

# Бюджетно-финансовое положение субъектов Российской Федерации: среднесрочные тенденции в региональном разрезе

**Михаил Викторович Мильчаков**

E-mail: [milchakovmv@mail.ru](mailto:milchakovmv@mail.ru)

г. Москва, Российская Федерация

## Аннотация

В статье рассматриваются изменения в бюджетно-финансовом положении субъектов РФ, произошедшие за 2020–2022 гг. В этот период регионы столкнулись с новым вызовом в лице пандемии. Автор дает количественную оценку произошедшим изменениям, анализирует особенности мер поддержки и проводившейся региональной политики. В статье проанализированы изменения параметров доходов бюджетов регионов, бюджетных дефицитов, долговой нагрузки. Кроме того, выделена группа регионов с максимальными изменениями доходов на душу населения, определены факторы таких изменений. Особое внимание уделено мерам в сфере долговой политики, правилам предоставления дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности, демографическим характеристикам, влияющим на региональные расходы. Представлены предложения о возможном дальнейшем совершенствовании системы межбюджетных отношений, в том числе подходов к предоставлению текущей финансовой помощи.

**Ключевые слова:** межбюджетные отношения, государственный долг, межбюджетные трансферты, бюджеты регионов, бюджетная обеспеченность, пандемия

**JEL:** H61, H63, H72, H77, R11, R58

**Для цитирования:** Мильчаков М. В. Бюджетно-финансовое положение субъектов Российской Федерации: среднесрочные тенденции в региональном разрезе // Финансовый журнал. 2024. Т. 16. № 2. С. 104–125. <https://doi.org/10.31107/2075-1990-2024-2-104-125>.

© Мильчаков М. В., 2024

---

<https://doi.org/10.31107/2075-1990-2024-2-104-125>

## Fiscal and Financial Situation of the Constituent Entities of the Russian Federation: Medium-term Trends in the Regional Context

**Mikhail V. Milchakov**

Moscow, Russian Federation

[milchakovmv@mail.ru](mailto:milchakovmv@mail.ru)

## Abstract

The article is devoted to the changes in the fiscal and financial situation of Russian regions in 2020–2022. During this period, the regions faced a new challenge in the form of a pandemic. The author gives a quantitative assessment of the changes that have occurred, analyzes the features of support measures and the regional policy being implemented. The article examines changes in the parameters

*of regional budget revenues, budget deficits and debt burden. In addition, the author identifies a group of regions with maximum changes in per capita budget revenues and the factors that caused these changes. The author pays special attention to measures in the field of debt policy, methodology for equalization grant allocation, as well as demographic characteristics affecting regional expenditures. The article presents proposals for possible further improvement of the system of interbudgetary fiscal relations, including approaches to the provision of unconditional gap-filling financial support.*

**Keywords:** *intergovernmental fiscal relations, public debt, intergovernmental transfers, regional budgets, budget fiscal capacity index, pandemic*

**JEL:** H61, H63, H72, H77, R11, R58

**For citation:** *Milchakov M.V. (2024). Fiscal and Financial Situation of the Constituent Entities of the Russian Federation: Medium-term Trends in the Regional Context. Financial Journal, 16 (2), 104–125 (In Russ.). <https://doi.org/10.31107/2075-1990-2024-2-104-125>.*

© Milchakov M.V., 2024

---

---

## **ВВЕДЕНИЕ**

Социально-экономическая и бюджетно-финансовая ситуация в субъектах Российской Федерации в известной степени характеризуется значительной инерционностью. Однако в 2020–2022 гг. возник ряд новых факторов различной природы, повлиявших на обстановку в регионах, на их социально-экономическое положение.

В рамках данного периода можно отметить одновременное сочетание и действие факторов регионального развития, имеющих долгосрочный и инерционный характер, а также более краткосрочных факторов и новых обстоятельств (в частности, пандемии), проявившихся именно в рассматриваемый временной отрезок.

К числу долгосрочных факторов можно отнести общую исторически сложившуюся асимметрию социально-экономического пространства, инфраструктурного обустройства и, как следствие, закрепившихся различий в бюджетно-финансовом положении регионов России. В сфере территориального развития и поддержки субъектов РФ роль основного механизма снижения межрегионального неравенства по-прежнему выполняет дотация на выравнивание бюджетной обеспеченности. В отношении отдельных приоритетных территорий (Крымский полуостров, Калининградская область) длительное время реализуются долгосрочные программы социально-экономического развития.

Однако в 2020 г. наша страна, как и все другие государства, столкнулась с новым серьезным вызовом в лице пандемии. ВВП России по итогам 2020 г. сократился на 2,7%. Пандемия стала новым фактором, оказавшим значимое влияние на социально-экономическую ситуацию в регионах. К числу новых факторов, которые отсутствовали в начале рассматриваемого периода, также можно отнести комплекс мер мобилизационного характера, активизацию отраслей ВПК, изменение логистических цепочек и внешнеэкономических связей в условиях санкционного давления, усложнение ситуации в приграничных регионах и присоединение новых территорий в 2022 г.

При этом рубеж 2019 и 2020 гг. стал примечательным и с точки зрения запуска новых инструментов регионального социально-экономического развития. Оказание значительной части целевой финансовой помощи регионам осуществляется в соответствии с национальными целями и национальными проектами, запущенными в 2019 г. Для развития отстающих регионов были сформированы и с 2020 г. реализуются индивидуальные программы социально-экономического развития. Также были запущены новые

механизмы инфраструктурного развития, в том числе предоставление инфраструктурных бюджетных кредитов, проведена дополнительная реструктуризация задолженности регионов по бюджетным кредитам.

**Целью** данной статьи является оценка изменений в сфере бюджетно-финансового положения субъектов Российской Федерации за 2020–2022 гг. с учетом использования основных механизмов оказания финансовой поддержки, выделенных долгосрочных и относительно новых факторов. При этом автор не ставил задачей подробный анализ эффективности региональных мер по противодействию последствиям пандемии, а также анализ влияния мероприятий мобилизационного характера на региональное развитие. Кроме того, для обеспечения корректности проводимых сопоставлений в сравнительный анализ не включен 2023 г., в котором изменилось количество субъектов РФ.

Для достижения данной цели автор поставил следующие исследовательские **задачи**:

- выделить группы регионов с наиболее существенным изменением бюджетно-финансового положения, дать количественную оценку этим изменениям;
- определить изменения в географии распределения финансовой помощи между регионами в увязке со спецификой положения регионов, оказавшихся в группе риска, рассмотреть основные меры по поддержке регионов;
- по результатам проведенного анализа представить предложения по возможному дальнейшему совершенствованию механизмов оказания финансовой поддержки регионам с учетом выявленных изменений.

Анализ изменений в бюджетно-финансовом положении регионов и выявление групп субъектов РФ с наиболее существенной трансформацией бюджетных параметров проводился за период 2020–2022 гг. В качестве основы для анализа данных использовалась информация из открытых источников (интернет-сервис «Электронный бюджет», Федеральное казначейство, Росстат, данные Минфина России).

### **АНАЛИЗ ИЗМЕНЕНИЙ В БЮДЖЕТНО-ФИНАНСОВОМ ПОЛОЖЕНИИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Для оценки изменений бюджетно-финансового положения регионов и анализа сбалансированности региональных бюджетов рассмотрены три показателя: доходы консолидированного регионального бюджета в увязке с уровнем расчетной бюджетной обеспеченности субъекта Российской Федерации, дефицит (профицит) консолидированного бюджета региона, а также объем государственного и муниципального долга консолидированного бюджета региона.

#### **Анализ динамики доходов консолидированных бюджетов регионов на душу населения**

Показатель, отражающий изменение доходов консолидированного бюджета региона (далее — КБР) на душу населения относительно среднего значения по субъектам РФ за рассматриваемый период представлен на рис. в Приложении.

Данный показатель рассчитывался следующим образом. К примеру, в 2019 г. доходы консолидированного регионального бюджета Удмуртской Республики на душу населения составляли 62,8 тыс. руб. на человека (среднее значение по субъектам РФ — 92,4 тыс. руб.). Соответственно, бюджетные доходы на душу населения по республике составляли 68% от среднероссийского значения. В 2022 г. данный показатель составлял уже 63%. Таким образом, за три года положение региона по объему бюджетных доходов на душу населения относительно других субъектов РФ ухудшилось на 5 п. п. При этом в текущих ценах общие доходы консолидированных бюджетов регионов на душу населения в 2022 г. по сравнению с 2019 г. увеличились на 45%.

У 39 субъектов РФ отмечалось выраженное изменение уровня доходов консолидированного бюджета региона на душу населения относительно среднего значения по регионам России в 2022 г. по сравнению с 2019 г. При этом у 26 регионов имел место прирост данного показателя на уровне более 6,6 п. п., у 13 субъектов Российской Федерации отмечалось его снижение на 4,5 п. п. и более. Эти границы определены экспертно-аналитическим путем, исходя из распределения значений данного показателя по субъектам РФ. Остальные регионы характеризовались незначительным изменением значений данного показателя.

Наибольший относительный рост доходов КБР на душу населения (более 25 п. п.) имели отдельные ресурсные регионы (Кемеровская область, Ненецкий АО и ЯНАО) и г. Санкт-Петербург. Заметным относительным снижением доходов КБР на душу населения (более чем на 36 п. п.) характеризовались некоторые нефтедобывающие регионы (ХМАО и Тюменская область), а также Калининградская и Магаданская области. Негативная коррекция отмечалась также в г. Москве, Калужской области и Республике Якутия (на уровне 16 п. п.).

