

Счетная палата оценила устойчивость российской экономики в 2020 году

В 2020 году российская экономика развивалась в условиях уникального по своей природе экономического кризиса, причиной которого стали карантинные меры, приведшие почти к двухмесячному глобальному локдауну, и рекордное падение цен на нефть в апреле. Счетная палата подготовила аналитическую записку о ходе исполнения федерального бюджета и консолидированных бюджетов регионов за прошедший год. С ней можно ознакомиться на сайте ведомства. В статье представлены основные выводы.



Светлана Юрьевна ОРЛОВА,
аудитор Счетной палаты
Российской Федерации



Вадим Вадимович ДУБИНКИН,
директор Сводного
департамента аудита
федерального бюджета
Счетной палаты Российской
Федерации

Федеральный бюджет

Исполнение федерального бюджета в 2020 году осуществлялось с учетом законодательно установленных особенностей, предусматривающих расширение права Правительства РФ без внесения изменений в закон о бюджете осуществлять заимствования и предоставлять гарантии с превышением верхних пределов долга, программ заимствований и гарантий. Кроме того, Правительство РФ могло использовать средства ФНБ на покрытие дефицита в соответствии с бюджетным правилом, увеличивать расходы с превышением общего объема расходов, перераспределять расходы и (или) направлять их в резервный фонд Правительства РФ по решениям Комиссии Федерального собрания РФ по перераспределению бюджетных ассигнований в текущем финансовом году и плановом периоде, предусмотрен и ряд других мер.

Поступление доходов — 18,7 триллиона рублей — сложилось ниже как прогнозируемого объема на 2020 год на 1,9 триллиона рублей (на 9,1%), так и фактического объема доходов 2019 года на 1,5 триллиона рублей (на 7,3%). Объем сводной бюджетной росписи с изменениями составил 23,842 триллиона рублей, что на 4,176 триллиона рублей (или на 21,2%) больше расходов, утвержденных Федеральным законом от 2 декабря 2019 года № 380-ФЗ «О федеральном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов», а объем положительных изменений сводной бюджетной росписи составил почти 50% кассовых

расходов. Это самый высокий объем перераспределения бюджетных ассигнований за последние десять лет.

Объем неисполненных бюджетных ассигнований составил 1,021 триллиона рублей, что сопоставимо с объемом неисполненных ассигнований за 2019 год (1,121 триллиона рублей). Таким образом, предоставленная большая гибкость в исполнении федерального бюджета не повлияла на объем неисполнения расходов. Уровень исполнения расходов составил 95,7% показателя сводной бюджетной росписи с изменениями. За последние десять лет уровень исполнения расходов был ниже в 2018 году — 95,6% и в 2019 году — 94,2%. На протяжении ряда лет увеличивается объем неисполненных бюджетных ассигнований. Так, по сравнению с 2016 годом объем неисполненных расходов увеличился в 4,6 раза.

Дефицит федерального бюджета составил 4,1 триллиона рублей (3,8% ВВП) — максимальный показатель за последние десять лет. Финансирование дефицита в основном обеспечено за счет размещения государственных ценных бумаг. Привлечение государственных внутренних заимствований составило 5,2 триллиона рублей, что в 2,5 раза больше привлечения в 2019 году и является максимальным объемом более чем за 15 лет.

Как уже отмечалось, отличительной особенностью исполнения бюджета в 2020 году была возможность перераспределять бюджетные средства по предложениям министерств и ведомств через



резервный фонд Правительства РФ. В том числе перераспределять средства можно было на решение вопросов финансового обеспечения мероприятий по предотвращению влияния ухудшения экономической ситуации на развитие отраслей экономики, на профилактику и устранение последствий распространения коронавирусной инфекции.

Федеральным законом о бюджете утвержден размер резервного фонда Правительства РФ на на прошлый год в объеме 14,8 миллиарда рублей. В 2020 году были приняты решения, предусматривающие его увеличение на 4,455 триллиона рублей, что в 15 раз превышает объем увеличения фонда в 2019 году. При этом расходы средств фонда в 2020 году были на уровне поступлений в него — они составили 4,059 триллиона рублей, и в 21 раз превысили объем выплат в 2019 году.

По состоянию на 1 января 2021 года нераспределенный остаток бюджетных ассигнований резервного фонда Правительства РФ составил 410,55 миллиарда рублей, что на 241,1 миллиарда рублей, или в 2,4 раза больше, чем на начало 2020 года. По экспертной оценке Счетной палаты, более 70% средств было направлено на решение вопросов

финансового обеспечения мероприятий по предотвращению влияния ухудшения экономической ситуации на развитие отраслей экономики, на профилактику и устранение последствий распространения коронавирусной инфекции.

