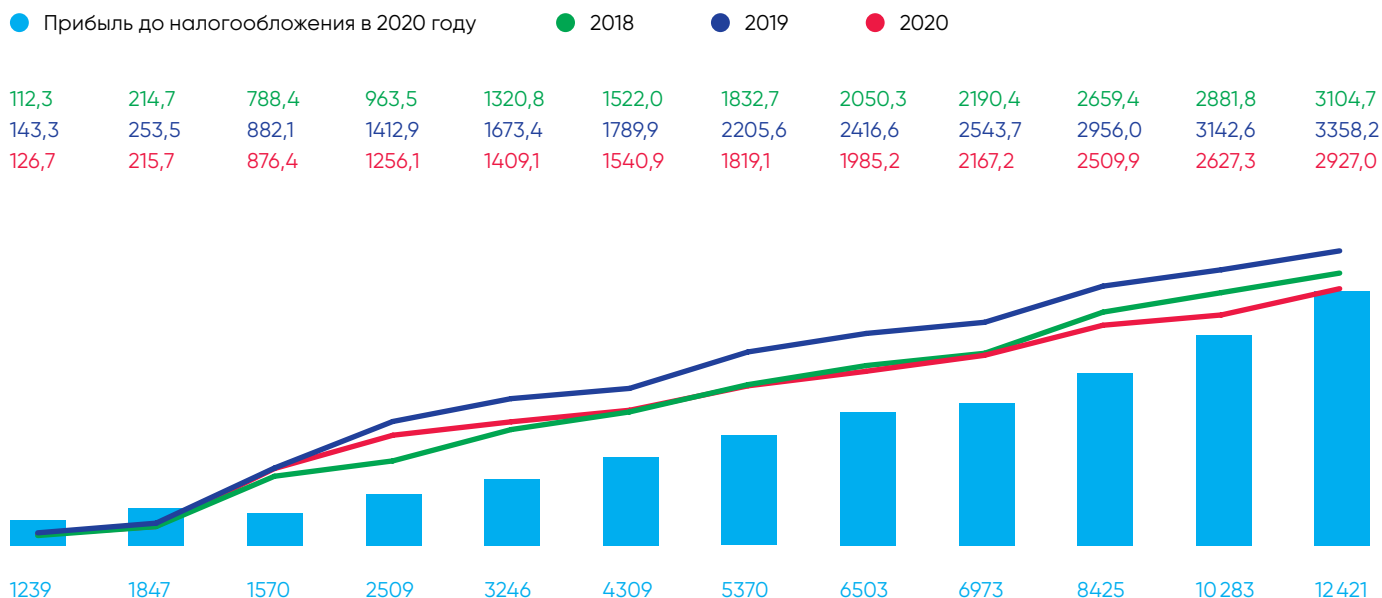
Налог на прибыль, формирующий около трети ННД региональных бюджетов, претерпел наибольшее сокращение (-12,8%). Сильнее всего поступление налога снизилось в регионах с высокой долей «сервисной» экономики (г. Москва, Республика Татарстан) и экспортно-ориентированных регионах (Тюменская область, Ямало-Ненецкий АО, Кемеровская область, Республика Коми, Пермский край).

2,93 трлн руб. **↓ 12,8%** (-0,4 трлн руб.)

Налог на прибыль, 2020 год

Налог, как и прежде, формировал существенную долю ННД региональных бюджетов (27% в 2020 году по сравнению с 31% в 2019 году). Снижение объемов поступлений по налогу в большей степени затронуло организации консолидированных групп налогоплательщиков (-22,3%), в то время как по остальной группе налогоплательщиков снижение составило только 11%. Наиболее пострадавшими от развития пандемии регионами стали, с одной стороны, регионы с высокой долей «сервисной экономики» (Республика Татарстан, г. Москва), а с другой – экспортно ориентированные регионы (Республика Хакасия, Кемеровская область – Кузбасс, Тюменская область и др.).

Поступление налога на прибыль в 2018–2020 гг., млрд руб.

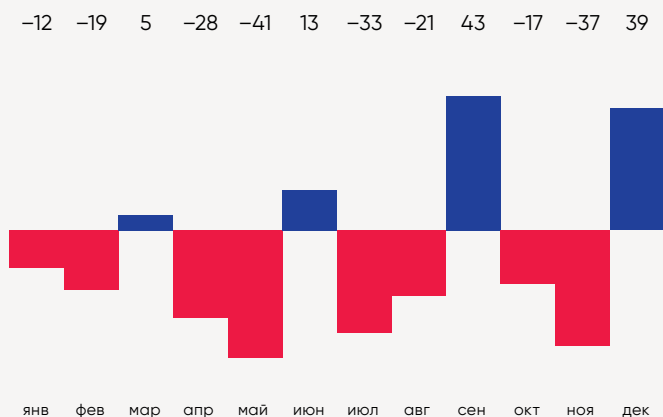


Источник: Федеральное казначейство

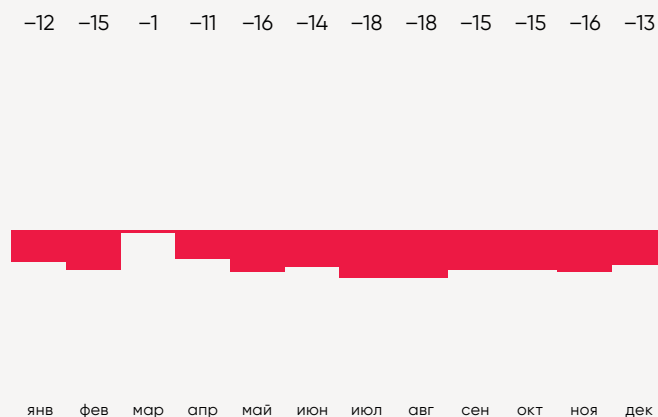
Помесячная динамика поступления налога в 2020 году по сравнению с предшествующим показывает снижение поступлений налога в первые два месяца каждого квартала и всплески поступлений в конце квартала. Это объясняется переходом от равномерных ежемесячных авансовых платежей к формированию единовременного платежа по налогу на месяц закрытия налогового периода.

Динамика поступления налога на прибыль в 2020 году

% к соответствующему месяцу 2019 года



Накопленным итогом с начала года, % к соответствующему периоду 2019 года



Источник: Федеральное казначейство

Основными факторами динамики поступлений налога на прибыль в начале 2020 года было, с одной стороны, снижение уровня прибыли до налогообложения в I квартале (–59 % к I кв. 2019 г.), с другой – значительный рост прибыли в 2019 году (+14 % к 2018 году) как базы для расчета динамики в 2020 году.

В отраслевом разрезе наибольшее снижение прибыли в I кв. 2020 г. наблюдалось в металлургическом производстве (прибыль в I кв. 2019 г. в размере 328,8 млрд руб. сменилась убытком в 40 млрд руб. в I кв. 2020 г.), химическом производстве (прибыль в I кв. 2019 г. в размере 206,7 млрд руб. сменилась убытком в 105,5 млрд руб. в I кв. 2020 г.), а также в производстве нефтепродуктов (прибыль в I кв. 2019 г. в размере 226,8 млрд руб. сократилась до 36,0 млрд руб. в I кв. 2020 г.).

В результате поступление налога на прибыль за I кв. 2020 г. упало на 0,7 % к аналогичному периоду 2019 года. При этом бюджеты отдельных регионов, в экономике которых эти отрасли занимают существенную долю, оказались в условиях сокращения поступлений налога на прибыль более чем в 2,3 раза (Кемеровская и Ярославская области, Республика Карелия) и даже в 4,1 раза (Республика Хакасия).

Противоположная ситуация наблюдалась в субъектах Российской Федерации с высокой долей поступлений от нефтегазовой отрасли. В I кв. 2020 г. поступления по налогу на прибыль организаций в таких регионах показывали существенный рост. Так, в Ханты-Мансийском АО поступления налога на прибыль организаций за I кв. 2020 г. за счет платежей компаний нефтегазового сектора выросли в 1,4 раза в годовом выражении, в Республике Саха (Якутия) – рост составил 1,45 раза. В Сахалинской области в I кв. 2020 г. за счет роста платежей налога на прибыль организаций в рамках соглашений о разделе продукции поступления налога на прибыль организаций выросли на 27,6 млрд руб. (+16,6 % ННД в 2020 году).

Принятие в марте–апреле 2020 г. комплекса оперативных мер поддержки организаций и индивидуальных предпринимателей (далее – ИП) не уменьшило налоговые ставки или порядок определения налоговой базы, но внесло изменения в порядок подачи налоговых деклараций, бухгалтерской отчетности, а также скорректировало систему авансовых платежей. В частности, все организации (вне зависимости от включения в Перечень отраслей экономики, в наибольшей степени пострадавших в условиях ухудшения ситуации в результате распространения новой коронавирусной инфекции)² (далее – Перечень) получили право перейти на уплату авансовых платежей исходя из фактической прибыли до конца 2020 года. Помимо этого, была расширена практика уплаты квартальных авансовых платежей для организаций со среднеквартальным доходом от реализации менее 25 млн руб. (ранее и с 2021 года действовал лимит 15 млн руб.). Кроме того, организациям из отраслей, входящих в Перечень, была предоставлена отсрочка по налогу на прибыль организаций на 3 месяца, которая расширялась за счет возможности погашения отсроченной задолженности в течение 12 месяцев.

Введение усиленных мер по борьбе с коронавирусной инфекцией во II кв. 2020 г., в том числе введение периода нерабочих дней с 30 марта по 8 мая, привело к смещению поступлений налога на прибыль организаций в III–IV кв. 2020 г., а уровень поступлений налога на прибыль за I полугодие снизился до уровня аналогичного периода 2018 года (–1,2 % к I полугодию 2018 года). Также в этот период наблюдался незначительный уровень поступлений налога на прибыль от отраслей, входящих в Перечень: поступления от гостиниц и предприятий общественного питания во II–III кв. 2020 г. практически отсутствовали (возврат 342,5 млн руб. в 2020 году, а в 2019 году объем платежей составил 4,5 млрд руб.), а от предприятий культуры, спорта, досуга и развлечений упали почти на треть (–4,1%).

В результате по итогам I полугодия поступление налога сократилось на 14 % в годовом выражении, в том числе в г. Москве на 13 %, Ямало-Ненецком АО – на 50 %, Красноярском крае – на 18 %. При этом в 20 регионах отмечался рост поступлений налога на прибыль организаций за I полугодие к аналогичному периоду 2019 года, в том числе за счет роста поступлений в Ханты-Мансийском АО (в 1,6 раза), Ленинградской области (+24 %), и Чукотском АО (в 2,7 раза из-за увеличения платежей предприятий по добыче руд цветных металлов).

Конец 2020 года характеризовался, с одной стороны, ожиданием «второй волны» распространения пандемии, с другой, – восстановлением отдельных секторов экономики, что способствовало росту поступлений налога на прибыль (+21,3 % в IV кв. к III кв. 2020 г.). При этом полноценного восстановления до уровня 2019 года не произошло – поступления налога за IV кв. 2020 года были на 6,7 % ниже, чем за аналогичный период 2019 года, а в целом за год поступления налога на прибыль организаций снизились на 12,8 %.

² Утвержден постановлением Правительства Российской Федерации от 03.04.2020 № 434.

Из 63 субъектов Российской Федерации, в которых поступления налога на прибыль снизились за год, наибольшее сокращение отмечено в г. Москве (–74,1 млрд руб.; –8,5%), Тюменской области (–52,4 млрд руб.; 34,6%), Ямало-Ненецком АО (–46,9 млрд руб.; –46%) и Республике Татарстан (–46,5 млрд руб.; –42%).

В относительном выражении наибольшее падение налога на прибыль организаций в 2020 году было зафиксировано в Республике Тыва (–58%), что связано с эффектом высокой базы 2019 года. Так, в 2019 году, когда предприятия сектора добычи полезных ископаемых (в том числе добычи руд цветных металлов), составляющего 6% экономики региона, получили высокую прибыль. В результате поступления в консолидированный бюджет республики только от организаций этого сектора составили около 55% поступлений налога на прибыль, тогда как обычно на них приходится 1–6% поступлений налога. При этом влияние отсутствия платежа на общую динамику объемов НДС республики в 2020 году оказалось невелико, так как НДС республики слабо зависят от поступлений налога на прибыль организаций (доля налога на прибыль в НДС – 6%, в 4,5 раза ниже среднероссийского уровня).

Последствия распространения пандемии по субъектам Российской Федерации в контексте поступлений налога на прибыль оказали наибольшее влияние на регионы с высоким уровнем налогового потенциала. Эта ситуация может сохраниться и в 2021 году..

Бюджеты регионов с высокой долей экспортных отраслей в течение 2020 года испытали негативное давление резких колебаний цен на основные ресурсы, однако к концу года на многих мировых рынках сформировался дополнительный спрос на товары, который привел к росту цен (стоимость меди на Лондонской бирже металлов за 2020 год выросла на 25,9%, алюминия – на 9,8%, цинка – на 6,6%, нефтяные котировки после спада во II кв. 2020 г. превысили уровень федерального бюджетного правила), что позволяет формировать позитивные прогнозы восстановления источников поступлений налога на прибыль организаций для этих регионов в 2021 году.

Рост стоимости на Лондонской бирже металлов за 2020 год



НДФЛ

Поступления НДФЛ увеличились по сравнению с 2019 годом, чему способствовали федеральные меры по сохранению уровня занятости, увеличение МРОТ и рост среднего уровня заработной платы. Наиболее серьезные потери по НДФЛ понесли регионы, в экономике которых доминируют нефте- и газодобыча, добыча угля, металлургия, а также несколько регионов, где наиболее значительными источниками доходов бюджета являются торговля и транспорт.

4,25 трлн руб. **↑ 7,5%** (0,3 трлн руб.)

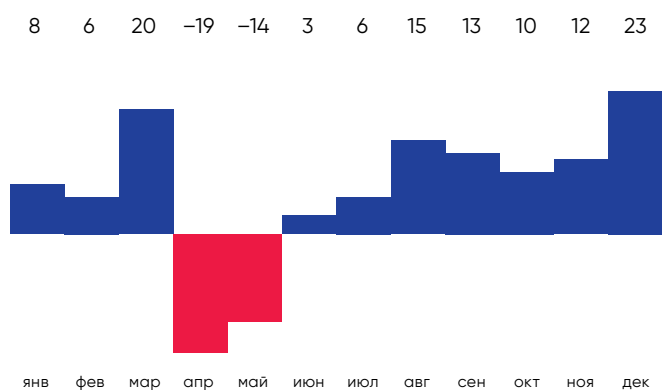
Поступление налога на доходы физических лиц, 2020 год

Налог, как и прежде, продолжает формировать существенную долю ННД региональных бюджетов – 39% в 2020 году (36% в 2019 году).

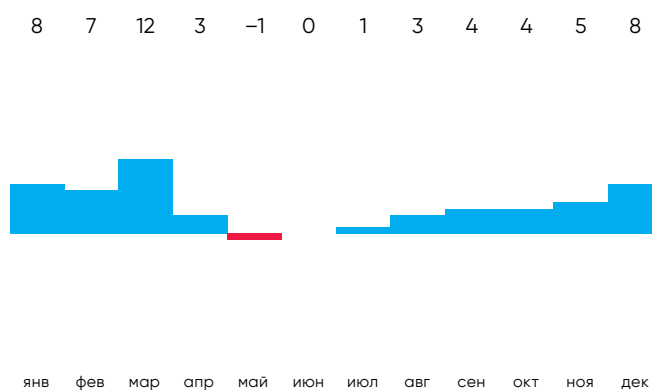
Увеличение поступлений по НДФЛ объясняется ростом средней начисленной заработной платы на 5,6%, увеличением МРОТ на 7,5% в начале 2020 года, значительным объемом стимулирующих выплат медицинским работникам, а также включением требований о сохранении штатной численности сотрудников для получения государственных субсидий и беспроцентных кредитов на выплату заработной платы, что привело к не столь сильным, как ожидалось, сокращениям занятости (по данным Росстата, уровень безработицы на конец года составил 5,9% по сравнению с 4,6% на начало года).

Динамика поступления НДФЛ в 2020 году

% к соответствующему месяцу 2019 года



Накопленным итогом с начала года, % к соответствующему периоду 2019 года



Источник: Федеральное казначейство

Единственным регионом, в котором по итогам 2020 года было зафиксировано снижение поступлений НДФЛ, стал Краснодарский край (-13%). Основной причиной снижения стал эффект разового платежа в 2019 году – миллиардер Сергей Галицкий перечислил в бюджет края 15,1 млрд руб. налога с доходов от продажи 29,1% акций розничной сети «Магнит». Без учета влияния этой операции рост поступлений НДФЛ в 2020 году составил 9,1%.

Начало года характеризовалось ростом поступлений НДФЛ (+12% в I кв. 2020 г. к I кв. 2019 г.), в том числе за счет увеличения фонда оплаты труда, расширения штата сотрудников в ряде отраслей (например, занятость в секторе торговли увеличилась на 4%, платежи НДФЛ на 13%) и выплаты премий по итогам 2019 года (в частности, прибыль финансового сектора по итогам 2019 года выросла в 2,3 раза к 2018 году). В результате наибольший рост НДФЛ в I кв. отмечался в г. Москве (+23% в I кв. 2020 к I кв. 2019 г.), Псковской (+20%, рост средней заработной платы по области на 9% при средней по стране 8,8%) и Владимирской (+19%, рост средней заработной платы на 8%) областях.

Во II квартале на фоне объявления «нерабочих дней» и других ограничительных мер по преодолению последствий пандемии³ были предприняты меры по поддержке занятости и доходов населения. Однако поступление НДФЛ за период нерабочих дней существенно снизилось (-19% в годовом выражении в апреле 2020 г. и -14% в мае). В отраслевом разрезе сильнее всего снизились поступления НДФЛ в сфере культуры, спорта и организации досуга (-13% в годовом выражении во II кв. 2020 г.), деятельности гостиниц и предприятий общественного питания (-21%), деятельности воздушного транспорта (-40%). Субсидирование заработной платы и необходимость сохранения штатной численности для получения других мер, направленных на борьбу с пандемией, отразились на рынке труда: многие работодатели перевели сотрудников, выполняющих работу по договорам гражданско-правового характера (далее – ГПХ), в штат. Так, в секторе культуры, спорта и досуга наблюдалось замещение работников ГПХ (-18 тыс. работников в апреле 2020 г. по сравнению с предшествующим годом) работниками списочного состава (+17,4 тыс. работников за тот же период).

После снятия основных ограничительных мер среднемесячная динамика поступления НДСЛ восстановилась до уровня 2019 года (+2,7% в годовом выражении в июне), а за II полугодие рост составил почти 14%. По результатам года наибольшее увеличение объемов поступления НДСЛ было зафиксировано в секторе государственного управления и социального обеспечения (+59 млрд руб., +14%), оптовой и розничной торговле (+54 млрд руб., +11%). Наибольший рост отмечен в секторах производства лекарственных средств и материалов (+40%, +4,6 млрд руб.) и производства химических веществ (+10% или 3,7 млрд руб.). Наибольший прирост в сфере производства лекарственных средств сложился в Омской (в 53 раза, +0,3 млрд руб. НДСЛ) и Калининградской областях (в 9 раз, +0,46 млрд руб.), а также г. Москве (+24%, +0,9 млрд руб.). Наибольшее увеличение поступления НДСЛ в сфере производства химических веществ наблюдалось в Пермском крае (в 51 раз, +3,8 млрд руб.) и в Республике Татарстан (в 44 раза, +3,2 млрд руб.).