Изменения в региональной доходной базе возможны как за счет изменения собственной налоговой базы, так и ввиду перераспределения финансовой поддержки между регионами, что в конечном счете влияет на объем безвозмездных поступлений в региональные бюджеты. Также важно учитывать общий уровень социально-экономического развития региона и значение показателя расчетной бюджетной обеспеченности (далее — РБО), который используется при распределении дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации и межбюджетных субсидий.

Учет РБО в увязке с динамикой относительного изменения доходов на душу населения важен для оценки чувствительности воздействия текущих изменений на базовый уровень финансового благополучия региона (соответственно, чем выше изначально уровень РБО, тем менее критично относительное снижение бюджетных доходов на душу населения при прочих равных условиях). Такой подход позволяет, с одной стороны, выделить группу регионов, оказавшихся в зоне риска (низкий РБО, негативная динамика доходов на душу населения относительно среднероссийского уровня), с другой стороны, определить группу регионов-лидеров с опережающей динамикой доходов и опорой на внутренние доходные налоговые источники.

В табл. 1 приведены субъекты Российской Федерации с наибольшим изменением показателя доходов КБР на душу населения. Все регионы разбиты на 12 групп. Местоположение региона определяется двумя индексами: первый буквенный индекс отражает положение региона исходя из динамики доходов (от А — с наибольшей положительной динамикой до D — с максимальной отрицательной динамикой); второй цифровой индекс характеризует уровень расчетной бюджетной обеспеченности региона после выравнивания бюджетной обеспеченности (от 1 — с наибольшим показателем, то есть это самые обеспеченные регионы, до 4 — это подгруппа регионов с наиболее низкими бюджетно-финансовыми возможностями).

Данные группы определены экспертно-аналитическим путем, исходя из распределения значений вышеуказанных показателей по субъектам РФ. По каждому показателю выделено четыре группы. Соответственно, для динамики бюджетных доходов предусмотрено две группы с разной опережающей глубиной снижения и две группы, отличающиеся по темпам опережающей положительной динамики. По показателю РБО (после распределения дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности) также выделено четыре группы, у двух из которых РБО превышает среднероссийское значение (принимается равным 1), а у двух групп — менее данного параметра (0,999 и ниже). Данный подход позволяет объективно выделить регионы с различным бюджетно-финансовым положением.

К примеру, Самарская область, у которой рост доходов за рассматриваемый период составляет 8 п. п. (подгруппа В) и при этом показатель РБО на 2023 г. определен в размере 1,064 (подгруппа 2), оказалась в группе регионов В2.

**Группы субъектов РФ по сочетанию динамики изменения уровня доходов на душу населения относительно среднероссийского уровня и показателя расчетной бюджетной обеспеченности**

Группы субъектов РФ по изменению доходов КБР на душу населения относительно среднероссийского значения (первая строка горизонтального заголовка — изменение доходов за 2019–2022 гг., п. п.)																		
	А — рост более 20			В — рост от 6 до 20			С — снижение от -4 до -20			D — снижение более -20								
	1	2	3	1	2	3	1	2	3	1	2	3						
1 — более 1,5	г. Санкт-Петербург	25	2,034	-			г. Москва	-16	2,513	ХМАО	-47	1,699						
	ЯНАО	60	1,965							Тюменская обл.	-46	2,036						
2 — от 1 до 1,5	Кемеровская обл.	25	1,156	Самарская обл.	8	1,064	-	Калужская обл.	-16	1,040	-	-						
													Респ. Коми	18	1,000	Ленинградская обл.	-14	1,419
																Московская обл.	-12	1,274
				Красноярский край	18	1,000							Белгородская обл.	-4	1,265			
													Белгородская обл.	-4	1,265			
3 — от 0,765 до 0,999	Ненецкий АО	41	0,914	Тверская обл.	7	0,829	-	-	-	-	-	-						
				Нижегородская обл.	8	0,932												
				Курская обл.	8	0,940												
				Астраханская обл.	9	0,811												
				Новосиб. обл.	10	0,974												
				Архангельская обл.	14	0,799												
				Новгородская обл.	15	0,880												
				Респ. Карелия	15	0,825												
Респ. Хакасия	16	0,900																
4 — менее 0,765	Респ. Тыва	22	0,710	Псковская обл.	7	0,699	Респ. Саха	-15	0,716	-	-	-						
				Респ. Марий Эл	7	0,673												
				Ивановская обл.	7	0,724												
				Каб.-Балк. Республика	7	0,607												
				Респ. Северная Осетия	8	0,679	Камчатский край	-10	0,734									
				Респ. Бурятия	8	0,693												
				Кировская обл.	10	0,700												
				Респ. Ингушетия	13	0,587												
				Еврейская АО	17	0,682												
				Респ. Мордовия	17	0,669												
Калининградская обл.	-42	0,872																
Магаданская обл.	-37	0,874																
Чукотский АО	-395	0,811																

Примечание: цифрами в таблице обозначены: 1 — наименование субъекта РФ, 2 — изменение уровня доходов консолидированного бюджета региона на душу населения относительно среднего значения по регионам России в 2022 г. по сравнению с 2019 г. (процентных пунктов), 3 — значение уровня расчетной бюджетной обеспеченности после распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ (РБО) по состоянию на 2023 г. (в долях от единицы).

Источник: рассчитано автором по данным Федерального казначейства, URL: <https://roskazna.gov.ru/ispolnenie-byudzheto/konsolidirovannye-byudzhety-subektov/>; Минфина России, URL: <https://budget.gov.ru/>; Росстата, URL: <https://rosstat.gov.ru/>.

Анализ таблицы показывает, что наибольшее количество субъектов Российской Федерации (19 из 39, или около 50%) вошло в группы В3 и В4, для которых характерны умеренный относительный рост доходов КБР и средний или низкий уровень РБО. Таким образом, можно выделить положительную тенденцию улучшения ситуации в относительно небогатых регионах на общероссийском фоне. Улучшили свое положение на фоне других субъектов РФ такие регионы, как республики Северного Кавказа и Сибири (Кабардино-Балкарская Республика, республики Северная Осетия, Ингушетия, Хакасия), а также старопромышленные регионы (к примеру, Ивановская и Псковская области).

Наибольшее снижение относительных доходов на душу населения отмечалось в Дальневосточном макрорегионе<sup>1</sup>, в котором четыре региона имели отрицательную динамику по данному показателю. К группе риска могут быть отнесены Республика Саха (Якутия) и Камчатский край, в которых снижение относительных доходов сочетается с относительно невысоким уровнем РБО в связи с повышенным индексом бюджетных расходов. Среди дальневосточных регионов сильнее всего пострадали субъекты РФ добывающей специализации, а Сахалинская область и Чукотский АО даже по итогам 2021 г. не смогли восстановить «доковидную» структуру доходов региональных бюджетов [Леонов, 2022].

При этом одновременно максимальный рост и максимальное относительное снижение бюджетных доходов было характерно для ресурсных нефтегазодобывающих регионов. Однако если в Ямало-Ненецком АО и Ненецком АО произошел «отскок» бюджетных доходов и финансовое положение относительно других регионов улучшилось, то у Ханты-Мансийского АО и Тюменской области отмечалось относительное снижение бюджетных доходов на душу населения с учетом общероссийской динамики. Возможными причинами такой ситуации стали большая доходность и бюджетные поступления в регионы от проектов в сфере газодобычи (в ЯНАО в 2020 г. добывалось около 82% всего природного газа в стране)<sup>2</sup>, чем от нефтяной отрасли (на ХМАО приходилось около 46% добычи нефти в России), а также отраслевая конъюнктура и особенности экономической деятельности компаний в указанных регионах. Косвенно такое размежевание подтверждают и изменения индекса по виду экономической деятельности «Добыча полезных ископаемых» в 2022 г. относительно уровня 2019 г. (накопленным итогом): у Ямало-Ненецкого АО и Ненецкого АО — 104,7% и 102% соответственно (рост), а у Ханты-Мансийского АО и у Тюменской области — 95,3% и 77,7% соответственно (снижение).

Отдельно можно выделить разнонаправленные изменения у крупнейших мегаполисов — г. Санкт-Петербурга и г. Москвы. Если для Северной столицы было в целом характерно относительное укрепление доходной базы, то у Москвы, несмотря на значительные бюджетно-финансовые возможности, имело место относительное снижение доходов КБР на душу населения<sup>3</sup>.

В качестве особенности можно также указать ухудшение положения наиболее экономически развитых регионов, находящихся в орбите влияния крупных столичных агломераций и привлекавших ранее большой объем частных инвестиций (Ленинградская, Московская и Калужская области). Существенное относительное снижение доходов КБР было также характерно и для Калининградской области, в том числе в связи с усложнением ситуации в обрабатывающем секторе и взаимосвязанным сокращением межбюджетного трансферта на обеспечение поддержки юридических лиц, осуществляющих

<sup>1</sup> Состав Дальневосточного макрорегиона определен в Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 г., приложение № 2 (утверждена распоряжением Правительства РФ от 13 февраля 2019 г. № 207-р.).