Уровень исполнения расходов на реализацию госпрограмм составил 95,6% (в открытой части) и превысил уровень 2019 года на 1,4 процентного пункта (94,2%). Однако расходы по 42 из 43 госпрограмм исполнены не в полном объеме. Например, менее чем на 90% исполнены расходы по восьми госпрограммам — управление госфинансами, космическая деятельность, фармацевтическая промышленность, электронная промышленность, авиационная промышленность, национальная политика, образование, развитие Северного Кавказа. Из них по четырем — управление госфинансами, электронная промышленность, авиационная промышленность, развитие Северного Кавказа — исполнение по расходам сложилось ниже уровня 2019 года.

На низком уровне осуществлялись расходы по госпрограммам отдельными ответственными исполнителями, соисполнителями и участниками. Анализ причин недостаточного уровня исполнения расходов, в том числе на реализацию

госпрограмм, является одним из вопросов проверки Счетной палатой отчета об исполнении федерального бюджета.

Несмотря на улучшение по сравнению с 2019 годом на 5,9 процентного пункта уровня исполнения расходов по нацпроектам, ни по одному из них исполнение не достигло 100%. На низком уровне исполнены расходы по четырем нацпроектам (программам) — «Образование» (86,4%), «Здравоохранение» (96,1%), «Цифровая экономика Российской Федерации» (96,9%), «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы» (96,9%).

Из 65 главных распорядителей, задействованных в исполнении нацпроектов, в полном объеме их исполнили только 29. Основными причинами низкого кассового исполнения являются длительность проведения конкурсных процедур, строительных и ремонтных работ, а также ситуация, вызванная распространением новой коронавирусной инфекции, и другие.

При реализации нацпроектов отмечаются недостатки, связанные не только с низким уровнем исполнения расходов на их реализацию, но и с нарушением сроков и (или) недостижением результатов и показателей. При этом дать корректную

оценку достижения запланированных показателей в настоящий период достаточно проблематично. Срок предоставления официальной статистической информации по показателям нацпроектов определен периодом с 31 марта по 1 сентября года, следующего за отчетным.

На фоне принятых в 2019–2020 годах мер по повышению эффективности реализации федеральной адресной инвестиционной программы (ФАИП)

с 2019 годом. Тогда КБС были исполнены с профицитом 4,7 миллиарда рублей: суммарный профицит 50 регионов составлял 237,1 миллиарда рублей, а суммарный дефицит 35 регионов — 232,9 миллиарда рублей. Анализ данных также показал, что более 640 миллиардов рублей (или 88%) дефицита пришлось на регионы с сырьевой направленностью, а также на Москву, Санкт-Петербург, Московскую и Ленинградскую области.

на реализацию нацпроектов направили порядка 1,488 триллиона рублей (92% предусмотренных на эти цели средств). По сравнению с аналогичным периодом прошлого года субъекты увеличили свои расходы на нацпроекты на 25%. Местные бюджеты перечислили 469 миллиардов рублей (90% предусмотренных средств), что на 24% больше, чем в прошлом году.

Наибольший объем средств направлен бюджетами субъектов на нацпроекты «Демография» — 429 миллиардов рублей, «Безопасные и качественные автомобильные дороги» — 321 миллиард рублей, «Здравоохранение» — 209 миллиардов рублей, «Жилье и городская среда» — 191 миллиард рублей, «Образование» — 160 миллиардов рублей.

Счетная палата также отмечает, что доходы семи субъектов РФ на 1 января текущего года более чем на 70% были сформированы за счет безвозмездных поступлений от других бюджетов бюджетной системы, и, таким образом, это наиболее зависимые от федеральной помощи регионы:

- 1) Республика Ингушетия — 86,3%;
- 2) Чеченская Республика — 83,7%;
- 3) Республика Тыва — 82,7%;
- 4) Республика Дагестан — 74,2%;
- 5) Карачаево-Черкесская Республика — 73,6%;
- 6) Республика Крым — 72,5%;
- 7) город Севастополь — 72,2%.

Кроме того, можно отметить, что в результате роста безвозмездных поступлений их удельный вес в структуре доходов всех регионов РФ увеличился с 18,1 до 25,3%, а вот налоговых и неналоговых доходов, напротив, снизился с 81% до 72,5%.

