



# Государственные расходы регионов: состояние и проблемы (на примере анализа реестров расходных обязательств дальневосточных субъектов Российской Федерации)

**Елена Борисовна Веприкова**

*E-mail: e.veprikova@vostokgosplan.ru, ORCID: 0000-0003-3513-6998*  
Восточный центр государственного планирования Минвостокразвития России, Хабаровск 680000, Российская Федерация

**Алексей Андреевич Новицкий**

*E-mail: a.novitskiy@vostokgosplan.ru, ORCID: 0000-0003-1787-2975*  
Восточный центр государственного планирования Минвостокразвития России, Хабаровск 680000, Российская Федерация

## **Аннотация**

В статье на примере дальневосточных субъектов Российской Федерации рассмотрены вопросы управления бюджетными расходами регионов, в том числе степень их ориентированности на развитие. Исследование выполнено на основе данных реестров расходных обязательств субъектов Российской Федерации за 2019 г. Подавляющая часть бюджетных расходов субъектов Российской Федерации носит обязательный характер, то есть характеризуется низкой степенью гибкости и не может перенаправляться на другие цели. В этих условиях способность региональных органов власти варьировать направления использования бюджетных средств, формировать и финансировать «инициативные» расходные обязательства, иными словами, осуществлять самостоятельное управление структурой расходов — минимальна, что свидетельствует об их низкой автономности.

Основной объем расходов бюджетов дальневосточных субъектов Российской Федерации связан с обеспечением текущего функционирования и поддержанием достигнутого уровня и качества государственных услуг. Доля расходов на развитие выше в регионах с более высокой обеспеченностью бюджетными ресурсами (Сахалинская область) и заметно ниже в регионах северной части Дальнего Востока (Магаданская область, Камчатский край, Республика Саха (Якутия)), имеющих повышенные затраты на поддержание жизнеобеспечивающей инфраструктуры в условиях сурового климата.

В текущей ситуации региональные органы власти не в полной мере являются субъектами управления развитием своей территории, сохраняя в основном роль исполнителей и лоббистов для привлечения ресурсов из федерального центра. Это затрудняет учет конкретных условий и потенциала развития территорий и снижает общую эффективность государственных расходов. По мнению авторов, полученные выводы применимы к большинству субъектов Российской Федерации.

**Ключевые слова:** государственные расходы, расходные обязательства, региональное развитие, реестр расходных обязательств, обязательные расходы, инициативные расходы, расходы на развитие, макрорегион

**JEL:** E62, H50, H61

**Для цитирования:** Веприкова Е. Б., Новицкий А. А. Государственные расходы регионов: состояние и проблемы (на примере анализа реестров расходных обязательств дальневосточных субъектов Российской Федерации) // Финансовый журнал. 2021. Т. 13. № 6. С. 117–131.  
<https://doi.org/10.31107/2075-1990-2021-6-117-131>.

© Веприкова Е. Б., Новицкий А. А., 2021

---

<https://doi.org/10.31107/2075-1990-2021-6-117-131>

## **Public Expenditure in Regions: Current State and Problems (Exemplified by Registries of Expenditure Commitments of the Regions in the Russian Far East)**

**Elena B. Veprikova<sup>1</sup>, Aleksei A. Novitskii<sup>2</sup>**

<sup>1,2</sup> Eastern State Planning Center of the Ministry for the Development of the Russian Far East and Arctic, Khabarovsk 680000, Russian Federation

<sup>1</sup> e.veprikova@vostokgosplan.ru, <https://orcid.org/0000-0003-3513-6998>

<sup>2</sup> a.novitskiy@vostokgosplan.ru, <https://orcid.org/0000-0003-1787-2975>

### **Abstract**

*Exemplified by regions of the Russian Far East, the article presents a view on the current state and problems of managing regional public expenditures, including the focus of public expenditure on regional development. The research is based on the data from expenditure commitments registries in 2019.*

*A major share of budget expenditures is “compulsory” (pre-determined) expenditures, which have limited flexibility and cannot be redirected to different purposes. Under these circumstances, the ability of regional governments to vary the direction of budget spending and finance self-initiated expenditure commitments—in other words, to independently manage the composition of expenditures—is kept to a minimum, which implies low autonomy in managing expenditures.*

*Most of the Russian Far Eastern regions’ government expenditures are aimed at supporting the current volume and quality of public services. The share of developmental expenditures is higher in regions having more budget resources (Sakhalin Oblast), and significantly lower in regions of the northern Far East (Magadan Oblast, Kamchatka Krai, and Sakha Republic (Yakutia)), the latter having higher costs of supporting critical infrastructure under severe climate conditions.*

*In the present situation, regional governments cannot be fully considered as key influencers managing the development of their territories, and only fill the role of executors and lobbying actors for acquiring financial support from the federal government. As a result, it is difficult to account for specific territorial circumstances and development potential, and the overall efficiency of government spending is decreased. In the authors’ opinion, the findings may be applicable to most regions in the Russian Federation.*

**Keywords:** government spending, expenditure commitments, regional development, expenditure commitments registry, compulsory expenditures, initiative expenditures, developmental expenditures, microregion

**JEL:** E62, H50, H61

**For citation:** Veprikova E.B., Novitskii A.A. Public Expenditure in Regions: Current State and Problems (Exemplified by Registries of Expenditure Commitments of the Regions in the Russian Far East). *Financial Journal*, 2021, vol. 13, no. 6, pp. 117–131 (In Russ.).  
<https://doi.org/10.31107/2075-1990-2021-6-117-131>.