<sup>2</sup> Расчеты выполнены в соответствии с данными, приведенными в статье Д. П. Егорова [Егоров, 2021].

<sup>3</sup> При этом важно учитывать, что прирост доходов консолидированного бюджета г. Москвы в 2022 г. относительно показателя 2019 г. составил 39% (в текущих ценах), однако рост доходов КБР по всем субъектам РФ за данный период составил большую величину — около 45%, а у г. Санкт-Петербурга — 80%.



деятельность на территории Калининградской области, и резидентов Особой экономической зоны в Калининградской области. В одном из исследований все четыре указанных региона были отнесены к группе субъектов РФ с максимальным значением индекса подверженности санкционным рискам [Земцов, 2024].

Таким образом, в целом можно констатировать признаки частичного снижения межрегионального неравенства за рассматриваемый период, в том числе за счет коррекции относительных показателей у ряда наиболее развитых регионов и прироста показателей у менее финансово обеспеченных регионов. При этом, как показывают расчеты автора, изменение коэффициента вариации по показателю бюджетных доходов на душу населения в субъекте РФ (без учета Чукотского АО) указывает на то, что наиболее существенное снижение межрегиональной дифференциации в течение 2019–2022 гг. отмечалось в 2020 г., затем неравенство стало вновь увеличиваться и уже к 2022 г. вышло примерно на допандемийный уровень.

Оценить устойчивость региональных бюджетов позволяет также анализ их сбалансированности на основе соотношения доходов и расходов, то есть исходя из параметризации имеющегося бюджетного дефицита либо профицита, а также путем исследования динамики долговой нагрузки на региональные бюджеты.

### **Анализ изменений параметров дефицита и профицита консолидированных бюджетов регионов**

Анализ изменений за рассматриваемый период показывает наличие значительных скачков в объеме суммарного регионального бюджетного дефицита (профицита) (см. рис. 1). Если в 2019 и 2022 гг. в целом по всем регионам<sup>4</sup> отмечался умеренный профицит, то в 2020 г. — существенный дефицит (более 676 млрд руб.), а в 2021 г. — значительный профицит (более 660 млрд руб.). Такие «качели» могут свидетельствовать о том, что дополнительные региональные расходы, в том числе непредвиденные и связанные с противоковидными мероприятиями, финансировались за счет привлечения заимствований для финансирования возникшего бюджетного дефицита. Так, в 2020 г. рост расходов КБР составил 14,8% к аналогичному периоду предыдущего года (в текущих ценах), а рост доходов — лишь 9,8%. В 2021 г. имело место существенное замедление роста расходов.

В 2020 г. консолидированные региональные бюджеты у 57 субъектов Российской Федерации, имевших бюджетный дефицит, были исполнены с совокупным дефицитом в объеме около 730 млрд руб.; в 2021 г. число таких регионов уменьшилось до 19 с совокупным объемом бюджетного дефицита 170 млрд руб.

Треть совокупного регионального дефицита в 2020 г. сформировали Москва и Московская область, дефицит также нарастили экономически развитые регионы (г. Санкт-Петербург, республики Татарстан и Башкортостан, Кемеровская, Челябинская и Свердловская области, Пермский край).

В 2020 г. общий региональный дефицит финансировался в основном за счет роста объема бюджетных кредитов (если в 2019 г. общий объем погашения кредитов превысил объем привлечения на 53,8 млрд руб., то в 2020 г., наоборот, за счет их дополнительного привлечения профинансирована часть дефицита консолидированных бюджетов регионов в объеме 217,1 млрд руб.), государственных (муниципальных) ценных бумаг (увеличение с 40,4 млрд руб. в 2019 г. до 184,6 млрд руб. в 2020 г.). Крупный объем бюджетных кредитов отмечался в источниках финансирования бюджетного дефицита у Московской и Свердловской областей и Краснодарского края. У семи субъектов бюджетный дефицит

<sup>4</sup> В общей сумме учитываются и регионы с бюджетным профицитом, и регионы с бюджетным дефицитом.

в значительной степени финансировался за счет ценных бумаг, в каждом из них такими бумагами обеспечено финансирование более 5 млрд руб. бюджетного дефицита. По данному показателю особенно выделялись Московская область (65,3 млрд руб.), г. Санкт-Петербург (54,9 млрд руб.) и Свердловская область (41 млрд руб.). В источниках финансирования дефицита у восьми регионов объем коммерческих кредитов превысил 5 млрд руб., повышенная роль данного источника отмечалась у Кемеровской области, Пермского края и Удмуртской Республики.

Важно отметить, что на общую картину региональных дефицитов в 2020 г. значительный отпечаток наложила бюджетно-финансовая политика г. Москвы в силу объема ее бюджета и финансовых активов. Так, изменение остатков средств на счетах по учету средств бюджета по регионам России в указанном году составило 544,5 млрд руб., в том числе у г. Москвы уменьшение финансовых активов в собственности субъекта за счет средств регионального бюджета, размещенных на депозитах в валюте Российской Федерации и в иностранной валюте в кредитных организациях, превысило их увеличение на 438,9 млрд руб. Другими словами, данный объем средств в отчетности отразился как источник финансирования дефицита городского бюджета. Одновременно в 2020 г. по регионам России сложилось отрицательное сальдо по иным источникам внутреннего финансирования дефицитов бюджетов в объеме 266,7 млрд руб., в формировании которого существенную роль также сыграла Москва.

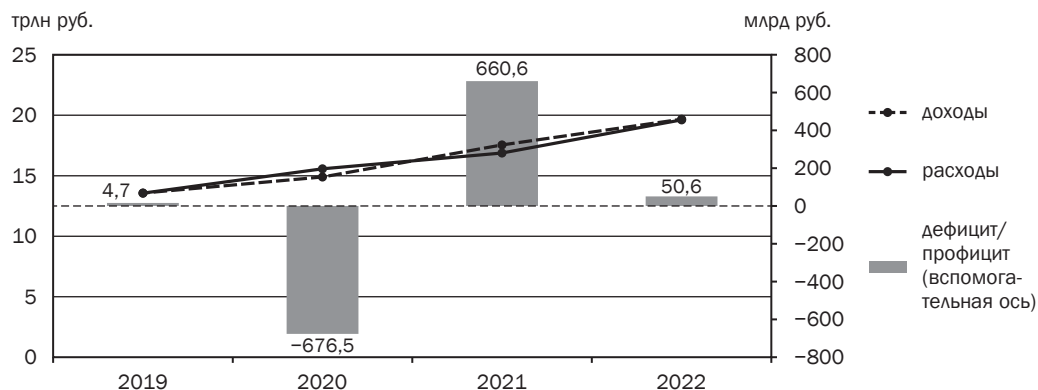
В 2021 г. крупный объем бюджетного дефицита в абсолютном выражении сохранила Москва (109 млрд руб.), в группу регионов с профицитным бюджетом перешли Челябинская и Кемеровская области, Пермский край, Санкт-Петербург.

В 2022 г. география регионов с бюджетным дефицитом вновь расширилась, количество таких регионов увеличилось до 50 с общим объемом дефицита 446,8 млрд руб. Наибольшие объемы бюджетных дефицитов в абсолютном выражении в 2022 г. имели Московская, Тюменская и Челябинская области, в группу регионов с профицитными бюджетами перешла Москва, максимальный профицит бюджета показал Санкт-Петербург (119,1 млрд руб.).

Такие ежегодные «отскоки» из дефицитной зоны в профицитную могут свидетельствовать о сложностях в бюджетном планировании в условиях повышенной неопределенности, связанной в том числе с проведением противоковидных мероприятий и реализацией дополнительных мер по поддержке экономики.

Рисунок 1

**Основные параметры консолидированных бюджетов регионов**



Источник: рисунок автора по данным Федерального казначейства, URL: <https://roskazna.gov.ru/ispolnenie-byudzheto/konsolidirovannye-byudzhetny-subektov/> и Минфина России, URL: <https://budget.gov.ru/>.



### Анализ изменения долговой нагрузки консолидированных бюджетов регионов

При недостатке собственных финансовых средств и выделяемой финансовой поддержки регионы вынуждены прибегать к заимствованиям. Соответственно, динамика государственного регионального долга является косвенным индикатором состояния сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации. В минувшем десятилетии всплеск государственного регионального долга отмечался в 2014 и 2015 гг. (объем госдолга и муниципального долга приблизился к 35% доходов консолидированных бюджетов регионов без учета безвозмездных поступлений), см. рис. 2. Затем отмечался общий тренд на снижение, что было обусловлено частичным ужесточением условий кредитования, осуществлением комплекса федеральных мер по снижению объема задолженности регионов по рыночным обязательствам и проведением реструктуризации регионального госдолга в 2017 г.

При этом имело место локальное увеличение государственного регионального долга в 2020 г. (рост на 4 п. п.), что в значительной степени было обусловлено реализацией субъектами РФ дополнительных мероприятий по борьбе с пандемией. В последние годы объем государственного регионального и муниципального долга стабилизировался на уровне 20–21% доходов консолидированных бюджетов регионов без учета безвозмездных поступлений. Однако важно учитывать, что по данному показателю имеются значительные межрегиональные различия.