Таким образом, 2020 год выявил несколько характерных особенностей поступления НДСЛ в бюджеты субъектов Российской Федерации, в частности:



Недостаточная защищенность трудовых ресурсов в отраслях предоставления услуг и оптовой торговли, так как доходы населения сильно зависят от объемов выполняемой работы, а обязательства работодателя действуют в рамках договоров ГПХ.



Способность оперативного частичного перепрофилирования легкой промышленности на производство товаров первой необходимости.

Наиболее серьезные потери по НДСЛ в ходе кризиса 2020 года понесли регионы, в экономике которых доминируют нефте- и газодобыча, добыча угля, металлургия, а также несколько регионов, где наиболее значительными источниками доходов бюджета являются торговля и транспорт. Также структура поступлений НДСЛ указывает на развитие производства товаров первой необходимости в условиях пандемии (производство лекарственных средств и медицинских изделий, химическое производство).

Налог на совокупный доход

592 млрд руб. ↓ **1% (-4 млрд руб.)**

Поступления по налогам на совокупный доход (далее – НДС), 2020 год

Снижение поступлений по данной группе налогов произошло в основном за счет снижения активности малого бизнеса и его доходов, а также вследствие льгот, предоставленных федеральным и региональным уровнями. Тем не менее, благодаря мерам поддержки бизнеса общее снижение оказалось незначительным.

Еще одним фактором стала отмена ЕНВД с 2021 года. Часть плательщиков ЕНВД перешла на уплату налога по упрощенной системе, что привело к снижению поступлений ЕНВД на 20%, но компенсировалось увеличением поступлений УСН.

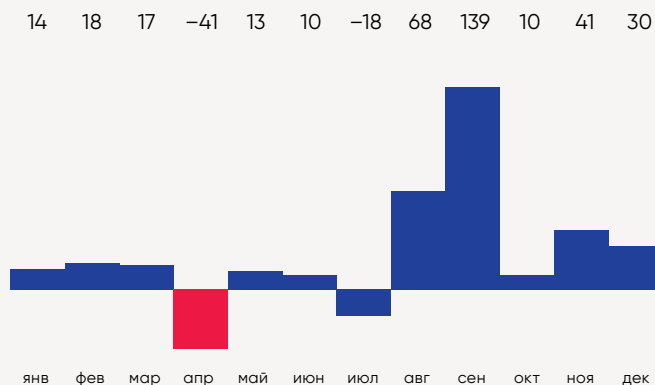
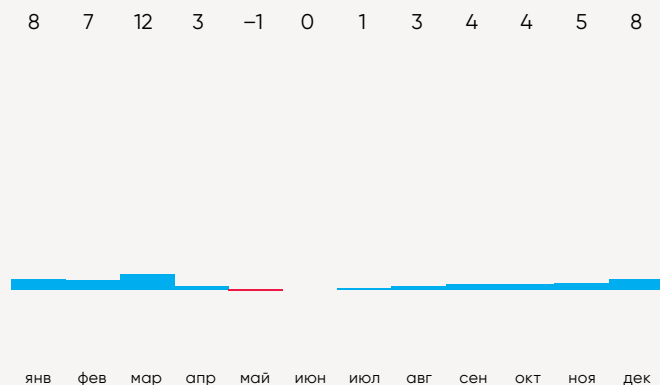
Структура поступлений налогов на совокупный доход в 2018–2020 гг.

	Объем поступлений, млрд руб., и прирост, % к предыдущему году			Прирост, млрд руб. к предыдущему году
	2018	2019	2020	2020
Налоги на совокупный доход	520 +16%	596 +15%	592 -1%	-4
Налог, взимаемый при упрощенной системе налогообложения (УСН)	422 +22%	493 +17%	502 +2%	9
ЕНВД	64 -9%	65 +1%	52 -20%	-13
ЕСХН	14 +15%	16 +15%	15 -3%	0
Патентный налог	12 +11%	14 +12%	13 -5%	-1
Торговый сбор	8 -3%	8 +5%	7 -10%	-1

Источник: Федеральное казначейство

Динамика поступления налогов на совокупный доход в 2020 году

% к соответствующему месяцу 2019 года

Накопленным итогом с начала года, %
к соответствующему периоду 2019 года

Источник: Федеральное казначейство

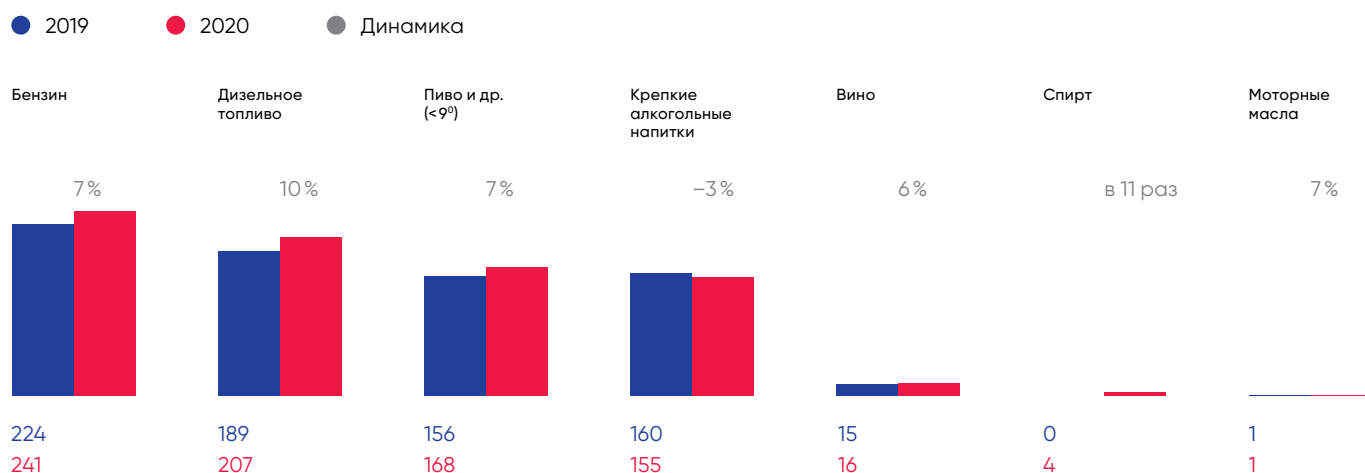
АКЦИЗЫ

798 млрд руб. ↑ 6% (43 млрд руб.)

Поступления акцизов, 2020 год

Рост связан с повышением ставок на некоторые категории подакцизных товаров, повышением нормативов зачисления в бюджеты субъектов Российской Федерации, а также увеличением объемов потребления ряда групп подакцизных товаров.

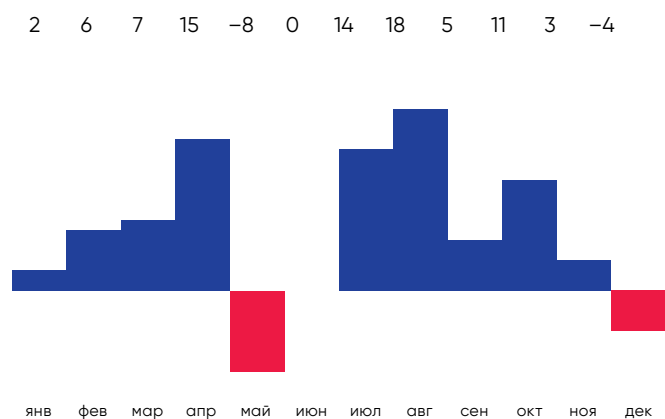
Динамика поступления акцизов в 2019–2020 гг., млрд руб., % к предыдущему году



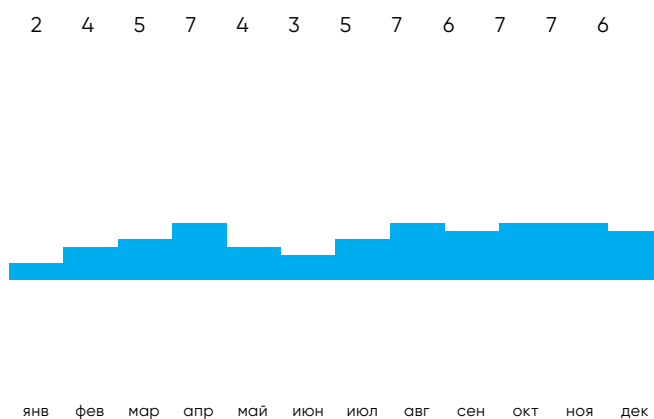
Источник: Федеральное казначейство

Динамика поступления акцизов в 2020 году

% к соответствующему месяцу 2019 года



Накопленным итогом с начала года, % к соответствующему периоду 2019 года



Источник: Федеральное казначейство

По категориям товаров рост поступлений был обеспечен акцизами на бензин (+7%), дизельное топливо (+10%) и пиво (+7%), что связано как с индексацией ставок акцизов с 2020 года – на бензин 5-го класса (+3,6%), дизельное топливо (+3,4%), пиво (+4,8%), – так и с увеличением объемов потребления пива (+4%) в период карантинных ограничений.

В региональном разрезе наиболее сильно увеличились поступления акцизов на пиво в туристических регионах и регионах с традиционно высоким объемом потребления – Республике Алтай (в 2,1 раза), Владимирской области (+44%), Пермском крае (+43,8%), Воронежской области (+31,8%), Ямало-Ненецком АО (+37,8%). Поступление акцизов на крепкие алкогольные напитки, напротив, снизилось (–3,3%) – в связи со снижением объемов потребления (–1%). Акцизы по товарам, ввозимым на территорию Российской Федерации, снизились (–60%) в связи с сокращением объема импорта.

Изменение ставок акцизов по подакцизным товарам в 2020 году

	Ставка акциза на товар, руб.		Прирост, % к предыдущему году	Норматив зачисления в региональные бюджеты
	2019	2020		
Спиртосодержащая продукция	418	544	30,1	100%
Алкогольная продукция с объемной долей этилового спирта свыше 9%	523	544	4,0	80–100%
Алкогольная продукция с объемной долей этилового спирта до 9%	418	435	4,1	100%
Сидр, пуаре, медовуха	21	22	4,8	100%
Игристые вина (шампанские)	36	40	11,1	100%
Пиво с нормативным содержанием объемной доли этилового спирта 0,5–8,6%, напитки, изготавливаемые на основе пива	21	22	4,8	100%
Пиво с нормативным содержанием объемной доли этилового спирта свыше 8,6%	39	41	5,1	100%
Автомобильный бензин, не соответствующий классу 5	13100	13100	–	88%
Автомобильный бензин класса 5	12314	12752	3,6	88%
Дизельное топливо	8541	8835	3,4	88%

Источник: Налоговый кодекс Российской Федерации

Налоги на имущество

1358 млрд руб. **↑ 1%** (7 млрд руб.)

Поступления имущественных налогов, 2020 год

Снижение произошло в основном по налогу на имущество организаций (-1%) и земельному налогу (-2%) в связи с тем, что многими регионами были предоставлены отсрочки и/или освобождения по уплате данных налогов для хозяйствующих субъектов, осуществляющих деятельность в сферах, пострадавших или попавших под ограничения и запреты. Кроме того, поступления налога на игорный бизнес снизились (-23%) в связи с сокращением количества объектов налогообложения (-19,4% налогоплательщиков; -23,1% объектов всех видов, подлежащих налогообложению).

Структура поступлений имущественных налогов в консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации

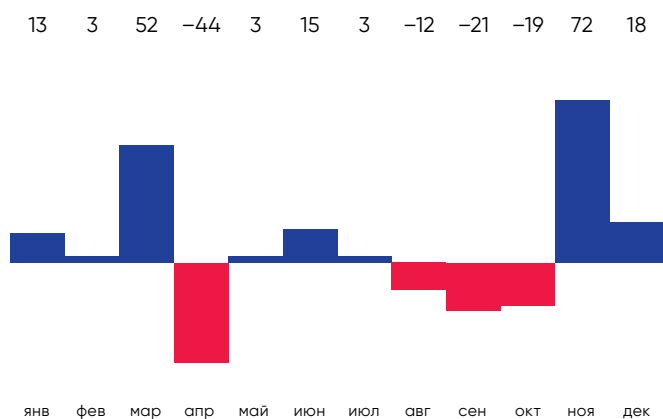
	Объем и прирост, млрд руб., % поступлений к предыдущему году			Прирост, млрд руб. к предыдущему году
	2018	2019	2020	2020
Налоги на имущество	1397 +12%	1351 -3%	1358 +1%	7,1
Налог на имущество физических лиц	61 +17%	71 +15%	79 +11%	8,1
Налог на имущество организаций	985 +15%	919 -7%	910 -1%	-8,7
Транспортный налог	161 +4%	175 +9%	187 +7%	11,9
Налог на игорный бизнес	2,0 +105%	2,0 0%	1,6 -23%	-0,5
Земельный налог	187 +1%	184 -1%	181 -2%	-3,7

Источник: Федеральное казначейство

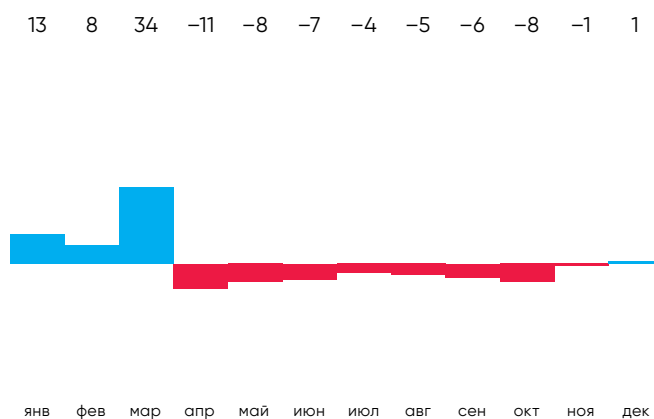
По итогам года существенных изменений в поступлении налогов на имущество не произошло, так как формирование налоговой базы по имущественным налогам происходит в предшествующем году. Единственной особенностью было изменение графика платежей относительно предыдущих лет – в качестве меры поддержки предприятий в период пандемии авансовые платежи по налогу на имущество организаций за I и II кв. 2020 г. были перенесены на IV кв. 2020 г. Если за I квартал 2020 г. объем платежей на 1/3 превысил объем аналогичных платежей в 2018–2019 гг., то с апреля по октябрь 2020 г. наблюдалась задержка поступлений. После завершения периода отсрочки объем платежей по имущественным налогам восстановился до уровня 2019 года.

Динамика поступления налогов на имущество в 2020 году

% к соответствующему месяцу 2019 года



Накопленным итогом с начала года, % к соответствующему периоду 2019 года



Источник: Федеральное казначейство

Региональная динамика имущественных налогов показывает, что основным источником роста налоговых платежей в 2020 году стал запуск газопровода «Сила Сибири» в декабре 2019 г. В результате наибольший рост поступлений налога на имущество организаций был отмечен в регионах, где проходит этот газопровод – Республике Саха (Якутия) (+8,0 млрд руб. или +43%) и Амурской области (+5,0 млрд руб. или +46%). Помимо этого, существенное увеличение поступлений имущественных налогов наблюдалось в г. Москве (+4,8 млрд руб. или +2%), что связано с увеличением поступлений налога на имущество физических лиц (+2,5 млрд руб. или +12%), а также транспортного налога (+1,7 млрд руб. или +6%).

Значительно сократились поступления имущественных налогов в Красноярском крае (-2,4 млрд руб., -9%), в основном за счет снижения поступлений от предприятий по добыче золота и других драгоценных и цветных металлов, что скорее всего связано с прорывом дамбы на реке Сейбе в октябре 2019 г.

Безвозмездные поступления из федерального бюджета

В рамках мер по борьбе с коронавирусной инфекцией объем федеральной поддержки региональных бюджетов увеличился в 1,4 раза, причем поддержка в рамках борьбы с пандемией оказалась сопоставимой с объемом трансфертов в рамках национальных проектов.

3,78 трлн руб. **↑ 54%** (1,3 трлн руб.)

Объем федеральных межбюджетных трансфертов (далее – МБТ), 2020 год

Рост общего объема МБТ к предыдущему году был обеспечен ростом объемов предоставления субсидий (в 1,8 раза), в том числе за счет увеличения финансирования национальных проектов (+24% к 2019 году), а также выделением 0,815 трлн руб. на борьбу с пандемией.

Структура федеральных безвозмездных перечислений в консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации в 2018–2020 гг.

	Объем поступлений, млрд руб., и прирост, % к предыдущему году			Прирост, млрд руб. к предыдущему году
	2018	2019	2020	2020
Доходы	12 392 +15 %	13 572 +10 %	14 901 +10 %	1 329
Безвозмездные поступления от бюджетов	2 085 +22 %	2 453 +18 %	3 776 +54 %	1 323
Дотации	1 035 +36 %	924 -11 %	1 304 +41 %	380
Субсидии	384 -9 %	558 +45 %	1 012 +82 %	454
Субвенции	332 +2 %	397 +20 %	606 +53 %	209
Иные межбюджетные трансферты	334 +70 %	575 +72 %	854 +48 %	279

Источник: Федеральное казначейство

Первоначально законом о федеральном бюджете на 2020 год предусматривалось распределение 176 видов трансфертов (152 годом ранее) на сумму 2,3 трлн руб. (1,96 трлн руб. годом ранее; +19,6%). При этом в течение года в закон о бюджете были добавлены три распределения на 132,7 млрд руб. Вместе с тем объем уточненной бюджетной росписи МБТ увеличился за год с 2,4 трлн руб. в начале года до 3,5 трлн руб. на конец года (в 1,4 раза).

При этом, по оценке Центра стратегических разработок, на борьбу с пандемией в виде прямых межбюджетных трансфертов было выделено около 815,1 млрд руб., в том числе:

- 280 млрд руб.** Дотации на поддержку сбалансированности бюджетов.
- 10,0 млрд руб.** Дотации на финансовое обеспечение мероприятий по борьбе с новой коронавирусной инфекцией.
- 10,0 млрд руб.** Дотации на осуществление дополнительных выплат медицинским и иным работникам, оказывающим медицинскую помощь по диагностике и лечению новой коронавирусной инфекции.
- 68,2 млрд руб.** Дотации на обеспечение оказания медицинской помощи больным новой коронавирусной инфекцией, в том числе оснащение дополнительного коечного фонда медицинских организаций и проведение работ по обеспечению системой централизованного снабжения медицинскими газами (кислородом).

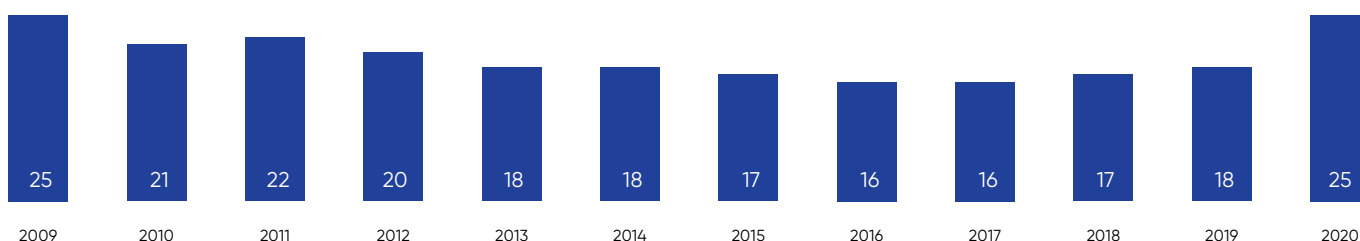
35,3 млрд руб. Дополнительный объем субвенций на социальные выплаты безработным гражданам в условиях ухудшения ситуации в связи с распространением новой коронавирусной инфекции.