Говоря о налоговых и неналоговых доходах, хотелось бы обратить внимание на их снижение в 37 регионах в целом на 1,8%. Данные показывают: уменьшение связано с отрицательной динамикой по налогу на прибыль организаций. Более того, снижение по этому виду налога отмечалось в 63 регионах и в общем составило 431,2 миллиарда рублей, или 12,8%. Счетная палата выделяет шесть регионов с наибольшим снижением по этому виду поступлений:

- 1) Республика Тыва — на 57,8%;
- 2) Ненецкий автономный округ — на 51,6%;
- 3) Республика Коми — на 48,8%;

В 2020 году консолидированные бюджеты субъектов РФ были исполнены с дефицитом 676,5 миллиарда рублей. 88% дефицита пришлось на регионы с сырьевой направленностью, а также на Москву, Санкт-Петербург, Московскую и Ленинградскую области

уровень исполнения расходов на данную программу вырос по сравнению с 2019 годом, но все же является недостаточно высоким — лишь 88,3%. Уровень ввода в эксплуатацию объектов ФАИП продолжает оставаться низким, по предварительным данным Росстата — лишь 51,2%. Основными причинами низкого уровня исполнения ФАИП, как и в предыдущие годы, являются включение в программу объектов без утвержденной проектной документации, пообъектной детализации, необходимых нормативных правовых актов, недостаточный контроль за выполнением работ подрядными организациями. На показатели реализации ФАИП повлияла также сложная экономическая ситуация, связанная с распространением новой коронавирусной инфекции.

Консолидированные бюджеты регионов

В 2020 году консолидированные бюджеты субъектов РФ (КБС) были исполнены с дефицитом 676,5 миллиарда рублей. При этом в 28 регионах сложился суммарный профицит на 53,3 миллиарда рублей, а в 57 регионах — суммарный дефицит на 729,8 миллиарда рублей. Можно сказать, что ситуация значительно изменилась по сравнению

Доходы

Сравнивая 2019 и 2020 годы, можно отметить, что доходы КБС увеличились на 9,8% и были равны 14,901 триллиона рублей. Это на 2% выше прогноза. Рост доходов наблюдался в 80 субъектах РФ, наибольший был отмечен в следующих: городе Севастополе — на 54,5%, Республике Тыва — на 43,2%, Еврейской автономной области — на 40,2% и Кабардино-Балкарской Республике — на 35,2%.

Увеличение доходов можно объяснить дополнительной поддержкой регионов за счет безвозмездных поступлений от других бюджетов бюджетной системы. Счетная палата отмечает, что она по сравнению с 2019 годом увеличилась на 53,9%. Из федерального бюджета в рамках таких перечислений было предусмотрено 3,804 триллиона рублей, при этом кассовое исполнение составило 3,698 триллиона рублей, или 97,2%.

Из федерального бюджета на реализацию нацпроектов направлено 2,149 триллиона рублей, в том числе межбюджетные трансферты регионам — около 815 миллиардов рублей. По сравнению с аналогичным периодом прошлого года перечисления выросли на 34%. Регионы, в свою очередь,

- 4) Ямало-Ненецкий автономный округ — на 45,7%;
 5) Астраханская область — на 45,2%;
 6) Республика Хакасия — на 44,7%.

При этом в 2020 году более чем на 90% за счет налоговых и неналоговых поступлений сформировали свои доходы пять регионов:

- 1) город Санкт-Петербург — 92%;
 2) Ямало-Ненецкий автономный округ — 91,7%;
 3) Тюменская область — 90,7%;
 4) Ханты-Мансийский автономный округ — Югра — 90,6%;
 5) Сахалинская область — 90,5%.

Отмечено два периода, когда произошло наибольшее снижение данного налога (по сравнению с аналогичным показателем прошлого года), а именно на 17,5% в июле и на 17,9% в августе. А вот положительную динамику по сравнению с 2019 годом можно отметить по НДФЛ (рост на 7,5%), акцизам (рост на 5,6%) и по группе налогов на имущество (0,5%).

Снижение доходной части консолидированных бюджетов субъектов РФ наблюдалось в следующих пяти регионах:

- 1) в Тюменской области — на 20,3%, что связано со снижением налога на прибыль организаций на 34,6%;

- 2) в Ямало-Ненецком автономном округе — на 11,9%, что связано со снижением налога на прибыль организаций на 45,7%;

- 3) в Сахалинской области — на 10,4%. Это можно объяснить снижением поступлений доходов в виде доли прибыльной продукции государства при выполнении соглашений о разделе продукции на 38,1%, а также падением безвозмездных поступлений на 28,1%;

- 4) в Чукотском автономном округе — на 4,1%, что связано с падением безвозмездных поступлений на 27,8%;

- 5) в Ненецком автономном округе — на 2,1%. Это произошло из-за снижения на 51,6% налога на прибыль организаций.