Рисунок 2

#### Параметры государственного долга субъектов РФ и муниципальных образований



Источник: рисунок автора по данным Федерального казначейства, URL: <https://roskazna.gov.ru/ispolnenie-byudzhetrov/konsolidirovannye-byudzhety-subektov/> и Минфина России, URL: <https://budget.gov.ru/>, [https://minfin.gov.ru/ru/performance/public\\_debt/](https://minfin.gov.ru/ru/performance/public_debt/).

В частности, за 2020–2022 гг. у 67 регионов отмечалось увеличение совокупного объема государственного и муниципального долга, в том числе у семи регионов данный показатель увеличился более чем в два раза. Среди регионов — лидеров по темпам относительного роста государственного регионального долга оказались г. Москва и г. Санкт-Петербург. По состоянию на начало 2023 г. в шести регионах общий объем государственного

и муниципального долга превысил 100 млрд руб., в том числе у Московской области превысил 300 млрд руб., у Нижегородской области и Москвы — 150 млрд руб.

Наибольшее снижение госдолга и муниципального долга (более чем на 4 млрд руб.) отмечалось у семи регионов, для которых также было характерно и существенное относительное снижение госдолга. К примеру, у Смоленской области этот показатель снизился на 18,7%, у Воронежской области — на 28,1%, у Республики Мордовия — на 29,6%, у Красноярского края — на 38,9%.

На конец 2022 г. наибольший уровень долговой нагрузки — более 50% к объему налоговых и неналоговых доходов — имел 21 регион, в том числе у пяти регионов данный показатель превысил 70% (республики Мордовия, Калмыкия, Удмуртия, Костромская и Ульяновская области). Если сравнивать с 2019 г., то число регионов с долговой нагрузкой более 50% от доходов уменьшилось на девять.

В начале 2020-х гг. были предприняты большие усилия по стабилизации долговой нагрузки на региональные бюджеты. Дополнительно было реализовано несколько программ реструктуризации имеющейся региональной задолженности по бюджетным кредитам. В частности, в 2020 г. был продлен срок погашения задолженности по бюджетным кредитам, реструктурированным в 2017 г., — до 2029 г.<sup>5</sup>; на 2020 г. регионы были освобождены от погашения этой задолженности. В 2021 г. были реструктурированы бюджетные кредиты, выданные ранее в целях замещения бюджетных кредитов на пополнение остатков средств на счетах бюджетов субъектов Российской Федерации в объеме 217 млрд руб.<sup>6</sup> Затем, как и в 2020 г., в 2022 г. регионы были освобождены от погашения реструктурированной задолженности по бюджетным кредитам с ее переносом на 2025 и 2029 гг.<sup>7</sup>

В 2022 г. была реализована дополнительная мера по замещению рыночных обязательств субъектов РФ бюджетными кредитами со сроком погашения в 2025–2028 гг.<sup>8</sup> За период 2021–2022 гг. субъектам РФ предоставлено бюджетных кредитов в общем объеме 718,7 млрд руб., в том числе в 2022 г. значительный объем бюджетных кредитов был предоставлен для погашения рыночных заимствований [Горнин Л., 2023].

Таким образом, если в 2019 и 2020 гг. объем задолженности по коммерческим кредитам оставался примерно на одном уровне (более 830 млрд руб.), то за 2021 г. он сократился на 42,7% и на 1 января 2022 г. составил 477,6 млрд руб. Объем задолженности по ценным бумагам в 2021 г. демонстрировал увеличение. К началу 2023 г. по сравнению с началом 2020 г. доля задолженности по рыночным заимствованиям (сумма задолженности по ценным бумагам и кредитам от кредитных организаций, иностранных банков и международных финансовых организаций) в общей структуре государственного долга регионов и муниципальных образований сократилась с 58 до 28,7% соответственно. В текущих ценах объем задолженности по рыночным обязательствам снизился на 37,3% (при этом объем государственного регионального долга и долга муниципальных образований по всем обязательствам вырос на 26,9%).

В этот же период был вначале заморожен, а потом и отменен механизм учета дифференциации прав и полномочий субъектов Российской Федерации в зависимости от отнесения региона к одной из трех групп долговой устойчивости. Группы долговой устойчивости были введены в Бюджетный кодекс РФ в 2019 г.<sup>9</sup> и предусматривали более жесткую модель управления государственным региональным долгом. Кроме того, были смягчены

<sup>5</sup> Федеральный закон от 1 января 2020 г. № 103-ФЗ.

<sup>6</sup> Федеральный закон от 28 июня 2021 г. № 228-ФЗ, Постановление Правительства РФ от 28 июня 2021 г. № 1029.

<sup>7</sup> Федеральный закон от 29 ноября 2021 г. № 384-ФЗ.

<sup>8</sup> Постановление Правительства РФ от 5 мая 2022 г. № 815.

<sup>9</sup> Федеральный закон от 2 августа 2019 г. № 278-ФЗ.

подходы к оценке исполнения регионами обязательств по объему государственного долга: стала дополнительно учитываться динамика налоговых и неналоговых доходов<sup>10</sup>.

Регионам, у которых вложения высвобождаемых в рамках реструктуризации бюджетных средств в объекты инфраструктуры в целях реализации новых инвестиционных проектов<sup>11</sup> обеспечивают дополнительные поступления в федеральный бюджет, была предоставлена возможность списания такой задолженности в объеме соответствующих поступлений<sup>12</sup>. Так, с учетом поступлений за 2021 г. в федеральный бюджет дополнительных налоговых доходов в 2022 г. было принято решение о списании Республике Татарстан и Московской области части задолженности по бюджетным кредитам в объеме 1,87 млрд руб.<sup>13</sup>

Вместе с тем в связи с запуском ряда инфраструктурных программ с использованием заемных средств из федерального бюджета вновь актуализируется вопрос недопущения увеличения государственного регионального долга до небезопасного уровня. Так, постановлениями Правительства РФ от 14 июля 2021 г. № 1189 и № 1190 сформирована правовая база для отбора проектов, источником финансирования на реализацию которых являются бюджетные кредиты на срок до 15 лет по ставке 3% годовых. В 2022 г. на данные цели было предусмотрено 250 млрд руб.

Таким образом, государственный региональный долг в целом находится на экономически безопасном уровне, а по ряду параметров, несмотря на новые вызовы, отмечаются положительные тенденции. Вместе с тем отдельные субъекты Российской Федерации требуют особого внимания, в том числе с учетом того, что основное погашение реструктурированной задолженности по бюджетным кредитам приходится на 2025–2029 гг. Особо следует отметить, что в Послании Президента Российской Федерации от 29 февраля 2024 г. была подчеркнута необходимость списания двух третей образовавшейся задолженности регионов по бюджетным кредитам. Высвобождаемые средства предполагается целевым образом направить на поддержку инвестиций и в инфраструктурные проекты.

## **ИЗМЕНЕНИЯ В ГЕОГРАФИИ РАСПРЕДЕЛЕНИЯ ФИНАНСОВОЙ ПОМОЩИ МЕЖДУ РЕГИОНАМИ И ДОПОЛНИТЕЛЬНЫЕ МЕРЫ ПОДДЕРЖКИ**

Анализ распределения финансовой поддержки произведен на основе оценки следующих ее аспектов:

- как изменилась общая зависимость консолидированных бюджетов регионов от финансовой помощи из федерального бюджета;
- какой вклад внесла динамика безвозмездных поступлений в изменение доходов выделенных 39 регионов с максимальным относительным изменением доходной базы;
- у каких регионов пониженная концентрация финансовой помощи сочеталась с дополнительной отрицательной динамикой поступлений финансовой поддержки в рассматриваемый период во взаимосвязи с уровнем РБО (при условии, если такое явление имело место).

За последние 10–12 лет финансовая поддержка консолидированным бюджетам регионов вначале характеризовалась трендом на снижение в структуре доходов консолидированных бюджетов субъектов РФ (с 20–21% в 2010–2012 гг. до 16% в 2016 и 2017 гг.), см. рис. 3. При этом выравнивающее влияние трансфертов на дифференциацию доходов бюджетов регионов было более значительным в кризисы 2009 и 2020 гг. вследствие резкого роста объема федеральной помощи [Зубаревич, Сафонов, 2023].

<sup>10</sup> Постановление Правительства РФ от 30 апреля 2020 г. № 619.

<sup>11</sup> Постановление Правительства РФ от 19 октября 2020 г. № 1704.

<sup>12</sup> Постановления Правительства РФ от 19 октября 2020 г. № 1705 (утратило силу) и от 12 октября 2020 г. № 1740.

<sup>13</sup> Распоряжение Правительства РФ от 23 ноября 2022 г. № 3570-р.

**Параметры безвозмездных поступлений от других бюджетов бюджетной системы РФ в доход консолидированных бюджетов регионов**



Примечание: при определении показателей не учитывались данные по г. Байконуру и ФТ «Сириус». Источники: рисунок автора по данным Федерального казначейства, URL: <https://roskazna.gov.ru/ispolnenie-byudzhetrov/konsolidirovannyye-byudzhetny-subektov/>; Минфина России, URL: <https://budget.gov.ru/>; Росстат, URL: <https://rosstat.gov.ru/>.

Так, в 2020 г. ввиду компенсации дополнительных региональных расходов на проведение противоэпидемиологических мероприятий произошло существенное увеличение финансовой помощи из федерального бюджета. Доля безвозмездных поступлений превысила четверть доходов КБР, их рост по сравнению с 2019 г. составил около 1,3 трлн руб. В 2021 и 2022 гг. доля безвозмездных поступлений от других уровней бюджетной системы в доходах КБР составила около 20%. Если в 2019 г. объем безвозмездных поступлений составлял 2,45 трлн руб., то в 2022 г. он достиг 3,92 трлн руб.