46,4 млрд руб. Иные МБТ на осуществление выплат стимулирующего характера за выполнение особо важных работ медицинским и иным работникам, непосредственно участвующим в оказании медицинской помощи гражданам, у которых выявлена новая коронавирусная инфекция (отдельные распоряжения Правительства Российской Федерации).

около 281,2 млрд руб. Иные МБТ за счет средств резервного фонда Правительства Российской Федерации, в том числе на осуществление выплат стимулирующего характера за особые условия труда и дополнительную нагрузку медицинским работникам, оказывающим медицинскую помощь гражданам.

Необходимо отметить, что в 2020 году объем федеральной поддержки региональных бюджетов достиг одной четверти (25 %) их доходов. Настолько высокий уровень федеральной поддержки отмечался только в 2009 году в период мирового финансового кризиса. Однако затем последовал период снижения доли федеральной поддержки в доходах регионов и в 2015–2018 гг. трансферты составляли 16–17 % доходов, а в 2019 г. этот показатель увеличился до 18 %, в том числе с началом финансирования региональной части национальных проектов.

Доля межбюджетных трансфертов из федерального бюджета, % доходов региональных бюджетов



Источник: Федеральное казначейство

Снижение общего объема федеральных трансфертов в 2020 году было отмечено только в трех регионах – Чукотском АО (–28 % к 2019 году), Сахалинской области (–28 %), что связано с окончанием реализации программы поддержки социально-экономического развития регионов Дальневосточного федерального округа, а также Ханты-Мансийском АО (–3 %).

Распределение дополнительных дотаций из федерального бюджета на обеспечение сбалансированности региональных бюджетов

Распределение 300 млрд руб. дотаций на обеспечение сбалансированности региональных бюджетов в целях исполнения поручения Президента Российской Федерации осложнилось отсутствием методики определения пострадавших регионов и проводилось фактически в «ручном режиме»

Первоначально общий объем дотаций субъектам Российской Федерации на 2020 год был установлен законом о федеральном бюджете в размере 932,1 млрд руб. (6,3% доходов региональных бюджетов в 2020 году), при этом фактический объем дотаций из федерального бюджета в 2020 году составил 1303,7 млрд руб. (8,7% доходов). Из них только 717,9 млрд руб. (77% первоначального объема) дотаций было распределено в соответствии с методикой распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности.

Одной из наиболее обсуждаемых тем в сфере межбюджетных отношений в 2020 году стала методика распределения дотаций в рамках поручений Президента Российской Федерации⁴. Во второй половине мая 2020 г. было проведено первое распределение средств в объеме 100 млрд руб. Дотации получили 56 регионов для компенсации снижения поступления налоговых и неналоговых доходов.

⁴ П. 8 перечня поручений по итогам совещания с членами Правительства (от 21.04.2020 № Пр-698), п. 1 перечня поручений по итогам совещания с членами Правительства (от 08.07.2020 № Пр-1081)











Из 10 регионов с наибольшим снижением объемов ННД за 4 месяца 2020 года четыре региона не получили дотаций (г. Москва, –59,4 млрд руб. за 4 мес. 2020 года по сравнению с аналогичным периодом 2019 года), Ямало-Ненецкий автономный округ (–19,9 млрд руб.), г. Санкт-Петербург (–15,6 млрд руб.) и Тюменская область (–7,1 млрд руб.), что связано с их высоким (более 1,9) уровнем расчетной бюджетной обеспеченности (далее – РБО). При этом наибольший объем средств федеральной поддержки получили субъекты Российской Федерации с наибольшим зафиксированным на момент распределения сокращением ННД: Республика Татарстан (+13,6 млрд руб.), Кемеровская область – Кузбасс (+9 млрд руб.) и Республика Башкортостан (+8,1 млрд руб.), причем за счет данных трансфертов покрывалось более половины сокращения поступлений в бюджеты.

Необходимо отметить, что методика расчета распределения дотаций не публиковалась, но в распределении транша можно выделить несколько особенностей. Во-первых, в расчетах не учитывалось влияние мер по борьбе с пандемией на налоговый потенциал региона, а только расчетная бюджетная обеспеченность (г. Санкт-Петербург (индекс налогового потенциала (далее – ИНП) – 1,632, РБО – 1,992) не получил компенсации выпадающих доходов, хотя Республике Коми (ИНП – 1,691, РБО – 1,061) было компенсировано около 30% спада ННД. Во-вторых, для регионов с высоким уровнем государственного долга (Республика Мордовия и Костромская область) объем дотаций превышал объем неполученных ННД за 4 месяца 2020 г.

В конце июля – начале августа было проведено второе распределение дотаций, также в объеме 100 млрд руб. Средства были распределены между 69 регионами, ННД которых за I полугодие 2020 года (с учетом уже предоставленной в мае дотации) были ниже поступлений за предыдущий год. Характерной особенностью распределения второго транша стало распределение 53,8% транша между топ-30 регионов по объему сокращения ННД за I полугодие 2020 года, причем первая пятерка регионов по объему сокращения ННД не получила средств второго транша.

Наиболее существенную поддержку в рамках второго распределения мер федеральной поддержки сбалансированности региональных бюджетов получили Красноярский край (5,5 млрд руб. при сокращении ННД на 12,4 млрд руб.), Свердловская область (4,8 млрд руб. при сокращении ННД на 12,5 млрд руб.) и Краснодарский край (4,8 млрд руб. при сокращении ННД на 13,2 млрд руб.). Помимо этого, около 12 млрд руб. дотаций были распределены между регионами, в которых по итогам I полугодия 2020 года поступление ННД выросло к аналогичному периоду 2019 года, в том числе Республика Саха (Якутия) получила 5 млрд руб. (рост ННД на 8%). Кроме того, объем распределенных дотаций в 16 регионах превысил объем сокращения ННД, в том числе Республика Крым получила 2,7 млрд руб. дотаций при сокращении ННД на 0,2 млрд руб. Аналогичная ситуация наблюдалась в Алтайском крае (+1,46 млрд руб. за счет дотации), Забайкальском крае (+1,37 млрд руб.) и Нижегородской области (+1,3 млрд руб.).

Распределение первого объема средств поддержки сбалансированности региональных бюджетов среди регионов с наибольшим сокращением ННД к 1 мая 2020 г.

	Сокращение ННД, млрд руб.	Доля в общем объеме сокращения ННД	Направлено средств, млрд руб.	Компенсированный объем неполученных ННД, % сокращения
1 г. Москва	-59,4	 19,8%	-	-
2 Республика Татарстан	-24,9	 8,3%	13,6	55
3 Ямало-Ненецкий АО	-19,9	 6,6%	-	-
4 Кемеровская область	-17,7	 5,9%	9,0	51
5 г. Санкт-Петербург	-15,6	 5,2%	-	-
6 Краснодарский край	-12,8	 4,2%	6,8	54
7 Пермский край	-12,1	 4,0%	5,4	45
8 Республика Башкортостан	-11,6	 3,9%	8,1	69
9 Свердловская область	-9,1	 3,0%	5,1	56
10 Тюменская область	-7,1	 2,4%	-	-

Источник: Федеральное казначейство














Третье распределение дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации было утверждено в объеме 80 млрд руб. и распределено между 39 регионами. Наибольший объем средств был направлен в бюджеты Московской области (13,4 млрд руб. при сокращении ННД на момент распределения 3,9 млрд руб.), Республики Татарстан (8,7 млрд руб., при сокращении ННД на 41,8 млрд руб.) и Кемеровской области – Кузбасса (5,1 млрд руб., при сокращении ННД на 23,5 млрд руб.). В рамках третьего транша 92,5% дотаций были распределены между регионами, входящими в топ-30 регионов с наибольшим сокращением поступлений ННД к моменту распределения.

Распределение второго объема средств поддержки сбалансированности региональных бюджетов среди регионов с наибольшим сокращением ННД к 1 июня 2020 г.

	Сокращение ННД, млрд руб.	Доля в общем объеме сокращения ННД	Направлено средств, млрд руб.	Компенсированный объем неполученных ННД, % сокращения
1 г. Москва	-86,8	20,0%	-	-
2 Республика Татарстан	-31,6	7,3%	-	-
...				
7 Пермский край	-16,3	3,8%	2,3	14,2
8 Московская область	-14,9	3,4%	-	-
9 Республика Башкортостан	-14,6	3,4%	1,7	11,6
10 Краснодарский край	-13,2	3,0%	4,8	36,5
11 Свердловская область	-12,5	2,9%	4,8	38,6
12 Красноярский край	-12,4	2,9%	5,5	44,7
13 Республика Коми	-10,0	2,3%	2,2	21,7
14 Челябинская область	-8,2	1,9%	3,1	38,3
15 Оренбургская область	-7,0	1,6%	2,0	29,2
16 Тульская область	-6,2	1,4%	2,0	32,9

Источник: Федеральное казначейство

Распределение третьего объема средств поддержки сбалансированности региональных бюджетов среди регионов к 1 ноября 2020 г.

	Сокращение ННД, млрд руб.	Доля в общем объеме сокращения ННД	Направлено средств, млрд руб.	Компенсированный объем неполученных ННД, % сокращения
1 Ямало-Ненецкий АО	-58,7	 11,0%	-	-
2 Тюменская область	-55,8	 10,5%	-	-
3 г. Москва	-54,3	 10,2%	-	-
4 Республика Татарстан	-41,8	 7,9%	8,7	21
5 Краснодарский край	-35,8	 6,7%	2,7	8
6 Кемеровская область	-26,5	 5,0%	5,1	19
7 Республика Башкортостан	-23,5	 4,4%	5,0	21
8 Пермский край	-22,9	 4,3%	4,1	18
9 Республика Коми	-17,6	 3,3%	4,7	27
...				
13 Челябинская область	-11,3	 2,1%	2,7	24
14 Оренбургская область	-10,9	 2,0%	3,1	29
15 Архангельская область	-9,5	 1,8%	2,9	30
29 Московская область	-3,9	 0,7%	13,4	344*

Источник: Федеральное казначейство

* Объем предоставленных средств в 3,4 раза превысил сокращение ННД

Субъекты Российской Федерации, получившие наибольший объем дополнительных дотаций в 2020 году

		Сокращение (-)/рост (+) ННД в 2020 году, млрд руб.	Объем дополнительных дотаций, млрд руб.	Компенсированный объем неполученных ННД, % сокращения
Всего		-194,4	280,0	-
1	Республика Татарстан	-43,3	22,4	52
2	Московская область	+15,9	15,4	-
3	Республика Башкортостан	-22,9	14,7	64
4	Краснодарский край	-26,3	14,4	55
5	Кемеровская область	-24,1	14,1	58

Источник: Федеральное казначейство

Расходы

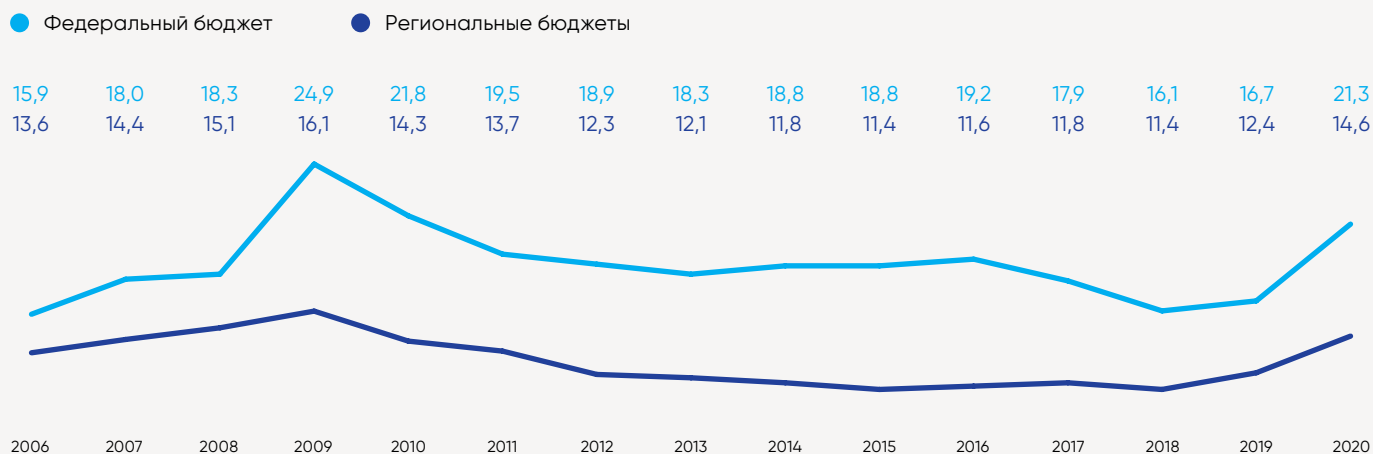
Увеличение расходов (+15 % к 2019 году) было сконцентрировано на двух целевых направлениях – здравоохранении и социальной политике. Более половины прироста расходов было профинансировано за счет дополнительных федеральных трансфертов.

15,6 трлн руб. **↑ 14,8%** (2 трлн руб.)

Расходы региональных бюджетов, 2020 год

По отношению к ВВП расходы увеличились с 12,4% до 14,6% как по причине роста расходов, так и вследствие падения ВВП как базы показателя. Столь высокий уровень расходов региональных бюджетов последний раз наблюдался в 2009 году.

Динамика расходов федерального и региональных бюджетов, % ВВП

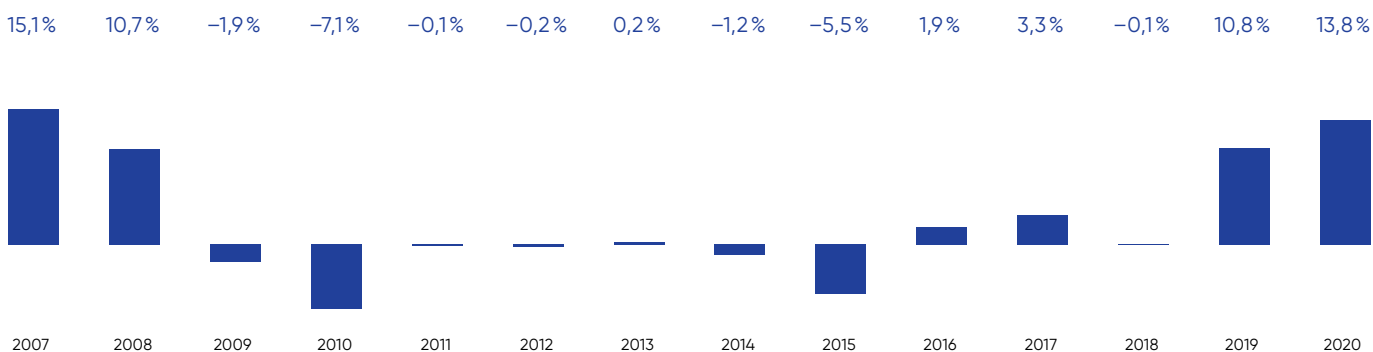


Источник: Минфин России, Росстат

Прирост расходов в 2020 году (+15%) имел беспрецедентный за последние десять лет характер. Последний раз подобный скачок расходов наблюдался в 2007 году (+15%) из-за одновременного воздействия сразу нескольких факторов роста расходов региональных бюджетов:

- высоких цен на нефть, которые повлекли за собой мультипликативный эффект роста налоговых доходов, в частности налога на прибыль, поступающего в региональные бюджеты;
- начала реализации приоритетных национальных проектов и связанного с ними роста межбюджетных трансфертов;
- реформы межбюджетных отношений, вследствие которой ряд расходных полномочий был передан с федерального уровня, что сопровождалось поддержкой финансирования с федерального уровня в течение первых лет после передачи.

Прирост расходов, % к предыдущему году (в реальном выражении с учетом дефлятора ВВП)

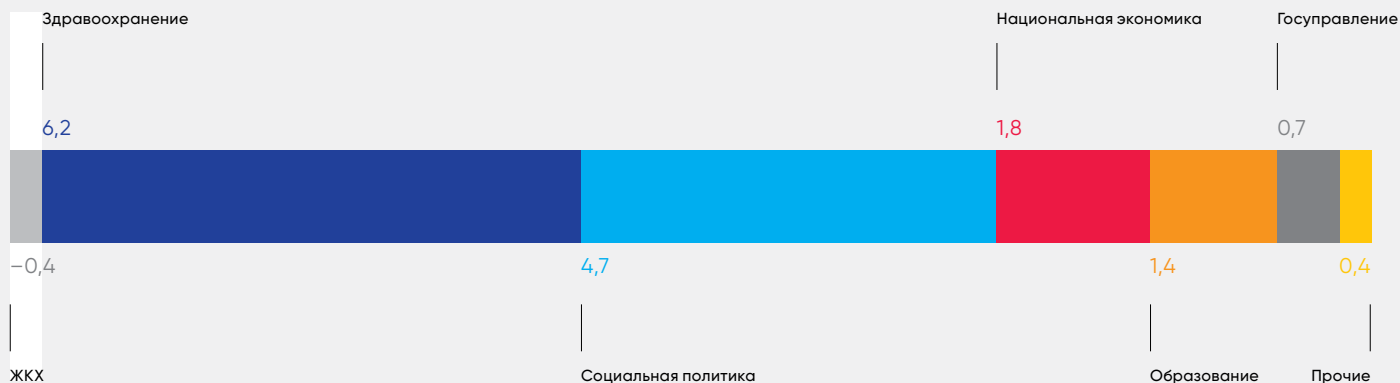


Источник: Федеральное казначейство

Наибольший прирост расходов сложился по направлениям здравоохранения (+72%, +0,84 трлн руб.), социальной политики (+24%, +0,63 трлн руб.) и национальной экономики (+8%, +0,24 трлн руб.), что было связано с необходимостью дополнительных расходов по недопущению распространения COVID-19 и преодолению последствий пандемии. На эти три отрасли пришлось 85% прироста расходов.

Структура прироста расходов в 2020 году по функциональным направлениям, п. п.