Таким образом, можно отметить, что в структуре доходов прослеживались значительные изменения в удельном весе:

- доля налога на прибыль организаций снизилась на 5,1% и составила 19,6%;
- доля НДФЛ снизилась на 0,7% и составила 28,5%;
- доля по группе налогов на имущество снизилась на 0,9% и составила 9,1%;

- доля безвозмездных поступлений, напротив, выросла на 8,5% и составила 27,5%.

Расходы

Рост расходов отмечается в 83 регионах, при этом в 72 субъектах РФ расходы выросли на 10% и более, из них наибольшие показатели роста сложились в:

- Республике Тыва — 42,7%;
- Республике Ингушетия — 39%;
- городе Севастополе — 38,9%;
- Кабардино-Балкарской Республике — 38,8%;
- Республике Дагестан — 38,6%;
- Еврейской автономной области — 34,9%;
- Республике Марий Эл — 34,7%;
- Республике Хакасия — 34,3%;
- Республике Калмыкия — 33,6%;
- Амурской области — 31,9%;
- Республике Карелия — 30,3%.

В структуре расходов наибольшая доля приходится на такие разделы, как «Образование» — 22,8%, «Социальная политика» — 21,3%, «Национальная экономика» — 20,5%, «Здравоохранение» — 12,9% и «Жилищно-коммунальное хозяйство» — 8,5%. Основная причина роста расходов социальной направленности связана с реализацией мероприятий по недопущению распространения COVID-19.

Государственный долг

Если сравнить объем госдолга субъектов РФ с предыдущим годом, то можно увидеть, что он вырос на 383 миллиарда рублей, или на 18,1%, и составил на 1 января 2021 года 2,496 триллиона рублей. Это максимальное значение за последние десять лет. По наблюдению Счетной палаты рост госдолга произошел в 48 субъектах, но наиболее значительный отмечен в следующих:

- в городе Санкт-Петербурге — в 2,8 раза;
- в Пермском крае — в 2,3 раза;
- в Кемеровской области — в 1,9 раза;
- в Камчатском крае и Иркутской области — в 1,7 раза;
- в Челябинской области — в 1,6 раза.

Хотелось бы отметить, что при этом в 25 регионах госдолг снизился, в 11 регионах — остался на уровне начала 2020 года. Не имеет долговых обязательств город Севастополь.

Счетная палата РФ обращает внимание на то, что отношение госдолга к налоговым и неналоговым доходам субъектов РФ составило в 2020 году 27,3%. Превышение госдолга более чем на 70% отмечается в 17 регионах, а 100% — в трех субъектах:

- 1) Республике Мордовия — 195,2%;
 2) Республике Хакасия — 137,5%;
 3) Удмуртской Республике — 130%.

На 1 января 2021 года задолженность по кредитам от кредитных организаций снизилась по сравнению с началом 2020 года на 7,7 миллиарда рублей (на 1,3%) и составила 568,1 миллиарда рублей, по госгарантиям субъектов РФ снизилась на 7 миллиардов рублей (на 12,6%) и составила 48,4 миллиарда рублей. Задолженность же по кредитам, привлеченным в бюджет субъекта РФ от других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, напротив, выросла на 216,7 миллиарда рублей, или на 24,5%, и составила 1,103 триллиона рублей, по государственным ценным бумагам субъектов РФ выросла на 181,4 миллиарда рублей (на 30,8%) и составила 769,9 миллиарда рублей.

В структуре долговых обязательств доля бюджетных кредитов, привлеченных в бюджет субъекта РФ от других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, увеличилась на 2,3 процентного пункта и составила 44,2%. Доля кредитов, полученных субъектами РФ от кредитных организаций, уменьшилась на 4,4 процентного пункта и составила 22,8%.

Объем долга муниципальных образований, входящих в состав субъектов РФ, на 1 января 2021 года вырос по сравнению с началом 2020 года на 7,2 миллиарда рублей, или на 1,9%, и составил 387,4 миллиарда рублей. В структуре долга муниципальных образований наибольший удельный вес занимают кредиты от кредитных организаций (68,2%) и бюджетные кредиты от других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации (23,5%).

Подводя итог, хотелось бы отметить основные риски исполнения консолидированных бюджетов регионов на 2021 год. Это сокращение финансовой помощи Федерации, в том числе нецелевой в виде дотаций на сбалансированность бюджетов регионов, и, как следствие, увеличение госдолга регионов для покрытия первоочередных расходов.