В 2020 г. регионам было выделено три крупных транша дополнительной финансовой поддержки (в мае, июле и ноябре) в форме дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации общим объемом 280 млрд руб.<sup>14</sup> Данные средства были предоставлены для компенсации снижения поступлений налоговых и неналоговых доходов консолидированных бюджетов регионов в связи с пандемией новой коронавирусной инфекции. У семи регионов объем финансовой поддержки превысил 10 млрд руб., в том числе в Республике Татарстан – 22,4 млрд руб., в Московской области – 15,4 млрд руб. На эти семь регионов пришлось около 37% общего объема финансовой помощи на указанные цели.

<sup>14</sup> Распоряжения Правительства РФ от 22 мая 2020 г. № 1378-р, от 25 июля 2020 г. № 1958-р и от 19 ноября 2020 г. № 3029-р.

При этом объем налоговых и неналоговых доходов по консолидированным бюджетам регионов сократился за 2020 г. более чем на 194 млрд руб. (примерно на 1,8%). Вместе с тем общие доходы консолидированных бюджетов регионов выросли на 9,8%. Значительно снизились поступления по налогу на прибыль организаций (12,8%), в то время как налог на доходы физических лиц демонстрировал относительную устойчивость и прирост. Таким образом, сильная дифференциация динамики налоговых и неналоговых доходов бюджетов регионов в пандемию в основном была обусловлена отраслевой структурой экономики и долей налога на прибыль в доходах бюджета, а локдауны апреля–мая 2020 г. оказались менее значимой причиной [Зубаревич, 2021].

В частности, налоговые и неналоговые доходы по Республике Татарстан сократились на 43,3 млрд руб. (на 14,5%), общие же доходы консолидированного бюджета региона (с учетом финансовой помощи) выросли на 4,2 млрд руб. (рост немногим более 1%). У Московской области отмечался рост налоговых и неналоговых доходов в размере 15,9 млрд руб. (+2,4%), при этом общие доходы консолидированного бюджета региона выросли на 66,2 млрд руб. (+8,9%). Такие данные могут свидетельствовать о том, что в условиях повышенной неопределенности требуется особое внимание к методологии предоставления текущей финансовой поддержки. Используемые «рамочные» правила ее предоставления в форме дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации содержат лишь общие основания для оказания такой финансовой помощи<sup>15</sup>.

Одновременно в системе управления региональным развитием продолжилось использование программно-целевых механизмов поддержки приоритетных субъектов Российской Федерации. К концу рассматриваемого периода действовали пять государственных программ Российской Федерации по вопросам социально-экономического развития субъектов РФ (см. табл. 2), отдельные из которых могут рассматриваться как набор мероприятий региональной направленности. Соответственно, в рамках реализации таких госпрограмм осуществляется предоставление финансовой помощи регионам в форме межбюджетных трансфертов, в том числе текущего характера.

Таблица 2

**Государственные программы, ориентированные на социально-экономическое развитие субъектов Российской Федерации**

№	Наименование государственной программы Российской Федерации	Объем финансирования за счет средств федерального бюджета (кассовое исполнение), 2022 г., млрд руб.
1	«Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами»	1029,4
2	«Социально-экономическое развитие Республики Крым и г. Севастополя»	113
3	«Социально-экономическое развитие Дальневосточного федерального округа»	49,8
4	«Социально-экономическое развитие Калининградской области»	22,1
5	«Развитие Северо-Кавказского федерального округа»	16,6
6	«Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации»	10,6

Источник: рассчитано автором по данным об объемах финансирования в соответствии с Федеральным законом от 24 июля 2023 г. № 329-ФЗ «Об исполнении федерального бюджета за 2022 год».

Как можно видеть, наибольший объем федерального финансирования предусматривался по госпрограмме «Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами» —

<sup>15</sup> Постановление Правительства РФ от 13 апреля 2010 г. № 231.

по ней регионы получают основной объем нецелевой финансовой помощи в форме дотаций. Так, в 2022 г. регионам были предоставлены дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации в объеме 758,6 млрд руб., дотации на частичную компенсацию дополнительных расходов на повышение оплаты труда работников бюджетной сферы в объеме 90 млрд руб., трем регионам (Республика Крым, г. Севастополь и Чеченская Республика) были предоставлены «адресные» дотации в объеме 32,3 млрд руб. Кроме того, за счет средств резервного фонда Правительства РФ регионам в течение 2022 г. была оказана текущая финансовая поддержка в объеме 71 млрд руб.

Основная роль в сокращении межрегиональных различий сохраняется за дотацией на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ, ее доля в общем объеме межбюджетных трансфертов согласно Федеральному закону о федеральном бюджете на 2022 г. составляет более 23%<sup>16</sup>. Для сравнения: доля всех дотаций занимала около 30%, на межбюджетные субсидии приходилось 43,3%, на субвенции и иные межбюджетные трансферты — по 13–14%.

В 2020–2022 гг. произошёл ряд изменений в методологии предоставления дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности. Так, в 2021 г. было установлено, что начиная с 2022 г. второй критерий выравнивания будет снижен со 100% РБО до 90% от средне-российского уровня<sup>17</sup>. Данная мера была направлена на то, чтобы сконцентрировать объём помощи в форме дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности на поддержку наименее самодостаточных регионов. В результате количество регионов, не получающих дотации на выравнивание, увеличилось с 13 субъектов РФ в 2021 г.<sup>18</sup> до 23 субъектов РФ в 2022 г.<sup>19</sup> Одновременно было принято решение, что в переходный период регионам, не проходящим для получения поддержки по второму критерию выравнивания в связи с его снижением, будет предоставляться частичная компенсация в форме дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности. Так, в 2021 г. были выделены дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов РФ в объёме 15,3 млрд руб. 11 регионам в целях осуществления такой компенсации на 2022 г.<sup>20</sup> В рассматриваемый период также была продолжена практика заключения соглашений между регионами — получателями дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ и Минфином России (такие соглашения заключаются с 2018 г.)<sup>21</sup>, предусматривающих меры по социально-экономическому развитию и оздоровлению государственных финансов субъектов РФ. В частности, соглашение на 2020 г.<sup>22</sup> предусматривало обязательства, направленные на увеличение налоговых и неналоговых доходов (в том числе путем актуализации плана по отмене неэффективных льгот) и бюджетную консолидацию (в том числе в виде соблюдения нормативов формирования расходов на содержание органов государственной власти субъекта РФ).

В период пандемии повысилось значение качества статистической базы, используемой при расчетах размеров межбюджетных трансфертов регионам, а также возросла роль фактора актуальности используемых данных. В особенности это касается различных категорий получателей бюджетных услуг. К примеру, при определении размера дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности учитывается показатель численности

<sup>16</sup> Федеральный закон от 6 декабря 2021 г. № 390-ФЗ «О федеральном бюджете на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов».

<sup>17</sup> Постановление Правительства РФ от 24 декабря 2021 г. № 2435.

<sup>18</sup> Приказ Минфина России от 11 ноября 2020 г. № 1030.

<sup>19</sup> Приказ Минфина России от 11 ноября 2021 г. № 493.

<sup>20</sup> Распоряжение Правительства РФ от 17 декабря 2021 г. № 3667-р.

<sup>21</sup> Постановление Правительства РФ от 30 декабря 2017 г. № 1701.

<sup>22</sup> Постановление Правительства РФ от 31 декабря 2019 г. № 1950.



населения<sup>23</sup> и численность различных категорий получателей бюджетных услуг. При распределении целевых межбюджетных трансфертов социальной направленности также учитывается широкий спектр демографических показателей.

По данным Росстата, если в 2019 г. количество умерших по субъектам РФ составило 1798,3 тыс. человек, то в 2020 г. — 2138,6 тыс. человек (+340,3 тыс. относительно показателя 2019 г.<sup>24</sup>), в 2021 г. — 2441,6 тыс. человек (+643,3 тыс. относительно 2019 г.), в 2022 г. — 1898,6 тыс. человек (+100,3 тыс. относительно 2019 г.). За 2020–2022 гг. сокращение среднегодовой численности населения (с учетом миграций) по России составило 0,8% (в 2022 г. относительно 2019 г.), в 11 регионах — более 4%, в том числе по Республике Коми — 5,3%, Мурманской области — 5,2%, Архангельской области — 5,1%. Одновременно в трех субъектах РФ за данный период рост численности населения превысил 4% — это Ленинградская область, Республика Ингушетия, г. Севастополь. Таким образом, существенное изменение демографических параметров имело место в том числе в регионах с высокой долей дотаций в структуре доходов консолидированного бюджета региона, что важно учитывать при оказании финансовой помощи субъектам РФ (в особенности текущего характера) и оценке результативности ее предоставления, определении параметров сочетания инструментов поддержки текущей сбалансированности региональных бюджетов, среднесрочного механизма бюджетного выравнивания и долгосрочных программно-целевых механизмов социально-экономического развития.

