

## Регионы

### РЕГИОНАЛЬНЫЕ БЮДЖЕТЫ В 2021 г.: СФОРМИРОВАНА ПОДУШКА БЕЗОПАСНОСТИ

А. Н. ДЕРЮГИН

*Показатели исполнения консолидированных бюджетов регионов (темпы роста, общий объем бюджетных доходов и собственных налоговых и неналоговых доходов, номинальный и реальный объемы совокупного бюджетного профицита) в 2021 г. обновили рекорды последнего десятилетия. В 2022 г. это даст возможность смягчить последствия кризиса, а сокращение доли дорогих в обслуживании коммерческих кредитов позволит повысить долговую устойчивость регионов в условиях роста процентных ставок в экономике.*

*Структура расходов регионов в 2021 г. оставалась стабильной, а основные изменения в ней определялись завершением антикризисных мероприятий 2020 г. и переориентацией части расходов на направления, связанные с капитальными вложениями (ЖКХ и транспорт).*

**Ключевые слова:** бюджеты регионов, доходы бюджетов регионов, расходы региональных бюджетов, межбюджетные трансферты, региональный долг.

**JEL:** H61, H62, H63, H71, H72, H74, H77.

#### Доходы

Согласно отчету об исполнении бюджетов общий объем доходов консолидированных бюджетов регионов в 2021 г. вырос по сравнению с 2020 г. на 17,8%, что существенно выше уровня инфляции<sup>1</sup>, и составил 17,8 трлн руб. Однако соответствующий объем, выраженный в долях ВВП, не только не вырос, но даже сократился на 0,5 п.п. (с 13,9 до 13,4% ВВП), хотя и остался выше среднего за последние десять лет уровня (12% ВВП).

Налоговые и неналоговые доходы консолидированных бюджетов субъектов РФ в 2021 г. выросли на 26,4%, или на 0,4 п.п. ВВП, достигнув уровня 10,4% ВВП – максимума за последнее десятилетие. Определяющий вклад в реальный рост налоговых и неналоговых доходов внес налог на прибыль организаций, поступления которого увеличились на 54,7% (или на 0,4 п.п. ВВП), также достигнув максимальной отметки за период 2009–2021 гг. (3,46% ВВП). Основным источником подобной динамики поступлений налога на прибыль

стало повышение мировых цен на углеводороды, а также иные экспортируемые из Российской Федерации товары (металлы, удобрения и др.). Быстрее инфляции в 2021 г. увеличивались поступления по налогам на совокупный доход (+36,6%), что было обусловлено оживлением экономической активности малого и среднего бизнеса после шока 2020 г., неналоговым доходам (31,5%), акцизам (19,1%) и НДФЛ (12,7%). Более низкие темпы роста продемонстрировали имущественные налоги (6,4%).

В отличие от основных налоговых и неналоговых доходов объем межбюджетных трансфертов регионам в 2021 г. уменьшился на 2,6%, что объяснялось постепенным сокращением дополнительной финансовой помощи из федерального бюджета, которую регионы получали в 2020 г. в рамках борьбы с последствиями пандемии.

Рост бюджетных доходов в 2021 г. был зафиксирован в 83 субъектах РФ, и только в двух – Республике Крым (-3,1%) и Чукотском

*Дерюгин Александр Николаевич, старший научный сотрудник РАНХиГС при Президенте Российской Федерации; старший научный сотрудник Института экономической политики имени Е.Т. Гайдара (Москва), e-mail: deryugin@ranepa.ru*

<sup>1</sup> По данным Росстата, индекс потребительских цен в 2021 г. (декабрь 2021 г. к декабрю 2020 г.) составил 108,4%.

автономном округе (-0,9%) — отмечалось их некоторое сокращение по отношению к 2020 г. Сокращение бюджетных доходов Республики Крым стало следствием 15%-ного снижения поступлений межбюджетных трансфертов, а в Чукотском автономном округе на 29,2% уменьшились поступления налога на прибыль организаций.

В 11 субъектах Российской Федерации доходы консолидированных бюджетов увеличились за год более чем на 30%, а лидерами роста стали Липецкая (48,7% к уровню 2020 г. в номинальном выражении) и Тюменская (42,8%) области. Почти во всех этих регионах высокие темпы расширения бюджетных доходов были обусловлены опережающим ростом поступлений по налогу на прибыль организаций, и только в Республике Саха основным источником увеличения доходов были неналоговые доходы (повышение примерно в 4 раза).