14,8

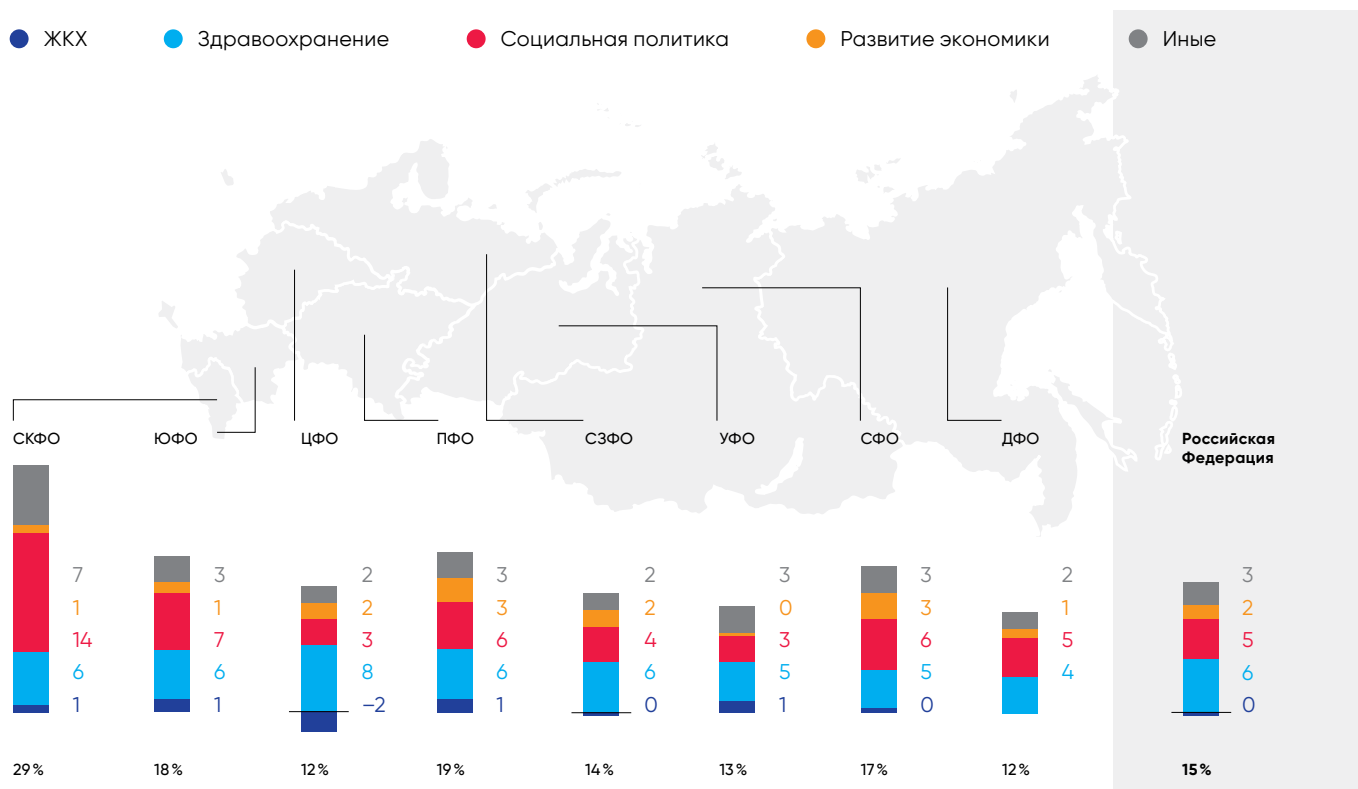


Источник: Федеральное казначейство

Рост расходов произошел в 83 регионах, в том числе в 72 из них он составил более 10%. Наибольший прирост расходов произошел в Республике Тыва (+43%), Республике Ингушетия (+39%), г. Севастополе (39%), Кабардино-Балкарской Республике (+39%), Республике Дагестан (+39%), Еврейской автономной области (+35%), Республике Марий Эл (+35%). Снизилась расходы только в двух регионах – Чукотском автономном округе (-11%) и Сахалинской области (-2%).

Максимальный прирост расходов произошел в регионах СКФО, где расходы увеличились в диапазоне от +15% в Карачаево-Черкесской Республике до +39% в республиках Ингушетия, Дагестан и Кабардино-Балкарской Республике. В среднем по округу прирост составил 29%, что почти в два раза выше среднего по России (+15%).

Структура прироста расходов в 2020 году по федеральным округам, % к 2019 году, п. п.

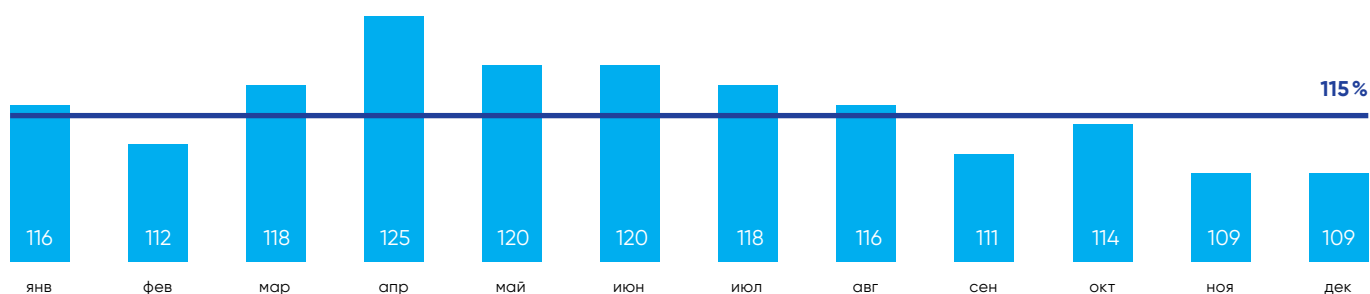


Структура расходов ряда регионов существенно изменилась в сторону увеличения расходов на здравоохранение и социальную политику за счет уменьшения расходов на другие отрасли. Например, г. Москва, г. Санкт-Петербург, Приморский край и еще 14 регионов сократили расходы на ЖКХ; Белгородская, Московская области, г. Севастополь, Республика Крым – объем дорожных фондов; Астраханская область, Республика Адыгея – расходы на иные направления поддержки экономики (кроме дорожных фондов).

Помесячная динамика расходов региональных бюджетов отражает периоды финансирования основных федеральных мер поддержки – в сфере здравоохранения в апреле, в сфере социальной поддержки населения – в июне и июле.

Динамика расходов региональных бюджетов в 2020 году, % к аналогичному месяцу 2019 года

● Средний рост за 2020 год



Источник: Федеральное казначейство

Расходы на здравоохранение

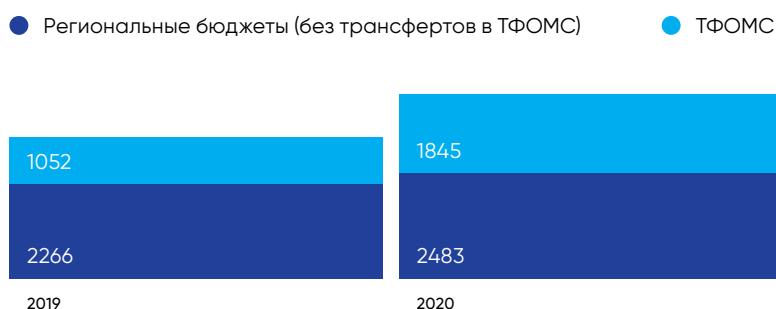
Основное влияние на объем и структуру расходов на здравоохранение в 2020 году оказала необходимость борьбы с распространением COVID-19. Помимо роста текущих расходов на лечение заболевших, необходимо было увеличить расходы на перепрофилирование отделений в существующих больницах и развертывание новых временных инфекционных госпиталей.

Объем расходов на здравоохранение из консолидированных бюджетов субъектов РФ составил 2,0 трлн руб. (+72% к 2019 году; +835 млрд руб.). Кроме того, 2,5 трлн руб. составили расходы из бюджетов территориальных фондов обязательного медицинского страхования (далее – ТФОМС). Если исключить межбюджетные трансферты между консолидированными бюджетами регионов и ТФОМС, суммарные расходы территорий на здравоохранение составили 4,3 трлн руб. (+31% к 2019 году). При этом расходы собственно ТФОМС выросли только на 10%, т.е. дополнительные средства большей частью тратились напрямую из региональных бюджетов, не поступая в ТФОМС, что можно объяснить действиями в условиях чрезвычайной ситуации.

Увеличение расходов произошло во всех без исключения регионах. При этом прирост по регионам оказался весьма неравномерным – от незначительного прироста в Ненецком АО (+0,5% консолидированный бюджет субъекта РФ и +4,6% консолидированный бюджет субъекта РФ и ТФОМС), Сахалинской области (+0,9% и +3,3% соответственно), Ханты-Мансийском АО (+5,6% и +6,8%) до почти двукратного роста расходов в г. Севастополе (+83% и +78%), Республике Тыва (+84% и +47%) и Ивановской области (рост в 2,3 раза расходов консолидированного бюджета субъекта РФ, в значительной степени за счет субсидий, при этом расходы консолидированного бюджета субъекта РФ и ТФОМС выросли на 48%).

Основной прирост расходов консолидированных бюджетов регионов пришелся на стационарную медицинскую помощь (33% в структуре прироста), «другие вопросы в области здравоохранения» (53%), амбулаторную помощь (7%), санитарно-эпидемиологическое благополучие (3%) и скорую помощь (3%).

Объем расходов по направлению «Здравоохранение» в 2020 году, млрд руб.



Источник: Федеральное казначейство

Наиболее сильный рост расходов по сравнению с 2019 г. произошел в апреле-июле (более чем вдвое) и ноябре (в 1,7 раза).

В связи с пандемией COVID-19 в 2020 году в отрасли здравоохранения за счет средств резервного фонда Правительства Российской Федерации были предоставлены значительные объемы (277,5 млрд руб.) целевой помощи. Основные суммы были направлены на оснащение (переоснащение) дополнительно создаваемого или перепрофилируемого коечного фонда медицинских организаций (68,2 млрд руб.) и на осуществление выплат стимулирующего характера медицинским и иным работникам, непосредственно участвующим в оказании медицинской помощи (176,3 млрд руб.). Также выделялись дополнительные целевые трансферты для отдельных регионов (Мурманская и Ивановская области, а также Кабардино-Балкарская Республика).

Межбюджетные трансферты на поддержку мер по борьбе с последствиями распространения коронавирусной инфекции в сфере здравоохранения, финансируемые за счет средств резервного фонда Правительства Российской Федерации, млрд руб.

277,5 млрд руб.

Дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов

88,2

68,2

На оснащение (переоснащение) дополнительно создаваемого или перепрофилируемого коечного фонда медицинских организаций для оказания медицинской помощи больным новой коронавирусной инфекцией

10,0

На финансовое обеспечение мероприятий по борьбе с новой коронавирусной инфекцией

10,0

На осуществление дополнительных выплат медицинским и иным работникам медицинских и иных организаций, оказывающим медицинскую помощь (участвующим в оказании, обеспечивающим оказание медицинской помощи) по диагностике и лечению новой коронавирусной инфекции, контактирующим с пациентами с установленным диагнозом новой коронавирусной инфекции

Иные межбюджетные трансферты

185,8

109,9

На осуществление выплат стимулирующего характера за выполнение особо важных работ медицинским и иным работникам, непосредственно участвующим в оказании медицинской помощи гражданам, у которых выявлена новая коронавирусная инфекция

66,4

На осуществление выплат стимулирующего характера за особые условия труда и дополнительную нагрузку медицинским работникам

7,8

На финансовое обеспечение мероприятий по приобретению лекарственных препаратов для лечения пациентов с новой коронавирусной инфекцией, получающих медицинскую помощь в амбулаторных условиях

1,0

На финансовое обеспечение мероприятий по оснащению (переоснащению) медицинскими изделиями лабораторий медицинских организаций, осуществляющих этиологическую диагностику новой коронавирусной инфекции методами амплификации нуклеиновых кислот

0,7

Бюджету Кабардино-Балкарской Республики на софинансирование в полном объеме расходных обязательств, возникающих при реализации мероприятий по противодействию распространению новой коронавирусной инфекции и по разработке проектно-сметной документации, в том числе на компенсацию ранее произведенных расходов на указанные цели

Субсидии

3,6

2,6

Бюджету Мурманской области на софинансирование расходных обязательств по развертыванию в пос. Мурмаши Кольского района Мурманской области быстровозводимого полевого госпиталя для оказания медицинской помощи больным новой коронавирусной инфекцией

1,0

Бюджету Ивановской области на софинансирование расходных обязательств по развертыванию на территории Ивановской области быстровозводимого инфекционного госпиталя с коечным фондом в количестве 360 коек для оказания медицинской помощи больным новой коронавирусной инфекцией

Источник: Электронный бюджет, budget.gov.ru

Расходы на социальную политику

3,32 трлн руб. **↑ 24 %** (634 млрд руб.)

Объем расходов по направлению «Социальная политика», 2020 год

По итогам года все регионы нарастили объем расходов по данному направлению. Наименьший прирост зафиксирован в Иркутской области (+5%), Ненецком АО (+6%), Магаданской области (+8%), наибольший – в Чеченской Республике (+61%), Еврейской автономной области (+63%), Кабардино-Балкарской Республике (+99%).

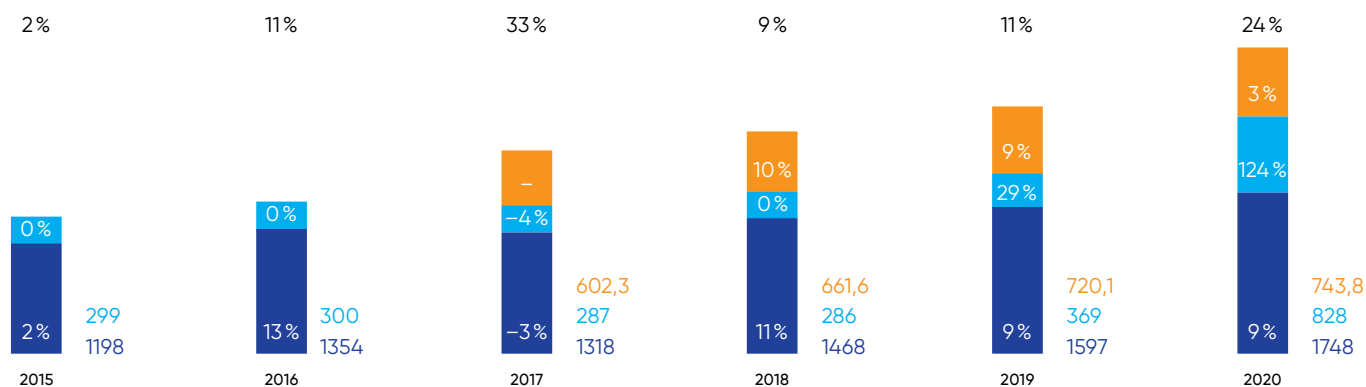
Состав расходов по направлению «Социальная политика»⁵ с годами изменялся незначительно, но в 2020 году произошли серьезные изменения: резко увеличился объем расходов на меры социальной поддержки, связанные с выплатой различных пособий – на социальное обеспечение и охрану семьи и детства.

Динамика расходов региональных бюджетов по направлению «Социальная политика», млрд руб., % прироста к 2019 году

● Расходы за счет собственных средств

● Расходы за счет федеральных трансфертов

● Плата за неработающее население



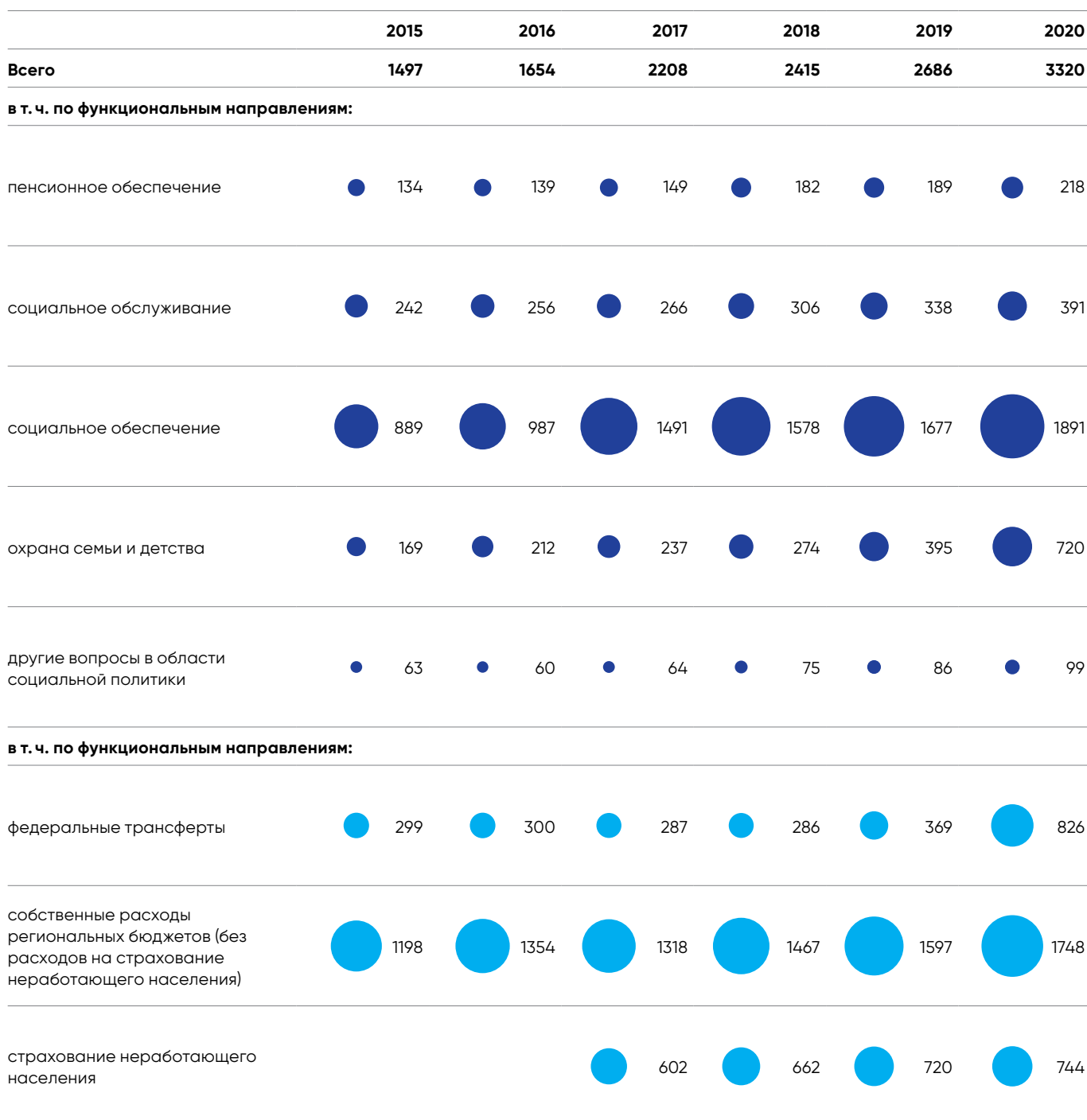
Источник: Федеральное казначейство

Объем расходов по направлению «Социальная политика» в 2020 году резко вырос по сравнению с 2019 годом (+24%). Основным фактором роста стали федеральные трансферты (рост в 1,2 раза), в то время как собственные расходы увеличились только на 9% – такими же темпами расходы росли в предыдущие годы. Из отдельных компонентов расходов по направлению «Социальная политика» заметно увеличились расходы по подразделу «Охрана семьи и детства», что связано с предоставлением федеральных трансфертов для выплат детям от трех до семи лет включительно.

Сумма и состав субвенций и субсидий, передаваемых из федерального бюджета в регионы на осуществление социальной поддержки населения также сильно изменились в 2020 году по сравнению с предыдущим периодом относительной стабильности.

⁵ В силу особенностей бюджетной классификации направление расходов «Социальная политика» включает не все расходы регионов, связанные с социальной защитой населения. Так, содержание детских домов отнесено к расходам по направлению «Образование», содержание домов ребенка – к расходам по направлению «Здравоохранение». С другой стороны, значительную часть расходов по направлению «Социальная политика» составляют расходы на обязательное медицинское страхование неработающего населения, которые по сути представляют собой расходы на приобретение услуг здравоохранения для неработающего населения.

Структура расходов по разделу «Социальная политика», 2015–2020 гг., млрд руб.



Источник: Федеральное казначейство

Таким образом, из 2575 млрд руб., израсходованных регионами в 2020 году на предоставление мер социальной поддержки (без учета социального обслуживания и обязательного медицинского страхования неработающего населения) 826 млрд руб. было получено ими в качестве межбюджетных трансфертов, в том числе в целях преодоления последствий COVID-19. Так, например, из федерального бюджета было выделено 195 млрд руб. субвенций на социальные выплаты безработным – это почти в 4 раза больше, чем в предыдущем году.

Трансферты из федерального бюджета на осуществление мер социальной поддержки, 2015–2020 гг., млрд руб.