К числу наиболее комплексных программно-целевых механизмов можно отнести госпрограмму «Социально-экономическое развитие Республики Крым и г. Севастополя», в рамках которой в 2022 г. семью главными распорядителями бюджетных средств осуществлялось финансирование мероприятий по различным направлениям социально-экономического развития (85% средств распределялось и доводилось до получателей по линии Минстроя России). Значительный объем финансирования предусматривался на дорожное хозяйство (более 54 млрд руб.) и коммунальное хозяйство (более 16,5 млрд руб.).

Кроме того, в федеральном бюджете на 2022 г. предусматривалось финансирование двух федеральных целевых программ территориального развития (по социально-экономическому развитию Курильских островов и по развитию Республики Карелия), а также десяти индивидуальных программ социально-экономического развития и двух отдельных программ по развитию регионов (Республика Мордовия, Кемеровская область).

Соответственно, в рамках реализации мероприятий указанных программ бюджетные ресурсы федерального бюджета концентрируются у отдельных субъектов Российской Федерации и их кластеров, создавая дополнительные предпосылки для обновления инфраструктуры, развития отдельных отраслей экономики.

У субъектов РФ с наибольшей амплитудой изменений бюджетных доходов на душу населения относительно среднероссийского уровня за 2019–2022 гг., рассмотренных ранее в данной статье, динамика объема безвозмездных поступлений от других уровней бюджетной системы и федеральной поддержки играла различную роль (см. рис. 4).

К примеру, в 2019 г. доходы КБР на душу населения относительно среднероссийского значения по Ханты-Мансийскому АО составляли 206% от среднего значения по регионам России (корректировка на стоимость жизни не производилась, чтобы избежать методо-

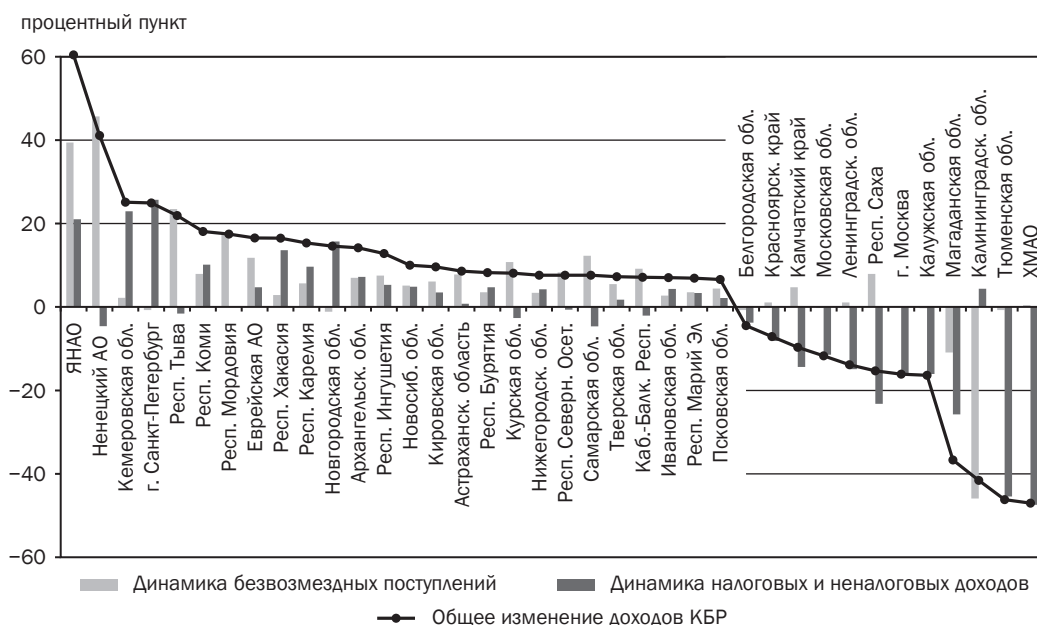
<sup>23</sup> Так, согласно методике распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ, утвержденной Постановлением Правительства РФ от 22 ноября 2004 г. № 670, при расчете дотаций учитывается средняя численность постоянного населения субъекта РФ за три отчетных года (на конец отчетного года) и на конец последнего отчетного года, скорректированная с учетом прогноза естественного прироста населения в текущем году.

<sup>24</sup> По данным ИДИ ФНИСЦ РАН, расчетная избыточная смертность в России в 2020 г. составила около 324 тыс. человек, более трети этих потерь связаны с коронавирусной инфекцией прямо или косвенно [Торкунов и др., 2021].

логической перегруженности и сохранить большую привязку к реальным стоимостным эквивалентам), в 2022 г. данный показатель был 159%. Соответственно, сокращение показателя составило 47 п. п., в том числе относительное сокращение по компоненту «налоговые и неналоговые доходы» составило 47,4 п. п., а увеличение за счет безвозмездных поступлений — 0,4 п. п. (имело место увеличение их доли в структуре доходов КБР). При этом, если оценивать динамику доходов КБР Ханты-Мансийского АО в текущих ценах, то рост доходов в 2022 г. относительно 2019 г. составил 15,5% (при среднероссийском значении около 45%).

Рисунок 4

**Вклад отдельных источников в изменение доходов консолидированных бюджетов субъектов РФ в 2019–2022 гг.**



Примечание: на рисунке не показан Чукотский АО ввиду высоких значений показателей на душу населения и амплитуды их изменений по причине небольшой численности населения и факторов удорожания стоимости жизни.

Источник: рисунок автора по данным Федерального казначейства, URL: <https://roskazna.gov.ru/ispolnenie-byudzheto/konsolidirovannye-byudzhety-subektov/>; Минфина России, URL: <https://budget.gov.ru/>; Росстата, URL: <https://rosstat.gov.ru>.

Исходя из сочетания вклада динамики безвозмездных поступлений и налоговых и неналоговых доходов (см. рис. 4), экспертно-аналитическим путем можно выделить три ситуации для регионов с ростом относительных доходов КБР на душу населения. В первом случае относительный рост доходов обеспечивался преимущественно за счет увеличения объема безвозмездных поступлений. К таким регионам можно отнести ряд арктических регионов (к примеру, Ямало-Ненецкий и Ненецкий автономные округа), республики Тыва, Мордовия, Кабардино-Балкария и Северная Осетия, Астраханскую, Курскую и Самарскую области (со снижением налоговых и неналоговых доходов КБР на душу населения относительно среднероссийского значения у двух последних регионов). Ко второй группе относятся регионы с существенным опережающим ростом налоговых и неналоговых доходов: Кемеровская и Новгородская области, г. Санкт-Петербург, Республика Хакасия. В этих регионах имело место увеличение собственной доходной базы.

В третью группу входят регионы с одновременным умеренным приростом и безвозмездных поступлений, и налоговых и неналоговых доходов: Республика Коми, Архангельская и Новосибирская области.

У регионов с выраженной отрицательной динамикой общих доходов КБР на душу населения относительно среднероссийского уровня спад был обусловлен преимущественно снижением налоговых и неналоговых доходов. Незначительное смягчение сокращения бюджетных доходов за счет увеличения безвозмездных поступлений имело место в Республике Саха. В связи с усложнением условий для ведения экономической деятельности (санкционное давление, уход ряда компаний) на территории Калининградской области у данного региона отмечалось снижение безвозмездных поступлений из вышестоящего уровня бюджетной системы, поскольку, как уже упоминалось, этот регион являлся получателем межбюджетного трансферта на обеспечение поддержки юридических лиц, осуществляющих деятельность на территории Калининградской области, и резидентов Особой экономической зоны, потребность в котором снизилась.

В группе регионов с существенным относительным снижением как доходов КБР, так и безвозмездных поступлений на душу населения отсутствовали субъекты РФ с РБО значительно ниже среднего уровня по Российской Федерации. При этом опережающее относительное снижение безвозмездных поступлений имело место в ряде дальневосточных регионов с небольшой численностью населения и повышенными затратами на оказание бюджетных услуг (Магаданская область и Чукотский АО), а также в Калининградской области.

Значимость финансовой поддержки за счет средств федерального бюджета можно оценить и на основе рассмотрения баланса между объемом налоговых и иных поступлений, которые зачисляются с территории субъекта Российской Федерации в федеральный бюджет, и объемом межбюджетных трансфертов, которые регион получает от других уровней бюджетной системы (см. рис. 5).

За рассматриваемый период доля налоговых и иных поступлений, собираемых на территории субъектов Российской Федерации и зачисляемых в федеральный бюджет, увеличилась на 2,4 п. п. и составила в 2022 г. 57,9%. В этом же году объем перечислений в федеральный бюджет составил 19,4 трлн руб., в форме безвозмездных поступлений от других уровней бюджетной системы в консолидированных бюджетах регионов учтены средства в объеме 3,9 трлн руб. Таким образом, условно примерно 20% перечисленных в федеральный бюджет средств в рамках перераспределения вернулось обратно в регионы в виде межбюджетных трансфертов.