Таким образом, доходы консолидированных бюджетов регионов показали в 2021 г. максимальный прирост за 2009–2021 гг., подтвердив тем самым выход из острой фазы кризиса, связанного с пандемией.

Выход из кризиса, сопровождаемый ростом бюджетных доходов регионов, зачастую приводит к усилению дифференциации уровня их бюджетной обеспеченности. Однако в 2021 г. темпы роста собственных налоговых и неналоговых доходов наименее обеспеченных регионов (35 субъектов с уровнем расчетной бюджетной обеспеченности<sup>2</sup> менее 0,6 в 2021 г.) оказались близки к соответствующему показателю среднеобеспеченных регионов (41 субъект с уровнем расчетной бюджетной обеспеченности от 0,6 до 1,0 в 2021 г.) и несколько выше соответствующего показателя более обеспеченных (16 субъектов с уровнем расчетной бюджетной обеспеченности свыше 1,0 в 2021 г.)<sup>3</sup>.

## Расходы

Расходы консолидированных бюджетов субъектов РФ за 2021 г. выросли на 8,4%, что примерно соответствовало повышению уровня цен и оказалось значительно ниже темпов роста бюджетных доходов. Отчасти такое отставание от доходов в 2021 г. было ожидаемым, поскольку рекордный дефицит 2020 г. не мог долго сохраняться, так как привел бы к существенному увеличению государственного долга регионов.

Расходы региональных бюджетов в 2021 г. достигли 16,9 трлн руб., снизившись с 14,5 до 12,9% ВВП. Из наиболее крупных отраслей самыми высокими темпами в 2021 г. повышались расходы на ЖКХ (26,9%), транспорт (17,6%), общее образование (11,5%) и дорожное хозяйство (10,6%). Более медленными темпами увеличивались расходы на дошкольное образование (4,4%), общегосударственные вопросы (3,2%), здравоохранение (1,3%) и социальную политику (3,8%). В последних двух случаях низкие темпы роста расходов были связаны с высокой базой 2020 г. и с сокращением антикризисных мероприятий в данных сферах.

Рост общего объема расходов консолидированных бюджетов регионов в четвертом квартале 2021 г. был несколько выше (12,0%), чем в среднем за год.

Структура расходов консолидированных бюджетов субъектов РФ по итогам 2021 г. по сравнению с предыдущим годом изменилась незначительно. Несколько уменьшились доли расходов в сфере здравоохранения (с 12,9 до 12,0%) и социальной политики (с 21,3 до 20,4%), но при этом они остались выше соответствующих показателей за предкризисный 2019 г. (соответственно 8,6 и 19,8%). Выросла доля расходов на ЖКХ (с 8,5 до 10%), национальную экономику (с 20,5 до 20,9%) и обра-

<sup>2</sup> Уровень расчетной бюджетной обеспеченности субъекта РФ определяется в соответствии с методологией, утвержденной постановлением Правительства РФ от 22.11.2004 г. № 670 «О распределении дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ».

<sup>3</sup> Прирост собственных налоговых и неналоговых доходов консолидированных бюджетов низко-, средне- и высокообеспеченных регионов в 2021 г. составил 27,3, 28,6 и 25,2% соответственно.

зование (с 22,8 до 23,1%). Но и здесь во всех трех случаях доля расходов не превысила предкризисного уровня 2019 г. (соответственно 10,2, 21,8 и 24,7%).

Таким образом, структура расходов регионов оставалась в целом стабильной, а основные ее изменения определялись завершением антикризисных мероприятий 2020 г. и переориентацией части расходов на направления, связанные с капитальными вложениями (ЖКХ и транспорт). При этом полного возвращения к допандемийному уровню еще не произошло.