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Итого, в том числе основные:	299,1	300,2	287,1	286,1	368,6	827,5
Субвенции на социальные выплаты безработным	36,0	37,8	32,9	28,3	49,5	195,2
Субсидии на осуществление ежемесячных выплат на детей в возрасте от трех до семи лет	–	–	–	–	–	213,7
Единовременная выплата при рождении первого ребенка, предоставление регионального материнского капитала при рождении второго ребенка в ДФО	–	–	–	–	–	115,7
Субвенции на оплату ЖКУ отдельным категориям граждан	106,8	102,9	103,1	100,2	101,2	100,1
Субсидии на ежемесячную денежную выплату при рождении третьего ребенка или последующих детей (до трех лет)	14,4	17,8	15,8	15,4	89,1	51,5
Субвенции на выплату государственных пособий лицам, не подлежащим обязательному социальному страхованию на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством	71,6	75,5	75,1	72,3	71,9	73,6
Иные межбюджетные трансферты на выплату региональной доплаты к пенсии	7,1	6,8	7,4	7,1	10,8	28,5
Субсидии на обеспечение жильем (молодых семей, инвалидов, ветеранов ВОВ, сирот и детей, оставшихся без попечения родителей и др. категорий)	19,2	23,6	19,4	15,8	20,8	18,9
Субвенции на поддержку граждан, подвергшихся воздействию радиации	14,5	14,2	14,7	12,5	9,7	9,3
Субвенции на осуществление ежегодной денежной выплаты лицам, награжденным нагрудным знаком «Почетный донор России»	7,2	7,3	7,7	8,0	8,4	8,6

Источник: Федеральное казначейство

Также с целью софинансирования расходных обязательств региональных бюджетов при реализации указа Президента Российской Федерации от 20 марта 2020 г. № 199, которым было предусмотрено с 1 января 2020 г. установление ежемесячной денежной выплаты на ребенка в возрасте от трех до семи лет включительно для нуждающихся в социальной поддержке семей, Правительством Российской Федерации была предоставлена субсидия регионам в размере 97 млрд руб. из Резервного фонда Правительства. Еще 117 млрд руб. на те же цели было выделено регионам непосредственно из федерального бюджета (всего 214 млрд руб.). Несмотря на то, что эти субсидии были предоставлены с целью софинансирования региональных обязательств, на поддержку детей в возрасте от 3 до 7 лет из нуждающихся семей было израсходовано 216 млрд руб., т.е. эта мера была практически целиком профинансирована за счет средств федерального бюджета. Данные расходные обязательства сохраняются и в дальнейшем, потребуют федерального финансирования.

Отдельные расходные обязательства регионов по предоставлению мер социальной поддержки традиционно софинансируются за счет средств федерального бюджета – это региональная социальная доплата к пенсии и предоставление ежемесячных выплат в связи с рождением третьего ребенка и последующих детей.

Расходы федерального и региональных бюджетов на финансовое обеспечение софинансируемых мер социальной поддержки, млрд руб.

		2015	2016	2017	2018	2019	2020
Ежемесячная выплата в связи с рождением третьего ребенка и последующих детей	Регионы	40,6	51,9	55,5	39,4	24,0	27,5
	Федеральный бюджет	14,4	17,8	15,8	15,4	89,1	51,5
Региональная социальная доплата к пенсии	Регионы	116,7	126,6	125,9	158,8	155,4	169,4
	Федеральный бюджет	7,1	6,8	7,4	7,1	10,8	28,5

Объем региональных расходов на указанные в таблице выплаты – оценка, рассчитанная на основании численности получателей выплат и среднего размера выплат на получателя.

Источник: Федеральное казначейство, Росстат

Федеральные трансферты на софинансирование региональной социальной доплаты к пенсии в 2020 году увеличились почти в три раза по сравнению с 2019 годом (+17,7 млрд руб.), тогда как прирост региональных расходов на эти цели по сравнению с предыдущим годом составил только 14 млрд руб. Получателями данных федеральных трансфертов в 2020 году стали 28 регионов.

Что касается ежемесячной выплаты в связи с рождением третьего ребенка и последующих детей, то в последние два года именно федеральный бюджет несет основное бремя по финансовому обеспечению этой выплаты, хотя в свое время планировалось, что федеральный вклад в ее финансовое обеспечение будет постепенно снижаться и эта мера станет чисто региональной.

Собственные расходы регионов на социальную поддержку населения в 2020 году составили 1345,3 млрд руб., увеличившись на 13,8% по сравнению с предшествующим годом.

Получатели социальной поддержки за счет региональных бюджетов делятся на три основные категории – это, во-первых, федеральные льготники, т.е. лица, социальная поддержка которых отнесена федеральными законами к компетенции Российской Федерации, но регионы на основании собственных законов и за счет собственных средств оказывают им дополнительную поддержку. Это своего рода «дублирующие» меры, поскольку региональные меры социальной поддержки назначаются тем, кто уже получает федеральные меры социальной поддержки (например, дети-инвалиды).

Во-вторых, это категории лиц, социальная поддержка которых отнесена федеральными законами к компетенции субъектов Российской Федерации. Это лица, которые признаны льготной категорией федеральными законами, но финансовое обеспечение мер социальной поддержки этим лицам отнесено федеральным законодательством к компетенции регионов (например, труженики тыла, жертвы политических репрессий, ветераны труда).

Третья категория – это лица, определенные как льготная категория собственно региональным законодательством, меры социальной поддержки которым регионы оказывают за счет собственных средств (не за счет федеральных трансфертов). Кроме того, в составе последней категории (т.е. собственно региональных льготников) есть две категории получателей мер социальной поддержки, помощь которым софинансируется за счет средств федерального бюджета. Это уже рассмотренные выше семьи, в которых родился третий ребенок (или последующие дети) и пенсионеры, получающие региональную социальную доплату к пенсии.

Расходы региональных бюджетов на предоставление выплат и льгот отдельным категориям получателей (включая получателей ежемесячных детских пособий и субсидий на оплату ЖКУ) за счет собственных средств региональных бюджетов, 2018–2020 гг.

	2018	2019	2020
Категории граждан, отнесенные к компетенции Российской Федерации – всего (дублирующие меры)	39,4	24,0	27,5
Категории граждан, отнесенные к компетенции субъектов Российской Федерации – всего (труженики тыла, ветераны труда, жертвы политических репрессий)	15,4	89,1	51,5
Категории граждан в соответствии с нормативными правовыми актами и региональными программами субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления – всего	158,8	155,4	169,4
Всего расходов на выплаты и льготы населению за счет собственных средств регионов	7,1	10,8	28,5

Расходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации за отчетный период в натуральной и денежной формах. В строку «Категории граждан в соответствии с нормативными правовыми актами и региональными программами субъектов» включены расходы на выплату ежемесячных детских пособий (до достижения возраста 18 лет) и субсидии гражданам на оплату ЖКУ (получатели этих пособий Росстатом не включаются в число «отдельных категорий»).

Источник: Росстат

Расходы на национальную экономику

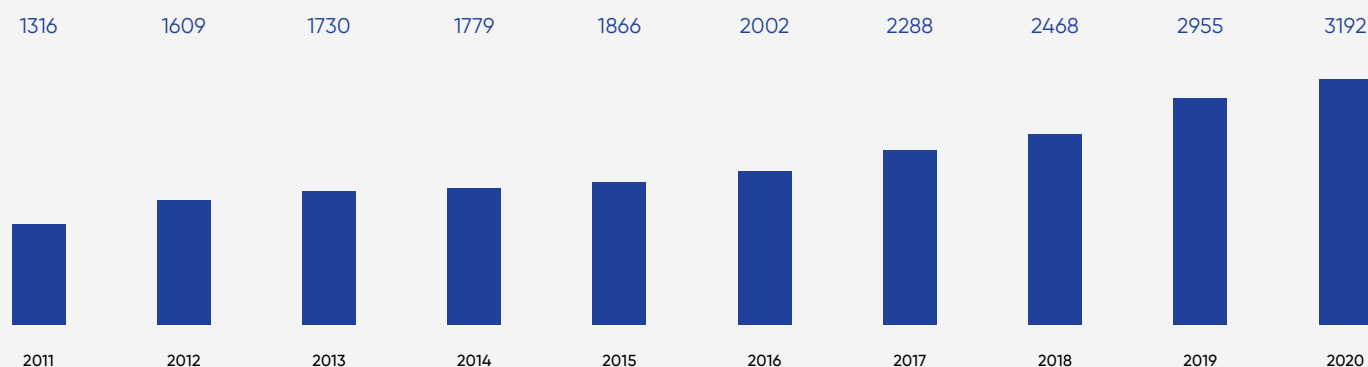
3,2 трлн руб. **↑ 8%** (238 млрд руб.)

Объем расходов по направлению «Национальная экономика», 2020 год

В целом качество исполнения годового плана расходов по направлению улучшилось (план расходов был выполнен на 93,7%; годом ранее исполнение составило 92,4%). Улучшение качества исполнения расходов было вызвано влиянием нескольких факторов, в том числе снижением объемов дополнительных расходов, включаемых в план во II полугодии (с 1 июля по 31 декабря 2020 г. план увеличился на 3,6%; годом ранее – 5,6%), умеренным ростом планов по расходам в I полугодии 2020 года (+7,4%; годом ранее +15,5%). Помимо этого, в 2020 году можно отметить отход от практики бюджетных платежей в конце года в сторону квартальных платежей. Таким образом, доля расходов бюджетов субъектов Российской Федерации в декабре на мероприятия направления «Национальная экономика» немного снизилась с 21–22% в 2018–2019 годах до 18,5% в 2020 году, при этом увеличилось финансирование расходов в первые месяцы квартала (на 28,8% в июле; на 22,8% в ноябре).

В 2020 году 74 региона увеличили расходы на национальную экономику по сравнению с 2019 годом. Из 11 регионов, в которых наблюдается снижение расходов на национальную экономику, наибольшее сокращение расходов произошло в Чукотском автономном округе (–50%), Тюменской области (–20%) и Белгородской области (–18%). В остальных восьми регионах сокращение расходов по направлению составило не более 10%. Значительное изменение расходов в Чукотском автономном округе стало результатом значительного роста расходов в 2019 году (+89% в 2019 году к 2018 году). Наибольшие темпы роста расходов на национальную экономику в 2020 году отмечались в Республике Тыва (+87%), Амурской области (+46%) и республиках Калмыкия (+46%) и Марий Эл (+41%).

Объем расходов региональных бюджетов по направлению «Национальная экономика», млрд руб.



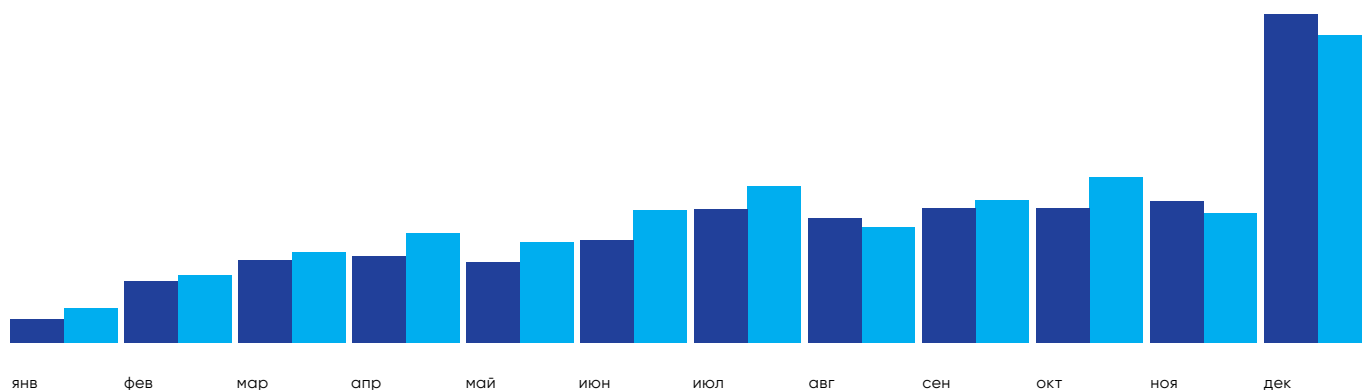
Источник: Федеральное казначейство

Помесячная динамика расходов по направлению «Национальная экономика» в 2020 году

млрд руб.

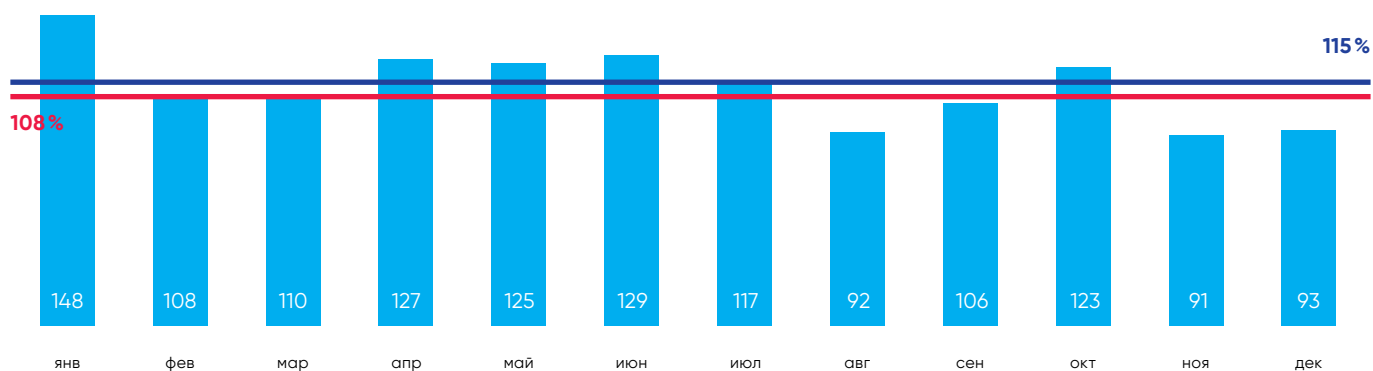
● 2019 ● 2020

48	127	169	178	166	211	275	257	277	277	292	676
71	138	186	226	207	272	321	238	294	340	267	632



%

● Месяц 2020 года, % к соответствующему месяцу 2019 года ● Средний рост по расходам за 2020 год
 ● Средний рост по расходам по направлению «Национальная экономика» за 2020 год



Источник: Федеральное казначейство

Основным направлением региональных расходов в сфере национальной экономики остаются расходы на дорожные фонды, которые составили в 2020 года около 45% расходов по направлению (годом ранее доля дорожных фондов составила 43,4%). По оценкам Центра стратегических разработок, фактический объем средств региональных бюджетов, направляемый на формирование дорожных фондов, составил в 2020 году 52,4% (744,5 млрд руб.) от объема понесенных региональных расходов. Помимо этого, региональные дорожные фонды в 2020 году получили 298,4 млрд руб. (21%) федеральных трансфертов, в том числе 166,0 млрд руб. (11,7%) в рамках федерального финансирования региональных проектов. Аналогичная ситуация наблюдалась в сферах сельского хозяйства и рыболовства, транспорта и связи, где практически весь объем межбюджетных трансфертов (98,4%, 71,7% и 67,4% соответственно) в 2020 году был связан с реализацией национальных проектов.

Помимо дорожных фондов наибольший объем расходов по направлению национальной экономики был направлен на развитие транспорта (23,8% общего объема расходов по направлению или 758,6 млрд руб.). Однако в основе данных расходов – расходы бюджета г. Москвы (534,7 млрд руб. или 70,5% общего объема расходов). Причем на капитальные вложения в объекты государственной (муниципальной) собственности из бюджета г. Москвы было направлено только 211,9 млрд руб. (39,6% расходов), а наибольший объем расходов г. Москвы в сфере транспорта пришелся на субсидирование оказания услуг (237,1 млрд руб. или 44,3% расходов города).

Расходы консолидированных бюджетов регионов на финансирование направлений национальной экономики

	Объем расходов в 2020 году, млрд руб.	Прирост к 2019 году, %	Доля расходов по подразделу, %	Объем МБТ из фед. бюджета, млрд руб.	Доля софинансирования из фед. бюджета, %
Национальная экономика – всего	3192,3	8,0	–	581,2	18,2
Дорожное хозяйство (дорожные фонды)	1421,4	10,9	44,5	298,4	21,0
Транспорт	758,6	10,5	23,8	4,3	0,6
Другие вопросы в области национальной экономики	409,2	–4,8	12,8	109,6	26,8
Сельское хозяйство и рыболовство	264,5	0,1	8,3	109,7	41,5
Связь и информатика	153,0	30,8	4,8	0,9	0,6
Лесное хозяйство	55,2	4,0	1,7	35,7	64,6
Топливо-энергетический комплекс	52,4	1,9	1,6	6,7	12,7
Общеэкономические вопросы	50,4	10,8	1,6	3,5	6,9
Водное хозяйство	25,6	15,4	0,8	12,5	48,9
Воспроизводство минерально-сырьевой базы	1,1	4,1	0	0,039	3,6
Прикладные научные исследования в области национальной экономики	0,8	–23,5	0	–	0

Источник: Федеральное казначейство

Государственная поддержка в период пандемии осуществлялась в основном в рамках социальных видов расходов бюджетов или напрямую из федерального бюджета. Таким образом, адресные меры поддержки экономики не оказали существенного влияния на структуру расходов региональных бюджетов по данному направлению.

Одновременно объем субсидий, выплаченных юридическим лицам, ИП и физическим лицам – производителям товаров, работ, услуг (далее – производителям) на возмещение недополученных доходов и (или) возмещение фактически понесенных затрат в связи с производством (реализацией) товаров, выполнением работ, оказанием услуг в рамках общеэкономических вопросов, увеличился на 1,9 млрд руб. (в 2 раза к 2019 году). При этом общее увеличение расходов по данному направлению связано с индексацией заработной платы (+9,7% к 2019 году, или +2,5 млрд руб.) и увеличением финансирования бюджетных учреждений и некоммерческих организаций (+20,8% к 2019 году или на 1,1 млрд руб.).

В 2020 году наблюдалось усиление контролирующей функции государства при выделении субсидий производителям. Так, объем предоставленных субсидий производителям на возмещение фактически понесенных затрат в связи с производством товаров, работ и услуг по неспециализированному направлению «другие вопросы в области национальной экономики» сократился на 19,5 млрд руб. (-18,7% к 2019 году), а объем предоставленных субсидий на производство с обязательным последующим подтверждением их использования, наоборот, увеличился на 13,5 млрд руб. (в 2,4 раза). Помимо этого, на 15,5 млрд руб. сократилось субсидирование капитальных вложений юридических лиц (-61,6% к 2019 году), а объем субсидирования государственных корпораций и публичных правовых компаний увеличился на 13,7 млрд руб. (в 2,4 раза), что могло быть связано с финансированием мер поддержки малого и среднего бизнеса за счет региональных корпораций развития МСП.