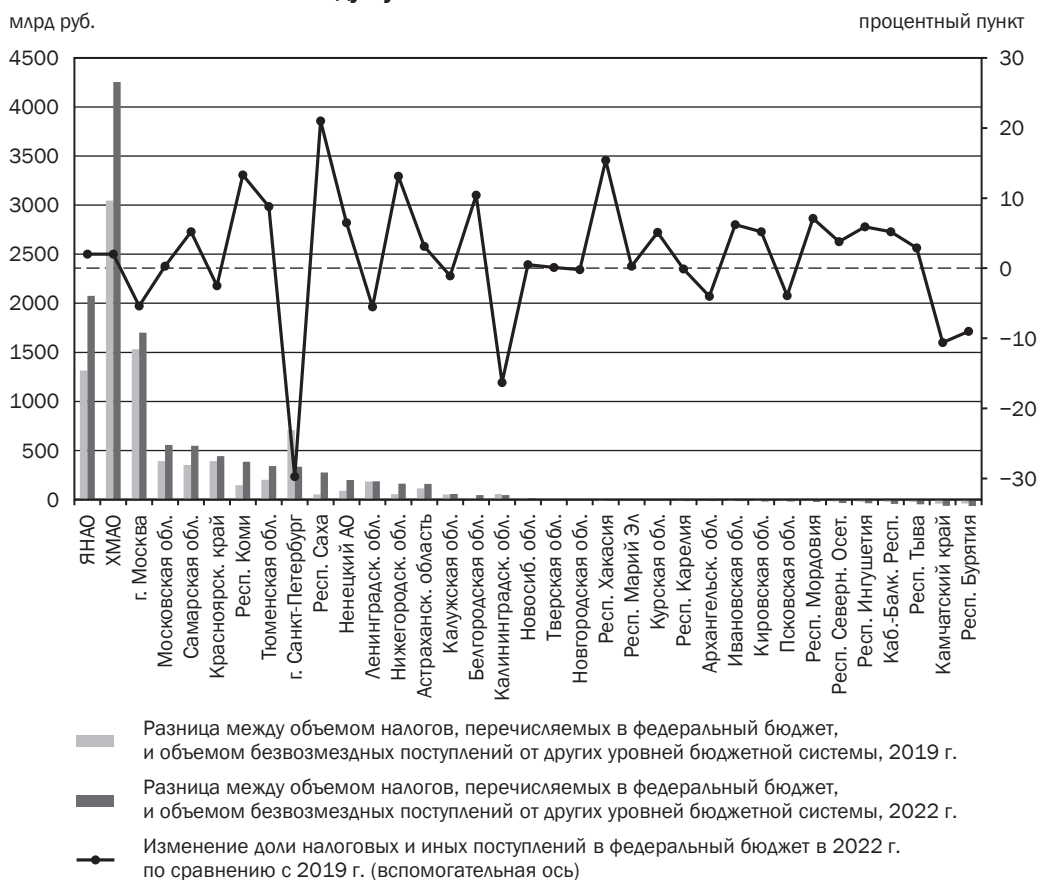
На рис. 5 столбиковой диаграммой (левая шкала) показана разность между объемом налоговых и иных поступлений, которые зачисляются с территории субъекта Российской Федерации в федеральный бюджет, и объемом межбюджетных трансфертов, которые регион получает от других уровней бюджетной системы — отдельно за 2019 г. и за 2022 г. Указанную разность можно условно считать балансом финансовых потоков между федеральным уровнем бюджетной системы и уровнем консолидированных бюджетов регионов.

Основными донорами федерального бюджета являются нефтегазовые автономные округа и г. Москва. Наибольшую зависимость от федерального бюджета демонстрируют республики Бурятия, Тыва и Камчатский край. За рассматриваемый период у пяти из 39 регионов отмечалось существенное увеличение доли налоговых и иных поступлений в федеральный бюджет (более 10 п. п.): у республик Саха, Хакасия и Коми, Нижегородской и Белгородской областей. У Республики Саха на этом фоне, как было ранее показано, имело место снижение относительного уровня доходов КБР на душу населения, но она по-прежнему сохраняет позиции крупного получателя финансовой помощи в абсолютном выражении (более 110 млрд руб. в 2022 г.). В расчетах по изменению доли налоговых и иных поступлений в федеральный бюджет по группе из 39 отмеченных субъектов

Российской Федерации с наибольшим относительным колебанием доходной базы не участвовали четыре региона (Магаданская и Кемеровская области, Чукотский АО и Еврейская АО), поскольку у них в отдельные годы наблюдались отрицательные налоговые и иные поступления в федеральный бюджет.

Рисунок 5

**Баланс бюджетных потоков между федеральным бюджетом и консолидированными бюджетами регионов из числа субъектов с наибольшим относительным изменением бюджетных доходов на душу населения за 2019–2022 гг.**



Источник: рисунок автора по данным Федерального казначейства, URL: <https://roskazna.gov.ru/ispolnenie-byudzheto/konsolidirovannye-byudzhetny-subektov/>; Минфина России, URL: <https://budget.gov.ru/>; Росстата, URL: <https://rosstat.gov.ru>.

К числу особенностей в распределении финансовых потоков между уровнями бюджетной системы можно отнести следующее. У Республики Хакасия относительное увеличение бюджетных доходов на душу населения происходило на фоне увеличения доли налоговых и иных поступлений в федеральный бюджет. Из Кемеровской области в 2022 г. в федеральный бюджет поступило более 83 млрд руб., хотя в 2019 г. данный показатель имел отрицательное значение. Доля поступлений в федеральный бюджет подросла на 3–6 п. п. у ряда республик Северного Кавказа и Сибири (Северная Осетия, Ингушетия, Кабардино-Балкария, Тыва), хотя эта доля в среднем в два раза ниже среднероссийской. При этом по г. Санкт-Петербургу, Калининградской области и Камчатскому краю произошло снижение доли налоговых и иных поступлений в федеральный бюджет.

**ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

По итогам проведенного анализа изменений в бюджетно-финансовом положении регионов России и выявленных трансформаций в распределении им федеральной финансовой поддержки можно отметить следующие возможные направления дальнейшего совершенствования системы межбюджетных отношений.

1. Пандемия способствовала временному снижению межрегионального неравенства по показателю бюджетных доходов на душу населения, наибольшее снижение дифференциации имело место в 2020 г. Параметры асимметрии бюджетно-финансового положения регионов к концу рассматриваемого периода вышли примерно на допандемийный уровень. Почти в половине субъектов РФ среднедушевые региональные параметры бюджетных доходов опережали общероссийскую динамику. У отдельных высокообеспеченных регионов и «северных» территорий с высокой стоимостью жизни отмечалось снижение показателя относительных доходов на душу населения. Одновременно доходы подросли у ряда отстающих республик и старопромышленных регионов. Можно выделить риски замедления в развитии и инвестиционной активности экономически сильных регионов, прежде всего пристоличных субъектов РФ и регионов с экспортной ориентацией и зависимостью от импорта комплектующих. В целом же общий бюджетный региональный ландшафт сохранил свои основные черты. До настоящего момента также не в полной мере реализован потенциал модели территориально дифференцированной региональной политики с учетом приоритетов пространственного развития, когда механизмы инфраструктурного развития и стимулирования инвестиционной активности, программно-целевые механизмы с долгосрочным целеполаганием дополняются механизмами среднесрочного выравнивания бюджетной обеспеченности регионов и поддержания текущей сбалансированности бюджетов субъектов РФ.

2. В целом за 2020–2022 гг. не произошло существенного увеличения регионального и муниципального долга, параметры регионального бюджетного дефицита, несмотря на его волатильность, находятся в относительно безопасной зоне. Основной объем погашения задолженности по бюджетным кредитам приходится на 2025–2029 гг., также сделано много изъятий и послаблений для оценки региональных бюджетных параметров при предоставлении бюджетных кредитов инфраструктурного характера. Данные обстоятельства повышают бюджетные риски. В связи с этим представляется целесообразной дополнительная инвентаризация обязательств субъектов РФ, принятых в рамках предоставления бюджетных кредитов, реструктуризации задолженности по бюджетным кредитам и дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности. Кроме того, целесообразно усиление адресной работы с регионами, находящимися в группе риска с повышенным уровнем долговой нагрузки. Также отмечается, что в рамках реализации послания Президента РФ от 29 февраля 2024 г. планируются дополнительные меры по частичному списанию задолженности регионов по бюджетным кредитам из федерального бюджета, при условии целевого направления высвобождаемых средств на реализацию инфраструктурных проектов.

3. Пандемия показала, что в условиях высокой неопределенности актуализируется вопрос повышения эффективности распределения текущей финансовой помощи в форме дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов РФ в целях компенсации изменений в налоговой доходной базе региональных бюджетов с учетом прозрачных и обоснованных критериев. В некоторых случаях опережающая финансовая поддержка оказывалась также регионам с положительной динамикой налоговых и неналоговых поступлений по итогам года. Формирование сбалансированной по показателям методики позволит в перспективе нивелировать возможную волатильность параметров региональных бюджетов, более точно оценивать текущее бюджетно-финансовое положение регионов и «глубину» их нуждаемости. Такая методика должна учитывать и базовые бюджетно-финансовые возможности регионов, и внутренние резервы.



4. С учетом имевших место и возможных в дальнейшем динамичных изменений в демографических показателях и миграционных потоках по субъектам РФ при бюджетном планировании и в правилах предоставления финансовой поддержки целевого характера и текущей поддержки в форме дотаций важно учитывать аспекты, связанные с вероятными существенными изменениями в численности контингентов получателей бюджетных услуг по регионам в течение финансового года. В рамках распределения межбюджетных трансфертов могут быть дополнительно рассмотрены варианты применения показателей без использования их большой ретроспективы и усреднения значений за предыдущие периоды, чтобы снизить возможные риски смещенных оценок потребности в объеме дополнительной финансовой помощи. Кроме того, данные эффекты важно учитывать при распределении дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ. При этом в рамках выравнивания бюджетной обеспеченности регионов важно особое внимание уделить дальневосточным регионам, у ряда из которых отмечалось снижение относительного уровня бюджетных доходов на душу населения. В связи с этим представляется целесообразным проработать дополнительные механизмы стимулирования развития дальневосточных регионов в целях повышения уровня их бюджетной обеспеченности.