Сокращение номинального объема расходов в 2021 г. наблюдалось в трех регионах (Сахалинской (-7,4%), Калининградской (-3%) и Смоленской (-1,2%) областях), и еще в двух он был практически нулевым (Калужской области и Республике Крым). Наибольший рост расходов продемонстрировали Курская (21,9%), Амурская (20,1%) области и г. Севастополь (16,7%). Относительно уровня инфляции, который, по данным Росстата, составил в 2021 г. 8,4%, регионы разделились практически поровну: в 41 субъекте РФ рост расходов превысил уровень инфляции, а в 44 регионах он оказался ниже ее. Следует отметить равномерную динамику увеличения бюджетных расходов по федеральным округам: лидером роста бюджетных расходов стал Центральный федеральный округ (10,8% к 2020 г.), а самые низкие темпы роста, но не сильно отличающиеся от лидера, показал Уральский (4,7%).

### **Сбалансированность региональных бюджетов и государственный долг**

Опережающий рост доходов регионов в 2021 г., происходивший в условиях сдерживания роста расходов, позволил превратить рекордный совокупный дефицит региональных бюджетов 2020 г. (677 млрд руб., или 0,63% ВВП) в сопоставимый по объему совокупный профицит (661 млрд руб., или 0,51% ВВП). Количество

регионов, исполнивших бюджет с профицитом, составило 66 (в 2020 г. — 28). У трех регионов в 2021 г. дефицит консолидированного бюджета превысил 10% налоговых и неналоговых доходов (в 2020 г. — у 18).

Объем государственного долга субъектов РФ по итогам 2021 г. сократился с 2,50 до 2,47 трлн руб., а долговая нагрузка<sup>4</sup> — с 27,3 до 21%, что стало минимальным значением за период 2009—2021 гг.

В 2021 г. существенно изменилась структура долга: значительно повысились доли бюджетных кредитов (на 11,2 п.п. — до 55,4%, что является максимальным значением за 2005—2021 гг.) и государственных ценных бумаг (на 1,5 п.п. — до 32,3%, т.е. максимального уровня за 2011—2021 гг.), а доля кредитов кредитных организаций снизилась до 10,4% (минимальное значение за 2005—2021 гг.). Указанные изменения стали результатом федеральной антикризисной политики в отношении регионов по дополнительному предоставлению бюджетных кредитов и замещению ими коммерческого долга регионов. В итоге общая доля коммерческого долга (кредитов кредитных организаций и государственных ценных бумаг) в общем объеме государственного долга регионов по итогам 2021 г. составила 42,7%, впервые за период 2005—2021 гг. опустившись ниже 50%.

Таким образом, регионы завершили 2021 г. с рекордными для последнего десятилетия показателями исполнения консолидированных бюджетов по объему и темпам роста бюджетных доходов, а также совокупному размеру бюджетного профицита (661 млрд руб.), который послужит финансовым ресурсом для смягчения последствий нового кризиса, которые начнут проявляться уже марте-апреле 2022 г. Сокращение доли дорогого в обслуживании коммерческого долга в условиях роста процентных ставок в экономике позволит повысить долговую устойчивость регионов.

<sup>4</sup> Долговая нагрузка региона определяется как отношение объема его государственного долга к объему налоговых и неналоговых доходов его бюджета за соответствующий год.

В Правительстве Российской Федерации пока не происходило активного обсуждения антикризисных мер поддержки регионов, тем более что в начале года всегда есть возможность оказания финансовой помощи терри-

ториям без увеличения расходов федерального бюджета за счет опережающего предоставления дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ, а также иных дотаций и субсидий. ■

### **Regional Budgets in 2021: Safety Cushion has been Created**

**Alexander N. Deryugin** — Senior Researcher of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration; Senior Researcher of the Gaidar Institute for Economic Policy (Moscow, Russia). E-mail: deryugin@ranepa.ru

*In 2021, the performance indexes of consolidated regional budgets (growth rates; total budget revenues and own tax plus non-tax revenues; nominal and real volumes of aggregate budget surplus) updated the all-time high of the last decade. In 2022, this will provide an opportunity to mitigate the effects of the crisis, and the reduction in the share of expensive commercial loans servicing will increase the debt sustainability of the regions against the backdrop of rising interest rates in the economy.*

*The structure of regional expenditures in 2021 remained stable, and its main changes were related to the completion of anti-crisis measures in 2020 and the reorientation of some expenditures to areas related to capital investments (housing and utilities sector and transport).*

**Key words:** regions' budgets, revenues of regional budgets, expenditures of regional budgets, intergovernmental fiscal transfers, regional debt.

**JEL-codes:** H61, H62, H63, H71, H72, H74, H77.