Расходы на достижение национальных целей и стратегических задач Российской Федерации

Исполнение планов по расходам на реализацию национальных проектов в регионах в 2020 году существенно улучшилось (прирост более чем на четверть к 2019 году). Основной причиной неисполнения и/или задержки финансирования нацпроектов является срыв сроков строительно-монтажных и пуско-наладочных работ, в том числе из-за периода «нерабочих недель»

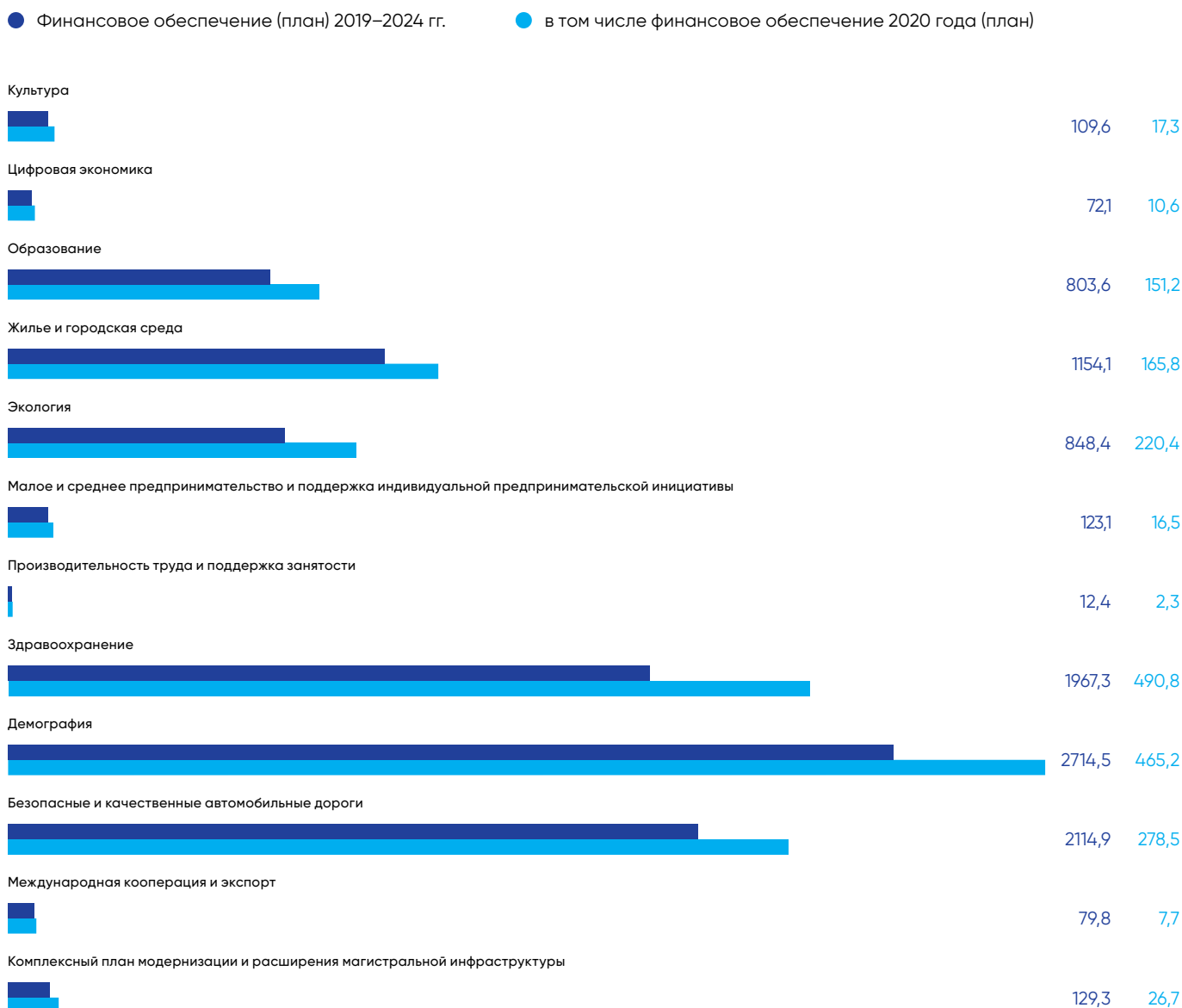
Исполнение расходов на реализацию национальных проектов составило 1,49 трлн руб., увеличившись на четверть к прошлому году. Исполнение уточненной росписи расходов по национальным проектам составило 92,3%. Основной причиной неполного исполнения стала задержка исполнения расходов на капитальные вложения в государственные объекты (85,6% от уточненной росписи).

Помимо этого, исполнение расходов бюджетов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации на национальные проекты тормозилось реализацией полномочий муниципальными образованиями, в которые были переданы часть мероприятий.

С одной стороны, расходы на межбюджетные трансферты бюджетам муниципальных образований из бюджетов субъектов Российской Федерации были исполнены на 91,2%, а объем неисполненных расходов составил 40,7 млрд руб. С другой – расходы федерального бюджета на межбюджетные трансферты бюджетам субъектов Российской Федерации были исполнены на 95%, а объем неисполненных расходов составил схожий объем 43 млрд руб., причем этот объем федерального софинансирования был распределен и выделен регионам только к 1 ноября 2020 г. Таким образом, одним из факторов низкого исполнения расходов в рамках национальных проектов могла быть задержка в доведении бюджетных средств из региональных бюджетов на уровень муниципалитетов, что привело к смещению сроков проведения конкурсных (закупочных) процедур, при этом также нельзя исключать срыв сроков исполнения контрактов, например при проведении строительно-монтажных работ.

Наибольший объем расходов на региональные проекты в 2020 году по данным Единого портала бюджетной системы Российской Федерации «Электронный бюджет» был заложен в региональные проекты г. Москвы (136,5 млрд руб.), Московской (129,4 млрд руб.) и Белгородской (128,5 млрд руб.) областей. В г. Москве основным направлением финансирования в рамках региональных проектов было достижение результатов национального проекта «Демография» (45,5% расходов бюджета города на региональные проекты) и «Здравоохранение» (32,7% расходов), причем данные расходы направлены на достижение результатов, не связанных с объектами капитального строительства. В Московской области основным направлением расходов были расходы на национальный проект «Образование» (25,2% расходов) и «Безопасные и качественные автомобильные дороги» (17,8% расходов). В Белгородской области основным направлением расходов в рамках национальных проектов стал национальный проект «Здравоохранение» (89,9% расходов). Причем в соответствии с текущими паспортами региональных проектов Белгородской области в системе «Электронный бюджет» за 2019–2020 гг. ожидалось финансовое обеспечение 97,3% расходов на семь региональных проектов Белгородской области в рамках национального проекта «Здравоохранение» до 2024 года и 80,8% расходов в рамках всех национальных проектов за весь период их реализации.

Объем планового финансового обеспечения региональных проектов в рамках национальных проектов на 2020 год и за 2019–2024 гг., млрд руб.



Источник: Единый портал бюджетной системы Российской Федерации «Электронный бюджет»

Сбалансированность

Бюджеты исполнены с высоким уровнем дефицита, однако дефицитными являются в основном регионы с высокой бюджетной обеспеченностью

0,677 трлн руб. **4,3 %** расходов (6,3 % ННД)

Исполнение консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в 2020 году сложилось с дефицитом

После почти нулевого баланса исполнения бюджетов в 2019 году (0,04 % ННД), дефицит 2020 года оказался рекордно высоким (6,3 % ННД), что сопоставимо с дефицитом 7,5 % ННД в кризисном 2009 году и 9,7 % ННД в 2013 году, когда регионы активизировали долговые заимствования для исполнения майских указов Президента Российской Федерации 2012 года.

Источники финансирования дефицита, млрд руб.

	2018	2019	2020
Дефицит (-)/профицит (+)	510	5	-677
% ННД	5,0	0,04	-6,7
Источники финансирования дефицита	-510	-5	677
Долговые источники	-86	-70	399
Ценные бумаги	0	40	185
размещение	87	114	267
погашение	-87	-74	-82
Банковские кредиты	-15	-57	-3
получение	1124	931	1288
погашение	-1138	-988	-1291
Бюджетные кредиты	-70	-54	217
получение	559	384	881
погашение	-630	-438	-664
Иные источники	101	119	-267
Изменение остатков – увеличение (-)/ снижение (+)	-526	-54	545

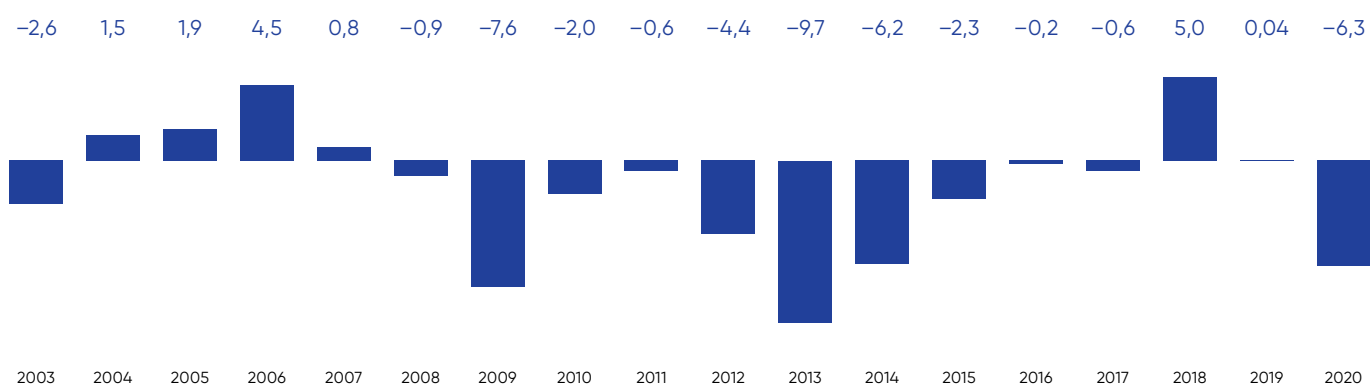
Источник: Федеральное казначейство

С дефицитом год завершили 58 регионов (после 35 в 2019 году и всего лишь 15 в 2018 году). Дефицит дефицитных регионов составил исторически рекордные 765 млрд руб. (по сравнению с 65 и 233 млрд руб. соответственно в 2018 и 2019 годах.).

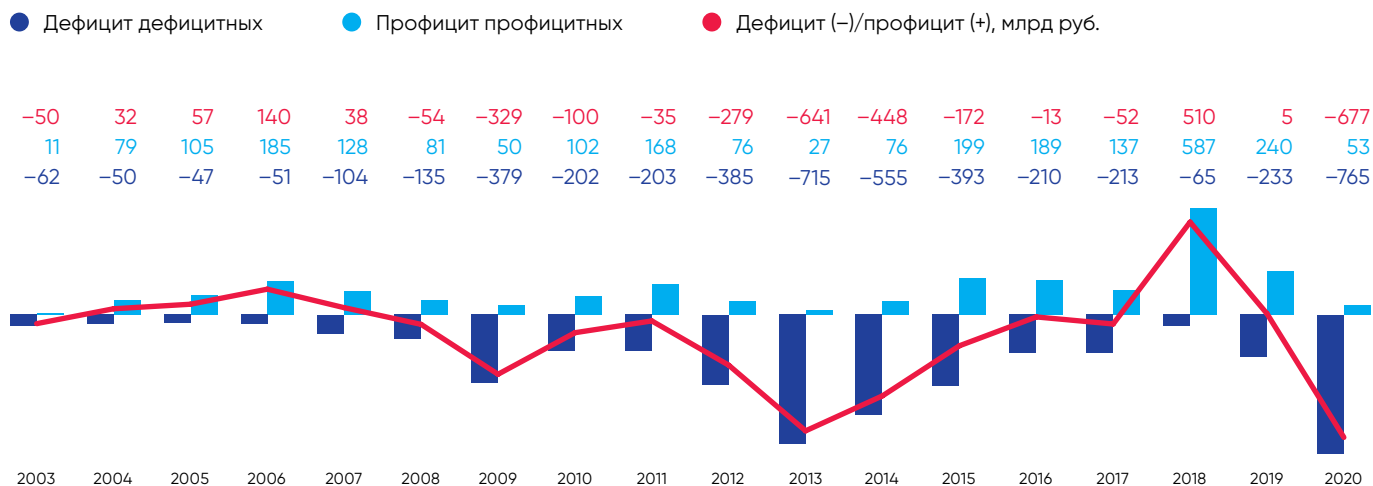
Бюджеты 14 регионов были исполнены с высоким уровнем дефицита, превышающим 15% ННД. Сильный всплеск числа высокодефицитных регионов наблюдался в кризис 2009 года (18 регионов) и в период 2013–2015 гг. (34 региона), когда в результате экономической стагнации и увеличения расходов региональных бюджетов в связи с реализацией майских указов Президента Российской Федерации 2012 года произошло увеличение дефицита и долга.

Динамика дефицита региональных бюджетов

Дефицит (-)/профицит (+), % ННД

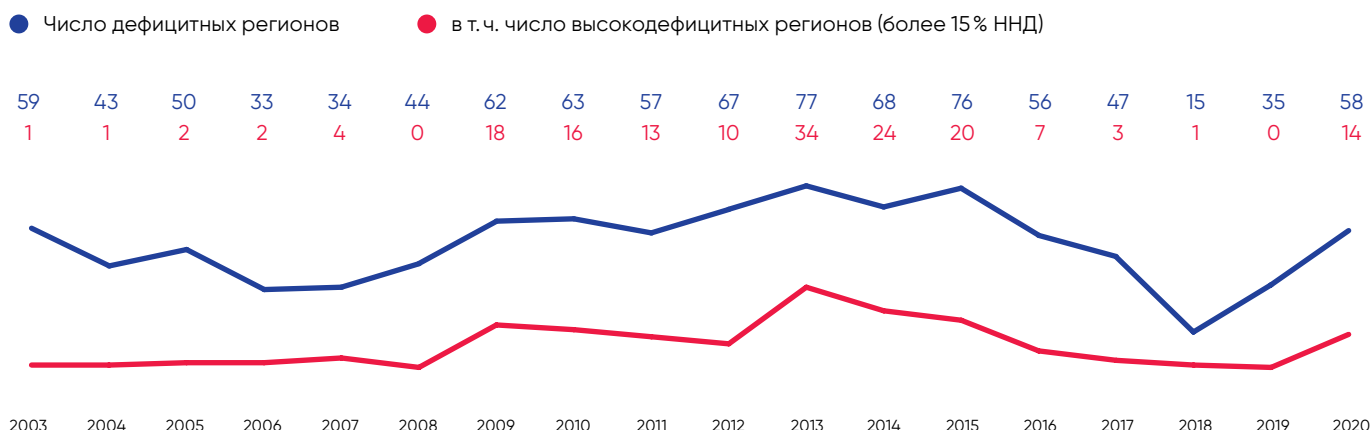


% к соответствующему месяцу 2019 года



Источник: Федеральное казначейство

Число субъектов Российской Федерации, бюджеты которых исполнены с дефицитом, ед.

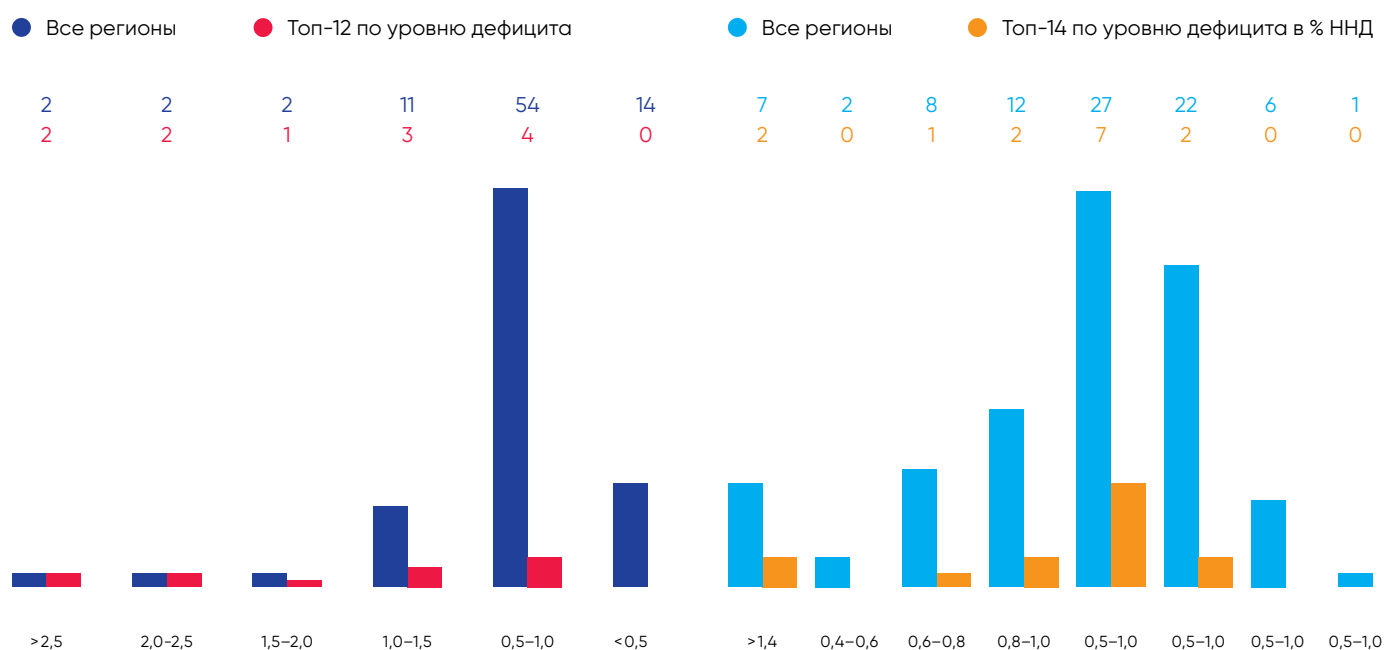


Источник: Федеральное казначейство

Лидерами по уровню дефицита в абсолютном выражении стали финансово самодостаточные регионы с уровнем бюджетной обеспеченности около 1,0 и выше, одновременно наиболее пострадавшие от пандемии – г. Москва, Московская, Кемеровская области, г. Санкт-Петербург, Тюменская область, Республика Башкортостан. На данные регионы пришлось 50% общего дефицита.

Наибольший дефицит в относительном выражении сложился в регионах со средней бюджетной обеспеченностью и регионах с сырьевой специализацией экономики – Кемеровская область (30% ННД), Удмуртская Республика (25%), Республика Башкортостан (23%), Республика Калмыкия (22%).