### **Список источников**

1. Горнин Л. Муниципалитеты без поддержки государства не останутся! // Муниципальная Россия. 2022. № 6. С. 4–11.
2. Егоров Д. П. Классификация нефтегазоносных территорий и качественная оценка нефтегазовой отрасли России // Международный научно-исследовательский журнал. 2021. № 5-2 (107). С. 22–26. <https://doi.org/10.23670/IRJ.2021.107.5.038>.
3. Земцов С. П. Санкционные риски и региональное развитие (на примере России) // Балтийский регион. 2024. Т. 16. № 1. С. 23–45. URL: [https://journals.kantiana.ru/baltic\\_region/current/46775/](https://journals.kantiana.ru/baltic_region/current/46775/).
4. Зубаревич Н. В., Сафронов С. Г. Налогово-бюджетная дифференциация регионов России: масштабы и динамика // Региональные исследования. 2023. № 1 (79). С. 31–41. <https://doi.org/10.5922/1994-5280-2023-1-3>.
5. Зубаревич Н. В. Регионы России в период пандемии: социально-экономическая динамика и доходы бюджетов // Журнал НЭА. 2021. № 3 (51). С. 208–218. <https://doi.org/10.31737/2221-2264-2021-51-3-10>.
6. Леонов С. Н. Оценка влияния пандемии коронавируса на состояние региональных бюджетов: дальневосточный аспект // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2022. Т. 15. № 6. С. 153–166. <https://doi.org/10.15838/esc.2022.6.84.9>.
7. Торкунов А. В., Рязанцев С. В., Левашов В. К. и др. Пандемия COVID-19: Вызовы, последствия, противодействие: монограф. Москва: изд-во «Аспект Пресс», 2021. 248 с. <https://doi.org/10.19181/monogr.978-5-7567-1139-4.2021>.

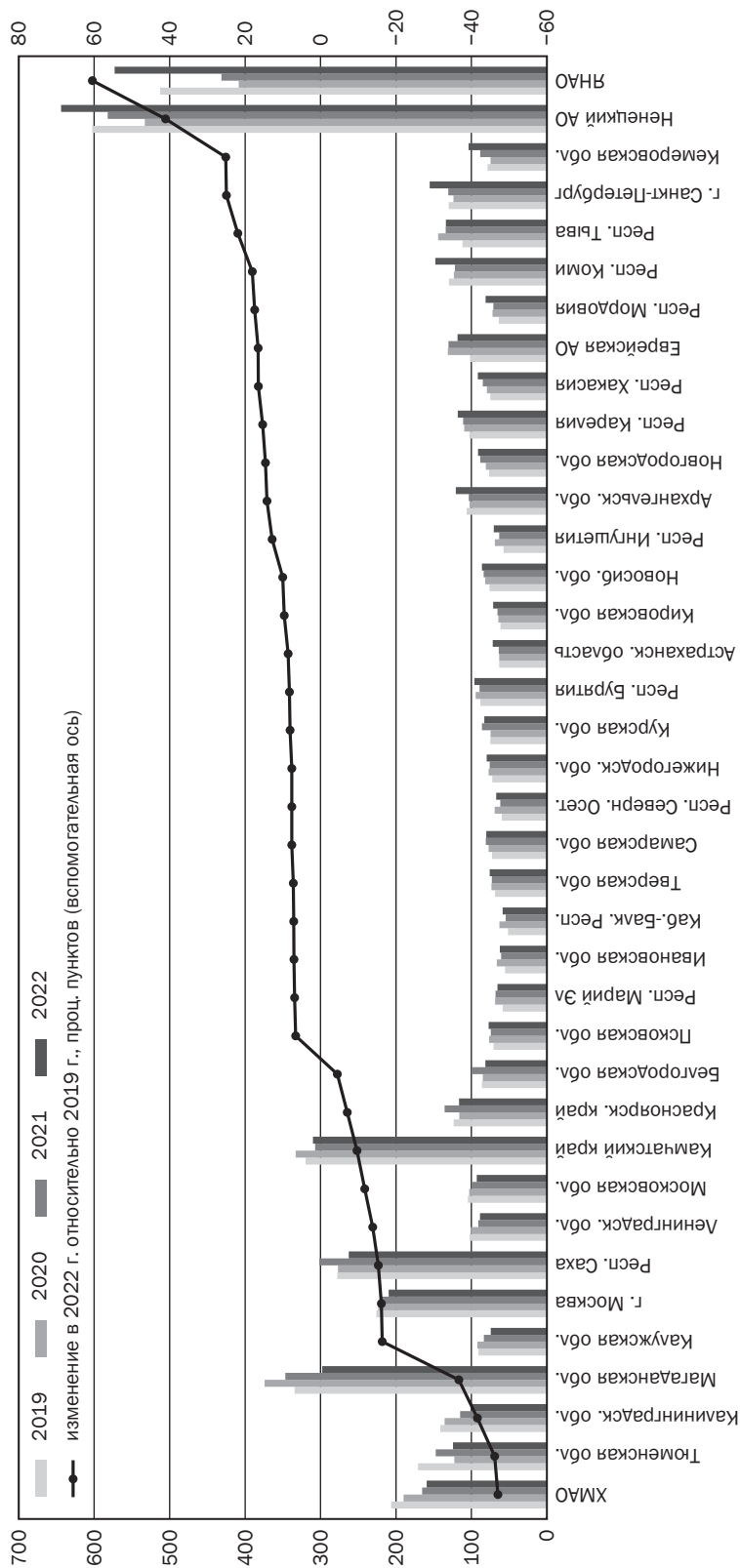
### **References**

1. Gornin L. (2022). Municipalities will not be Left Without State Support! *Munitsipal'naya Rossiya – Municipal Russia*, 6, 4–11 (In Russ.).
2. Egorov D.P. (2021). A Classification of Oil and Gas-bearing Territories and a Qualitative Assessment of the Russian Oil and Gas Industry. *Meždunarodnyj naučno-issledovatel'skij žurnal – International Research Journal*, 5-2 (107), 22–26 (In Russ.). <https://doi.org/10.23670/IRJ.2021.107.5.038>.
3. Zemtsov S.P. (2024). Sanctions Risks and Regional Development: Russian case. *Baltic Region*, 16 (1), 23–45. <https://doi.org/10.5922/2079-8555-2024-1-2>.
4. Zubarevich N.V., Safronov S.G. (2023). Regional Inequality and Its Changes: Budget Projection. *Regional'nye issledovaniya – Regional Studies*, 1 (79) (In Russ.). 31–41. <https://doi.org/10.5922/1994-5280-2023-1-3>.
5. Zubarevich N.V. (2021). Regions of Russia During a Pandemic: Socio-Economic Dynamics and Budget Revenues. *Zhurnal Novoi ekonomicheskoi assotsiatsii – Journal of the New Economic Association*, 3 (51), 208–218 (In Russ.). <https://doi.org/10.31737/2221-2264-2021-51-3-10>.
6. Leonov S.N. (2022). Assessing the Impact of the Coronavirus Pandemic on the Condition of Regional Budgets: The Far Eastern Aspect. *Economic and Social Changes: Facts, Trends, Forecast*, 15, 6, 153–166. <https://doi.org/10.15838/esc.2022.6.84.9>.
7. Torkunov A.V., Ryazantsev S.V., Levashov V.K. et al. (2021). COVID-19 Pandemic: Challenges, Consequences, Countermeasures. Moscow: Aspekt Press Publ., 248 p. (In Russ.). <https://doi.org/10.19181/monogr.978-5-7567-1139-4.2021>.



ПРИЛОЖЕНИЕ

Доходы консолидированного бюджета регионов на душу населения относительно среднего значения по субъектам РФ



Примечание: на рисунке приведены субъекты РФ с изменением уровня доходов консолидированного бюджета региона на душу населения относительно среднего значения по регионам России в 2022 г. по сравнению с 2019 г. более 6,6 п. п. и менее 4,5 п. п. На графике не приводится Чукотский АО по причине большой амплитуды колебаний значений показателя.

Источник: рисунок автора по данным Федерального казначейства, URL: <https://roskazna.gov.ru/ispolnenie-byudzheta/konsolidirovannye-byudzhety-subektov/>; Минфина России, URL: <https://rosstat.gov.ru/>.

**Информация об авторе**

**Михаил Викторович Мильчаков**, кандидат географических наук, специалист в области регионального развития и межбюджетных отношений, г. Москва

**Information about the author**

**Mikhail V. Milchakov**, Candidate of Geographical Sciences, Expert in the field of regional development and intergovernmental fiscal relations, Moscow

Статья поступила в редакцию 05.03.2024  
Одобрена после рецензирования 31.03.2024  
Принята к публикации 05.04.2024

The article submitted March 5, 2024  
Approved after reviewing March 31, 2024  
Accepted for publication April 5, 2024