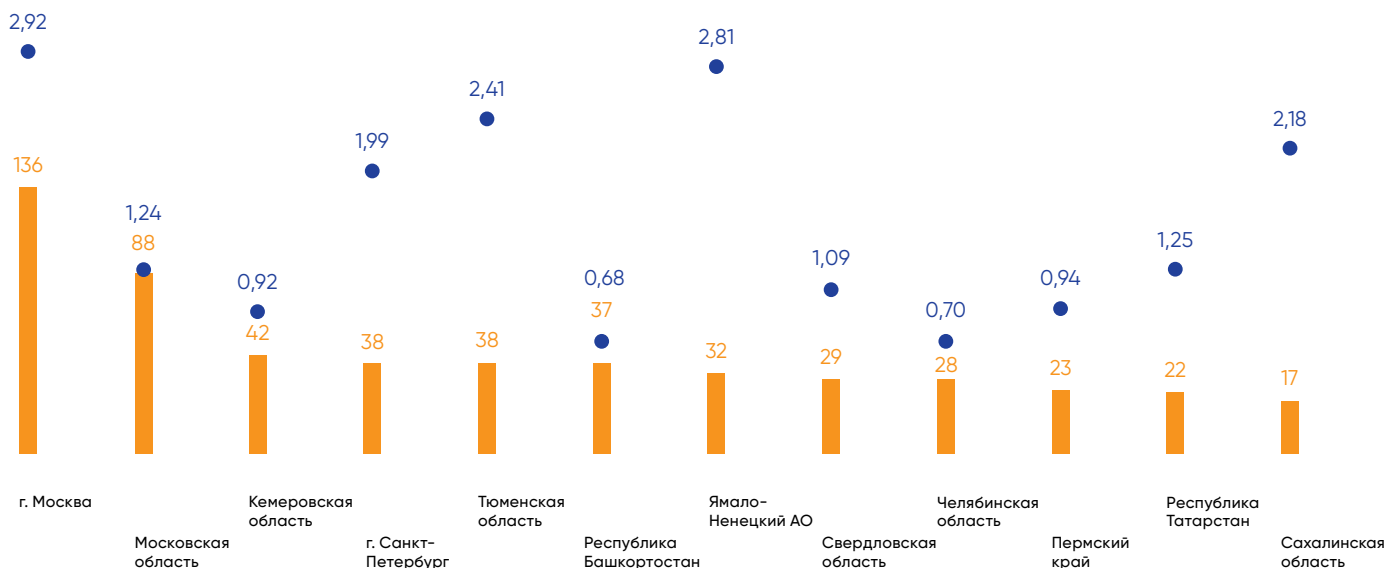
Распределение регионов по уровню бюджетной обеспеченности



Регионы с максимальным уровнем дефицита в 2020 году

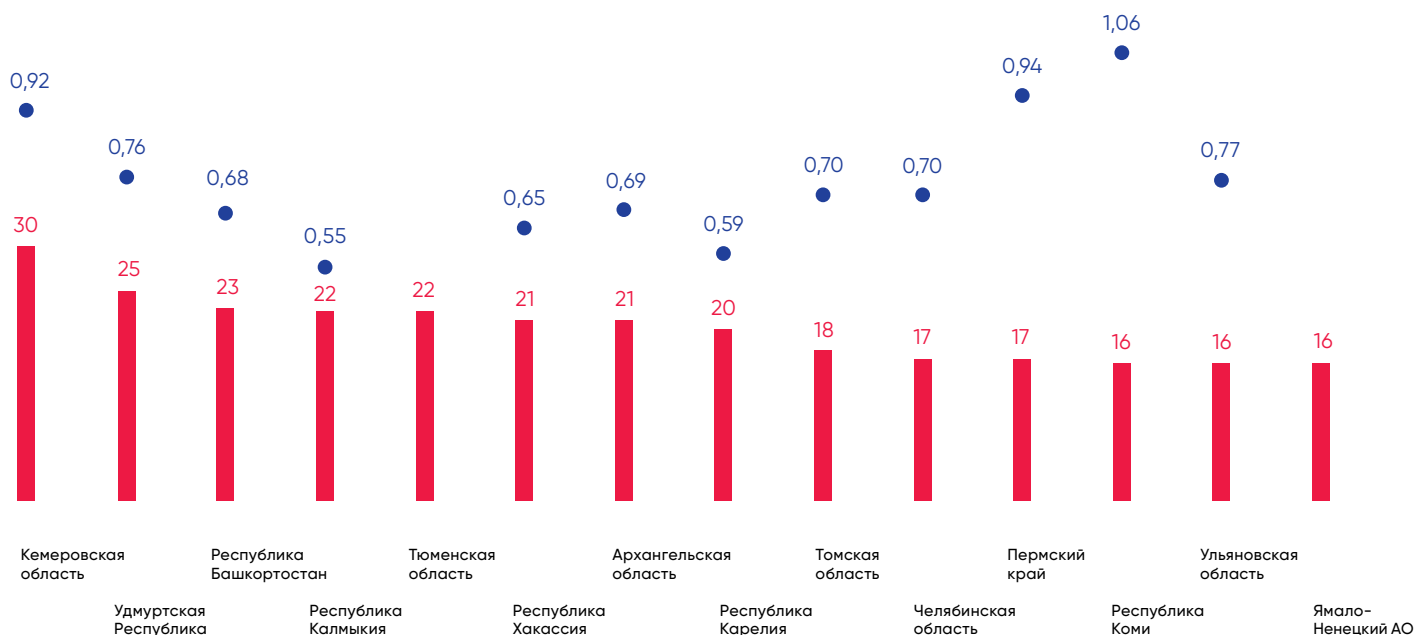
● Объем дефицита, млрд руб.

● Индекс бюджетной обеспеченности



● Объем дефицита, % ННД

● Индекс бюджетной обеспеченности

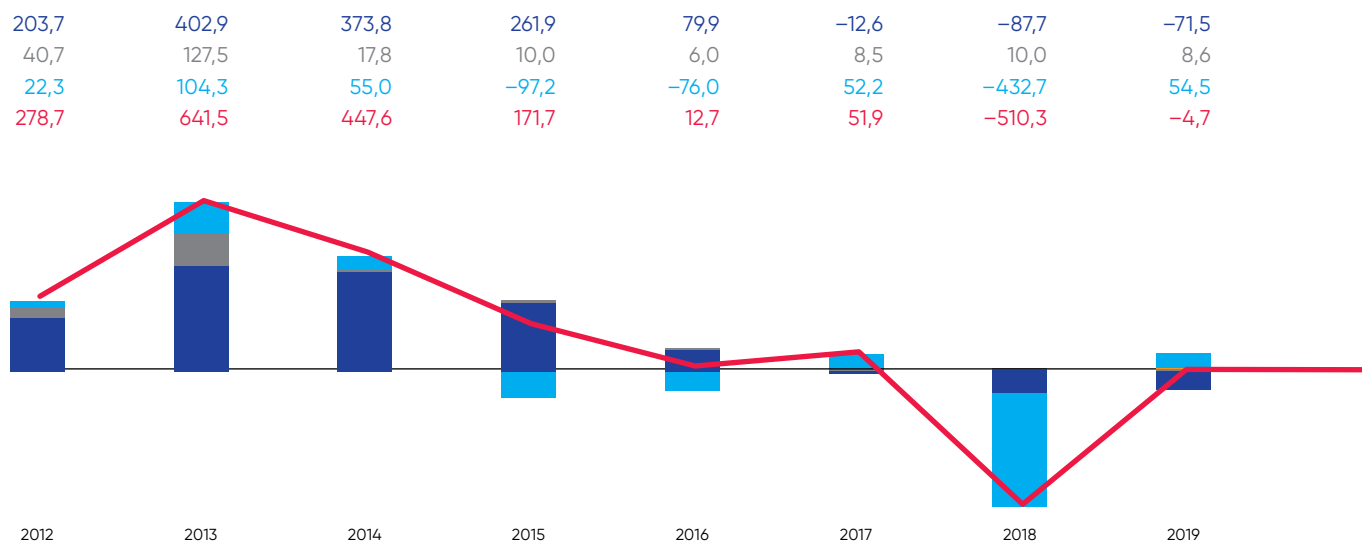


Источник: Федеральное казначейство, Минфин России

Дефицит на 40% был профинансирован за счет использования остатков на счетах региональных бюджетов (в основном это средства на бюджетных счетах финансово сильных субъектов Российской Федерации – г. Москвы, Ямало-Ненецкого АО, Тюменской области, республик Башкортостан и Татарстан, Приморского края и др.) и на 60% – за счет наращивания долга в виде реструктуризации казначейских кредитов в федеральные и эмиссии ценных бумаг.

Источники финансирования дефицита, млрд руб.

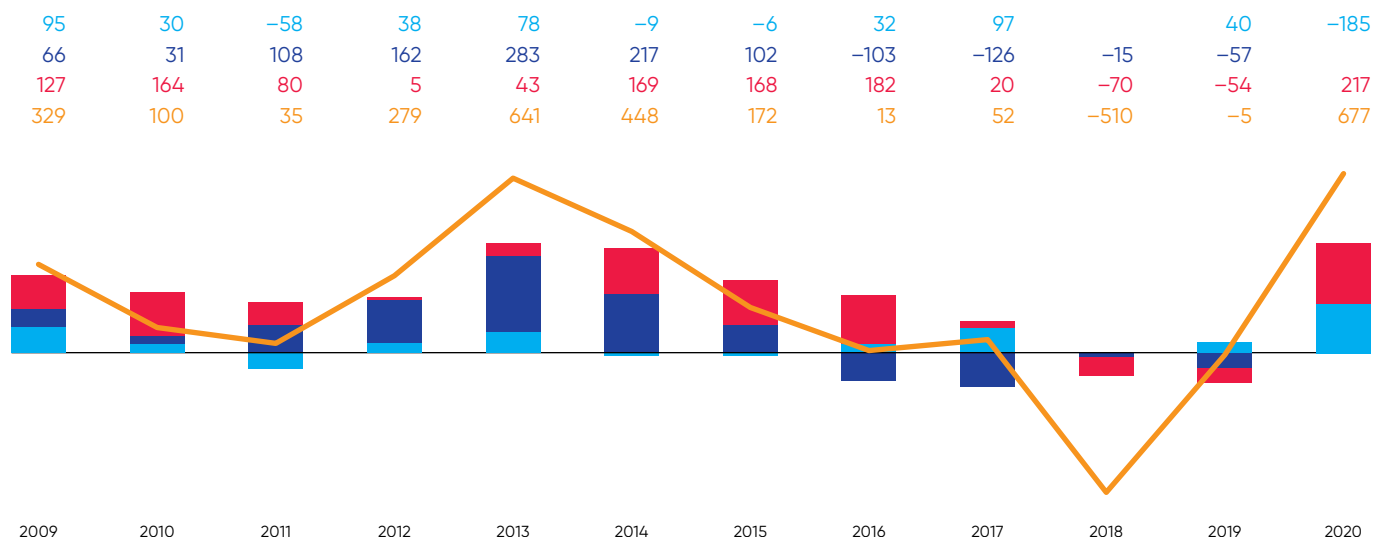
- Сальдо долга ● Приватизация ● Изменение остатков и финансовых активов
- Источники финансирования дефицита (-)/профицита (+)



Источник: Федеральное казначейство

Сальдовое привлечение долговых инструментов, млрд руб.

- Банковские кредиты ● Ценные бумаги ● Бюджетные кредиты ● Источники финансирования



Источник: Федеральное казначейство

Основными долговыми источниками финансирования дефицита бюджетов в 2020 году стали бюджетные кредиты (сальдовое привлечение составило 217 млрд руб.) и ценные бумаги (185 млрд руб.). Баланс привлечения и погашения банковских кредитов сложился почти нулевым.

Объем полученных регионами бюджетных кредитов составил 881 млрд руб., из них 657 млрд руб. – кредиты на пополнение остатков средств на счетах региональных бюджетов (далее – казначейские кредиты) и 224 млрд руб. – федеральные кредиты со сроком погашения до 1 июля 2021 г., предоставленные в декабре 2020 г. в целях реструктуризации казначейских кредитов.

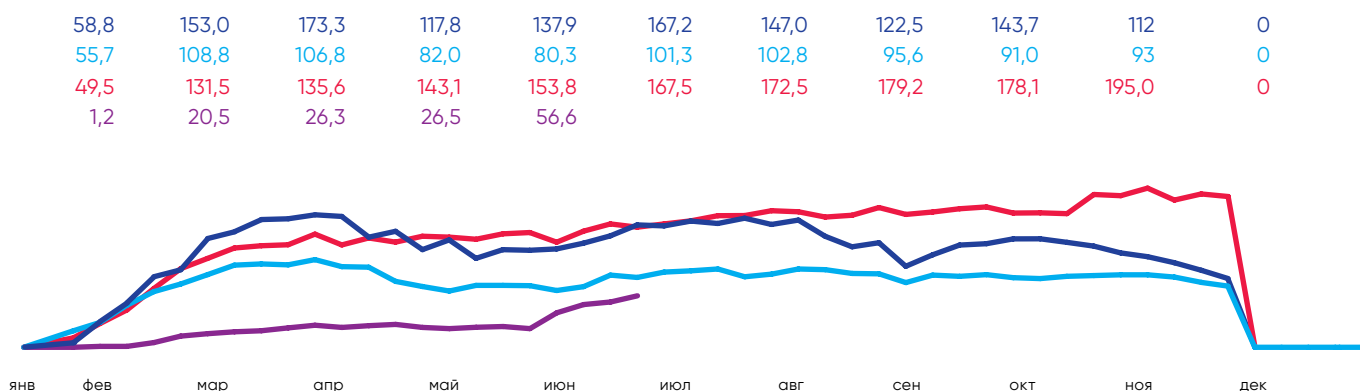
Объем предоставленных в течение года казначейских кредитов (657 млрд руб.) в 1,7 раза превысил уровень 2019 года. В частности, только в декабре было предоставлено внутринедельное краткосрочное кредитование в объеме 204 млрд руб., предположительно в целях опережающего финансирования декабрьских расходов.

Также в декабре было проведено рефинансирование казначейских кредитов в объеме 224 млрд руб. в федеральные кредиты. Изначальной целью данной операции было финансирование традиционного кассового разрыва начала финансового года, когда обычно регионы вынуждены привлекать большие объемы банковских кредитов (в дальнейшем кредиты были пролонгированы до 2029 года и фактически стали инструментом поддержания долгосрочной сбалансированности региональных бюджетов).

Объем предоставленных казначейских кредитов в 2018–2021 гг., млрд руб.

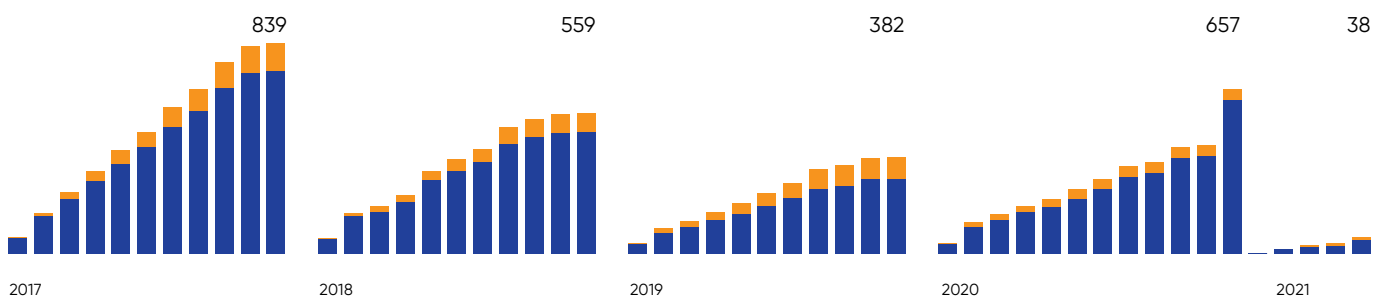
а начало соответствующего месяца

● 2018 ● 2019 ● 2020 ● 2021



Накопленным итогом

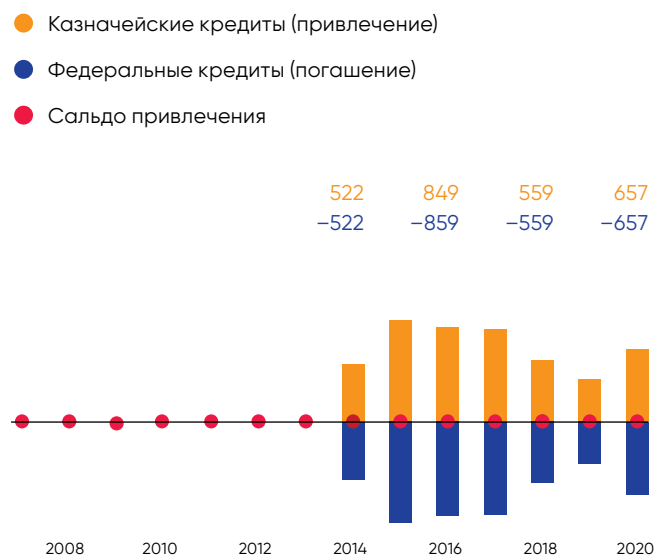
● Регионам ● Муниципальным образованиям



Источник: Федеральное казначейство

В связи с проведенной реструктуризацией объемы казначейского кредитования регионов в начале 2021 года сократились, т.к. согласно правилам предоставления казначейских кредитов получение новых казначейских кредитов возможно только после погашения прежних. По состоянию на 1 апреля 2021 г. было предоставлено только 32 млрд руб., что в 3–5 раз меньше, чем за аналогичный период в предыдущие годы.

Динамика использования инструментов долгового финансирования дефицита региональных бюджетов, млрд руб.



Источник: Федеральное казначейство, Минфин России

В течение 2020–2021 гг. казначейские кредиты активно использовались в качестве инструмента поддержки краткосрочной сбалансированности региональных бюджетов. Сроки и лимиты их предоставления в течение 2020 года значительно увеличились: предельный размер средств федерального бюджета, который может быть направлен на предоставление казначейских кредитов, вырос с 200 до 300 млрд руб., затем до 327 и в 2021 году до 360 млрд руб.; сроки предоставления кредитов были увеличены с 90 до 180, а затем до 240 дней. Кроме того, предельный срок возвращения казначейских кредитов был продлен с 25 ноября, как это было принято в прежние годы, до 15 декабря. Эти меры позволили избежать резкого увеличения долговой нагрузки на региональные бюджеты и роста коммерческого долга, имеющего высокую стоимость обслуживания.

Федеральные кредиты были предоставлены в 2020 году впервые после двухлетнего моратория – в объеме, сопоставимом с объемами поддержки 2009–2010 гг. (170 млрд руб. ежегодно) и 2013–2017 гг. (132–354 млрд руб.).

Кроме того, в начале года в целях снижения долговой нагрузки на региональные бюджеты было принято решение об отсрочке (реструктуризации) ранее выданных бюджетных кредитов на сумму около 74 млрд руб. В 2020 году регионы были полностью освобождены от уплаты плановых платежей по погашению долга.

На период 2021–2024 гг. предусматривается погашение задолженности в размере 5 % суммы задолженности ежегодно, а в 2025–2029 гг. – погашение оставшейся части ежегодно равными долями с возможностью досрочного погашения.

В 2020 году эти средства регионы могли направлять только на целевые расходы – на финансовое обеспечение мероприятий, связанных с предотвращением влияния ухудшения экономической ситуации, на развитие отраслей экономики, на профилактику и устранение последствий распространения коронавирусной инфекции.

В апреле 2021 года Президент Российской Федерации в Послании Федеральному Собранию предложил ряд новых мер в части федерального кредитования региональных бюджетов:

- объем коммерческого долга региона, превышающий 25 % его собственных доходов, заместить бюджетными кредитами со сроком погашения до 2029 года;
- провести реструктуризацию до 2029 года бюджетных кредитов со сроком погашения до 1 июля 2021 г., которые были предоставлены регионам в 2020 году для реализации мер, связанных с противодействием эпидемии;
- предоставить субъектам Российской Федерации инфраструктурные бюджетные кредиты в объеме 500 млрд руб. в течение трех лет по ставке не более 3 % и сроком погашения 15 лет. Распределение кредитов должно быть обратно пропорциональным объему долга.

Банковские кредиты и ценные бумаги как инструменты финансирования дефицита бюджетов в 2020 году заметно изменили свои роли по сравнению с предыдущими периодами:

- банковские кредиты использовались в основном как краткосрочный инструмент финансирования кассовых разрывов (наравне с казначейскими кредитами обеспечив почти 2/3 необходимого объема краткосрочного кредитования). По итогам года сальдо предоставления и погашения банковских кредитов сложилось примерно с нулевым балансом, в отличие от периода наращивания регионального долга в 2010–2015 гг. и последующего за ним периода сокращения долга в 2016–2019 гг., когда и наращивание, и сокращение долга регионов происходило в основном за счет банковских кредитов;
- объем эмиссии ценных бумаг в 2020 году оказался рекордным, увеличившись более чем в 2,3 раза по сравнению с 2019 годом. И хотя объем заимствований остается несопоставимым по сравнению с банковским кредитованием (только 10 % объема заимствований), данный инструмент является наиболее удобным для регионов, проводящих среднесрочную долговую политику;
- гарантии, как и в прежние годы, предоставлялись только в ограниченном числе регионов и в незначительных объемах. Исполнительская дисциплина по погашению гарантий в 2020 году не ухудшилась. Напротив, объем погашения составил только 0,36 млрд руб. по сравнению с 2,2 млрд ежегодно в 2016–2018 гг. и 0,8 млрд в 2019 году.

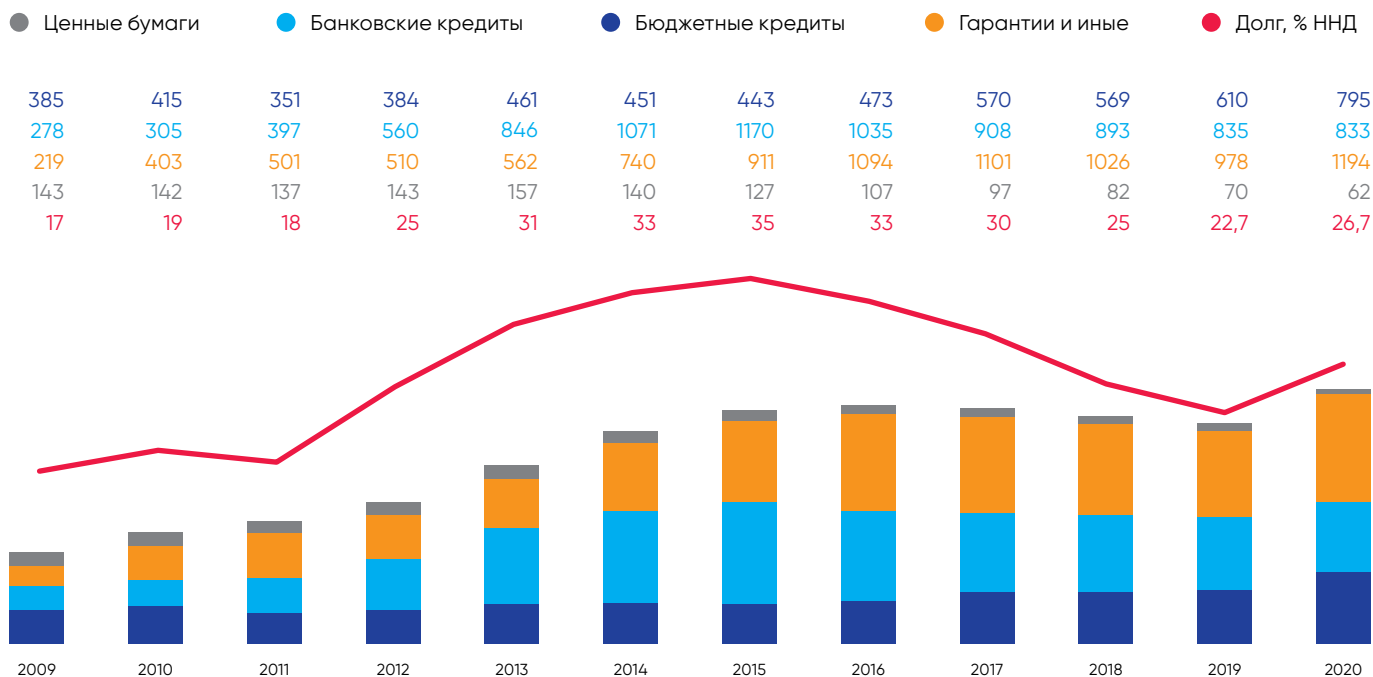
Долг

Реализованные федеральные меры по поддержке сбалансированности региональных бюджетов помогли удержать долг от сильного роста. Повышение доступности казначейских кредитов и упрощение доступа к рынку ценных бумаг позволили отказаться от больших объемов заимствований в коммерческих банках и, соответственно, сократить расходы на обслуживание долга. Кроме того, ограничения Минфина России на объемы дефицита и долга по соглашениям о реструктуризации федеральных кредитов, заключенным в 2017 году, препятствовали наращиванию коммерческого долга дотационными регионами с высоким уровнем долга. В результате по состоянию на конец 2020 года долг регионов находится на безопасном уровне, а рост долговой нагрузки в 2020 году произошел в основном в финансово сильных регионах.

2,88 трлн руб. **↑ 15,7 % к 2019 (0,390 трлн руб.)**

Совокупный государственный долг субъектов Российской Федерации и муниципальных образований на конец 2020 года

Динамика долга субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, млрд руб.



Источник: Минфин России

Увеличение долга произошло впервые с 2016 года после трехлетнего ярко выраженного периода снижения (–8 % в целом за 2017–2019 гг.).

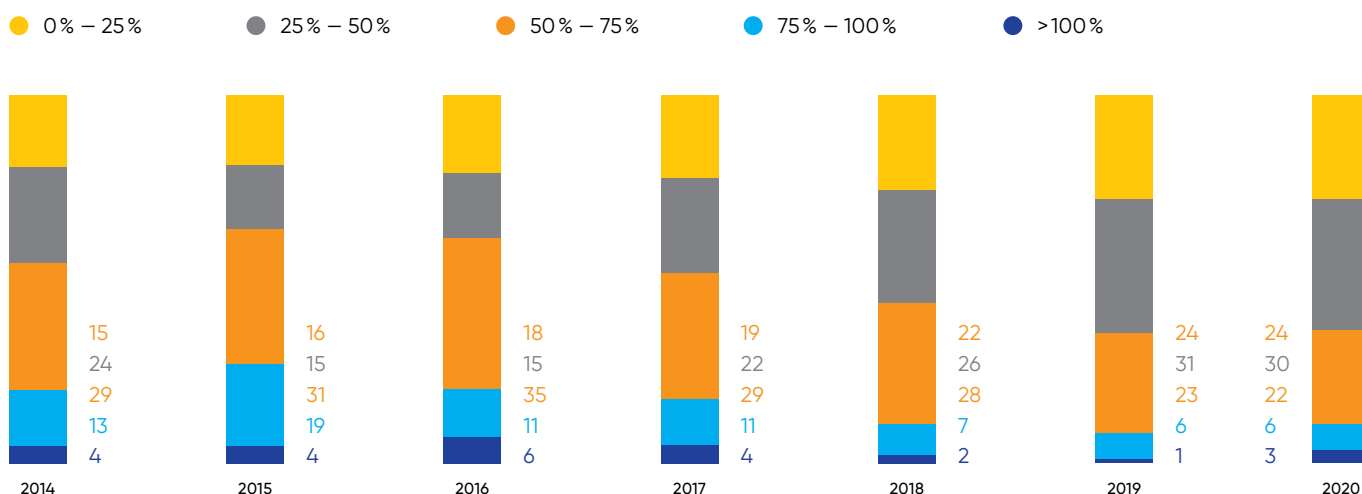
Средняя долговая нагрузка увеличилась за год с 23 % до 27 % ННД, отыграв треть достигнутого за последние три года снижения (максимальный уровень 35 % достигался в 2015 году).

Увеличился в основном государственный долг субъектов Российской Федерации (+18 %), в то время как размер долга муниципальных образований практически не изменился (+2 %), поскольку основное бремя антикризисных мероприятий регионы взяли на себя.

Региональный государственный долг увеличился в 48 регионах, снизился – в 25, не изменился – в 11, отсутствует – в г. Севастополе. Из общего объема на государственный долг субъектов Российской Федерации приходится 2,5 трлн руб. (87 %), на муниципальный – 0,39 млрд руб. (13 %). Почти 70 % прироста долга пришлось на семь субъектов Российской Федерации с высоким уровнем бюджетной обеспеченности – Московскую область (24 % прироста общей суммы долга), г. Санкт-Петербург (14 %), Свердловскую область (9 %), Кемеровскую область – Кузбасс (8 %), Пермский край (7 %) и Удмуртскую Республику (5 %).

Реализованные федеральные меры по поддержке сбалансированности региональных бюджетов, включавшие распределение трех траншей дополнительных дотаций (300 млрд руб.), дополнительных целевых трансфертов на медицинское оборудование (90 млрд руб.), реструктуризацию федеральных кредитов (80 млрд руб.), помогли удержать в 2020 году долг регионов от сильного увеличения. В мае 2020 г. аналитики S&P прогнозировали, что из-за рецессии, вызванной борьбой с распространением коронавирусной инфекции, долг регионов может серьезно увеличиться⁶ и превысить 30 % ННД.

Распределение регионов по группам долговой нагрузки, % от ННД



Источник: Минфин России

В то же время в трех субъектах Российской Федерации объем госдолга превысил 100 % ННД: в Республике Мордовия он составил 183 % ННД, Республике Хакасия – 113 % и Удмуртской Республике – 115 %. Превышение госдолга более чем на 75 % по отношению к объему ННД отмечено у шести регионов.

Из трех регионов, отнесенных в 2020 году к группе регионов с низкой долговой устойчивостью⁷, в двух долг увеличился на 11 % (Орловская и Псковская области), а в Республике Мордовия незначительно снизился (–3 %). По сравнению с 2019 годом из группы регионов с низкой долговой устойчивостью выбыли два субъекта Российской Федерации – Еврейская автономная область и Республика Марий Эл.

Основу структуры долга субъектов Российской Федерации по состоянию на 1 января 2021 г. составляют бюджетные кредиты, на которые приходится 41 % долга, ценные бумаги (28 %) и банковские кредиты (29 %). Объем предоставленных регионами гарантий незначителен – 2 %. Структура долговых инструментов за 2020 год заметно сместилась в пользу ценных бумаг (с 24 % до 28 %) и бюджетных кредитов (с 39 % до 41 %), что стало результатом целенаправленных мер Правительства Российской Федерации, включавших:

- предоставление отсрочки по выплате (реструктуризации) среднесрочных бюджетных кредитов;
- увеличение сроков и лимитов на предоставление казначейских кредитов на пополнение остатков средств;
- отмену необходимости получения кредитного рейтинга при выпуске ценных бумаг.

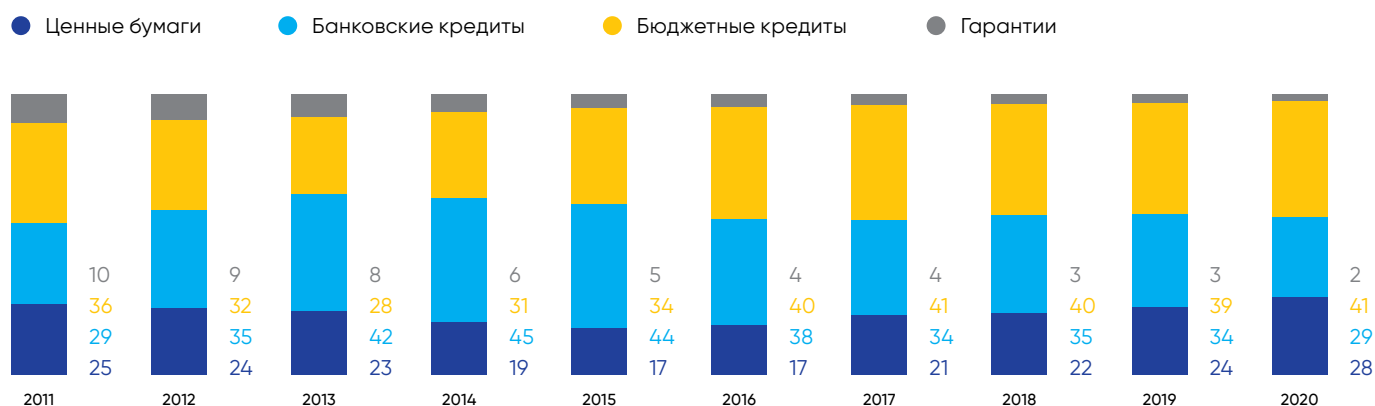
Эти меры позволили регионам отказаться от больших объемов заимствований в коммерческих банках и сократить расходы на обслуживание государственного (муниципального) долга.

Основной прирост долговых обязательств пришелся на федеральные кредиты (+216 млрд руб.) и ценные бумаги (+185 млрд руб.). Объем банковских кредитов незначительно снизился на 2,7 млрд руб.

⁶ Долги регионов вырастут до максимума с начала века из-за коронавируса – Ведомости (vedomosti.ru).

⁷ В порядке, установленном постановлением Правительства Российской Федерации от 04.03.2020 № 227.

Структура долга субъектов Российской Федерации, %



Источник: Минфин России

Основные показатели привлечения ценных бумаг субъектами Российской Федерации

Год	Объем долга по ценным бумагам	Сальдо привлечения за год	привлечение	погашение	Число регионов, зарегистрировавших условия эмиссии	Число эмитентов за год	Число регионов, имеющих долг в ценных бумагах
2014	451	-9	111	-121	30	21	37
2015	443	-6	98	-104	18	19	37
2016	473	32	161	-129	25	22	41
2017	570	97	215	-118	36	11	45
2018	569	0	87	-87	23	12	43
2019	610	40	114	-74	13	8	41
2020	795	185	267	-82	22	20	41

Источник: Минфин России

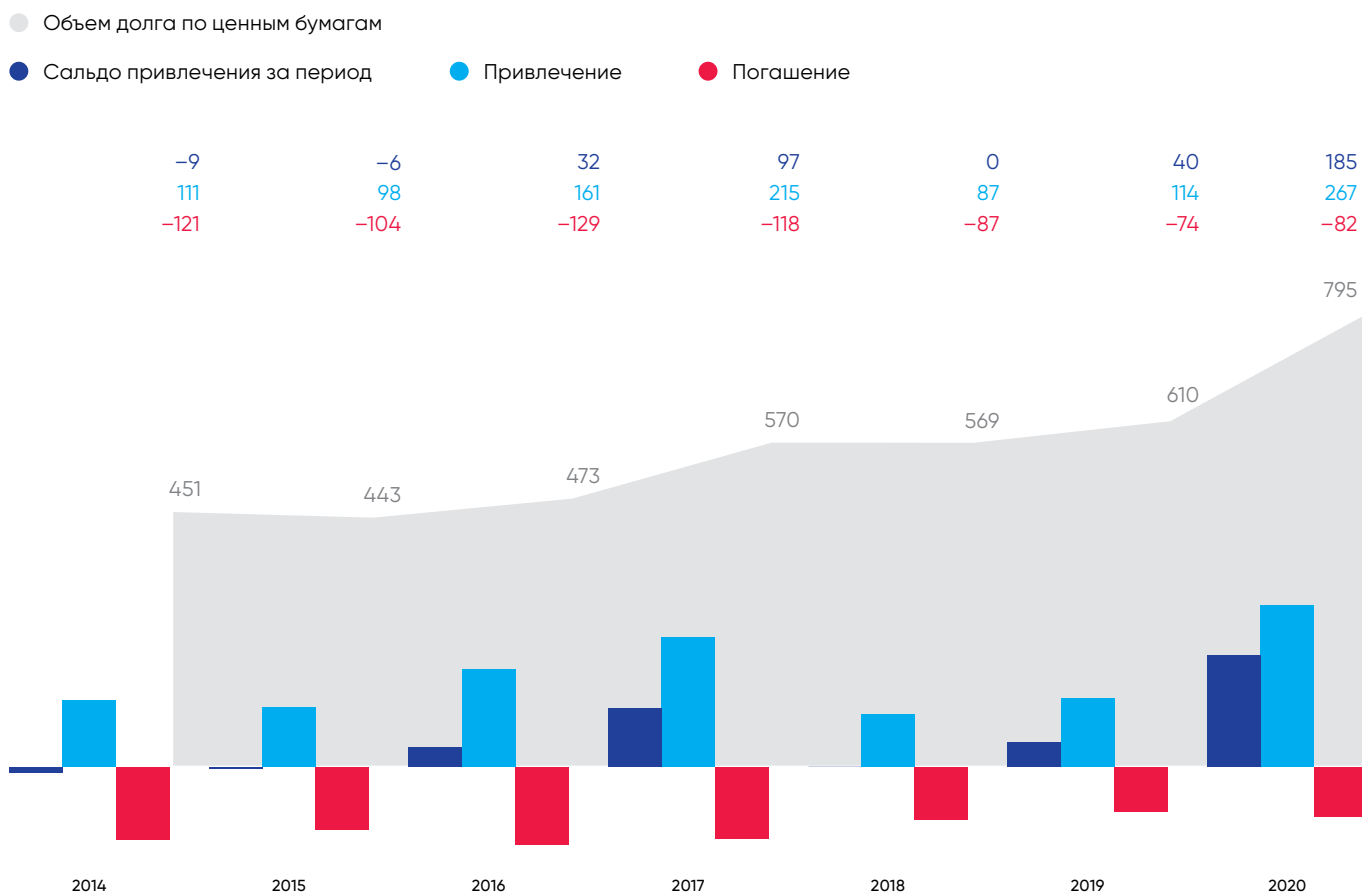
Объем гарантий остался на прежнем низком уровне – 62 млрд руб. или 2,2% в общем объеме долга. Гарантии используют в основном финансово сильные регионы с высоким рейтингом инвестиционного климата, семь из которых обеспечивают 78% общего объема предоставленных гарантий (Республика Саха (Якутия), Челябинская, Белгородская и Тюменская области, Ямало-Ненецкий АО).

Объем размещения новых выпусков региональных и муниципальных ценных бумаг за 2020 год составил 267 млрд руб., что в 2,3 раза выше объемов размещения в 2019 году (114 млрд руб.). В качестве инструмента заимствований ценные бумаги в настоящее время использует половина регионов (41 из 85 регионов).

За 2020 года эмитентами стали 20 регионов из 22, объявивших о планах по размещению ценных бумаг, причем три из них обеспечили 65% объема эмиссии – г. Санкт-Петербург (55 млрд руб.), Свердловская область (43 млрд руб.) и Московская область (74 млрд руб.). Облигации размещали в основном крупные и устойчивые в финансовом отношении регионы, многие из которых не стали получателями дополнительных дотаций на сбалансированность, поскольку дополнительные дотации не предоставлялись регионам с индексом бюджетной обеспеченности свыше 1,5. Выпуск облигаций для них стал оптимальным способом сбалансировать бюджет.

Характерно, что на рынок в 2020 году вышли только те регионы, которые ранее уже имели опыт размещения ценных бумаг и накопили положительную кредитную историю. В то же время около 30 регионов, ранее выпускавших ценные бумаги, посчитали риски увеличения долга слишком высокими.

Основные параметры долга регионов в форме ценных бумаг, млрд руб.



Источник: Минфин России, Федеральное казначейство

Кроме того, наращиванию долга субъектов Российской Федерации в 2020 году препятствовала возникшая законодательная коллизия. Весной регионам разрешили проводить заимствования для финансирования антикризисных «пандемийных» расходов, сняв ограничения на параметры дефицита и долга региональных бюджетов. Для этого были внесены изменения в Бюджетный кодекс Российской Федерации (федеральный закон от 01.04.2020 №103-ФЗ).

При этом изменения положений Бюджетного кодекса не отменяли обязательств регионов по соглашениям о реструктуризации задолженности по бюджетным кредитам, заключенным в 2017 году, которые имелись у подавляющего большинства субъектов. Для каждого региона – участника соглашений прописаны свои лимиты бюджетного дефицита и долга. Возможный объем заимствований регионов был лимитирован суммой 74 млрд руб. (объемом реструктуризации бюджетных кредитов для каждого региона), а превышение этой величины было возможно только на сумму расходов на антикризисные мероприятия, профилактику и устранение последствий распространения коронавируса, а также на сумму снижения налоговых и неналоговых доходов бюджета субъекта Российской Федерации по сравнению с 2019 годом.



Контакты

НО Фонд «Центр стратегических разработок» (ЦСР)

Москва, 125009, Газетный пер., 3–5 стр. 1, 3 этаж

Тел: +7 (495) 725-78-06

Факс: +7 (495) 725-78-14

E-mail: info@csr.ru

csr.ru