© Veprikova E.B., Novitskii A.A., 2021

---

**ВВЕДЕНИЕ**

Государственные расходы — основной инструмент воздействия государства на социально-экономическое развитие своих территорий, так как практически все решения, принимаемые на региональном уровне (планы, программы, «дорожные карты» и т. д.), имеют бюджетную составляющую, в результате чего происходит перераспределение бюджетных расходов. Поскольку государственные расходы являются значимой частью валового регионального продукта (ВРП), изменения их объемов и структуры оказывают влияние на экономическую и социальную систему региона. Для дальневосточных регионов это влияние превышает среднероссийский уровень, так как отношение расходов консолидированного бюджета<sup>1</sup> к ВРП в среднем по регионам России в 2019 г. составило 13,7 %, а минимальный уровень в Дальневосточном федеральном округе (Приморский край) — 15,1 %, максимум — в Чукотском автономном округе — 59,1 %.

Вопросы оптимизации масштабов государственного сектора в экономике и совершенствования структуры бюджетных расходов уже длительное время выступают предметом научной дискуссии, в том числе обсуждается соотношение производительных и непроизводительных бюджетных расходов и возможность корректировки структуры расходов бюджета для ускорения темпов экономического роста [Белев С. и др., 2019; Капканщиков С., 2020; Кудрин А. Л., Кнобель А. Ю., 2017; Семенова Н. Н. и др., 2019]. Также актуален вопрос о предпочтительном уровне централизации бюджетной системы, о наилучшем разграничении доходных источников и расходных полномочий (обязательств) между уровнями власти в федеративном государстве, при котором в том числе обеспечивается эффективность предоставления общественных благ с учетом потребностей, существующих на локальной территории [Юшков А. О., 2016; Климанов В. В., Сафина А. И., 2020; Арлашкин И. Ю. и др., 2015]. Проблемой бюджетной системы России является слабая самостоятельность региональных бюджетов. Например, Швецов отмечает, что в 1990-х гг. были достигнуты некоторые успехи на пути децентрализации бюджетной сферы в России, однако начиная с 1998 г. в рамках бюджетной политики последовательно реализовывался принцип централизации доходов (при децентрализации полномочий), что привело к «уничтожению финансовой базы региональных и местных бюджетов» и потере ими реальных возможностей управления социально-экономическим развитием своих территорий [Швецов Ю. Г., 2017]. По мнению Печенской, при текущей системе межбюджетных отношений на региональном уровне не остается достаточного объема бюджетных ресурсов для развития, в связи с чем необходимо дополнительное перераспределение налоговых доходов между федеральным и региональным уровнями бюджетной системы [Печенская М. А., 2015].

Для органов власти субъектов Российской Федерации бюджеты являются основным ресурсом управления развитием территории. При этом основная часть бюджетов субъектов Российской Федерации направлена на поддержание достигнутого объема и качества государственных услуг, на обслуживание имеющейся инфраструктуры, финансирование установленных социальных обязательств и поддержание достигнутого уровня обеспечения жизнедеятельности населения. Другую часть бюджетных расходов можно рассматривать как «бюджет развития» — это расходы, направленные на повышение инфраструктурной обеспеченности, стимулирование экономики и повышение качества жизни. Соотношение расходов на поддержание функционирования с расходами, направляемыми на развитие, показывает возможности регионального уровня управления оказывать стимулирующее воздействие на экономическое и социальное развитие территории.

---

<sup>1</sup> Доминирование в консолидированном бюджете региона расходов регионального уровня и высокая зависимость муниципальных бюджетов от решений регионального уровня управления позволяет рассматривать их в совокупности при оценке влияния на экономику и социальную сферу региона.

При проведении анализа бюджетных расходов использовались не только данные региональных бюджетов, но более информативный источник — реестры расходных обязательств субъектов Российской Федерации, входящих в состав Дальневосточного федерального округа. Использование реестров расходных обязательств (далее — РО) в качестве источника информации о бюджетных расходах регионов<sup>2</sup> определялось:

- возможностью получить сопоставимую информацию по практике управления расходами, так как предусмотрен единообразный порядок ведения реестров и утвержденная Минфином России форма реестров;

- возросшей информативностью реестров РО.

Дело в том, что с 2017 г. изменилась форма реестра расходных обязательств субъектов Российской Федерации и был существенно расширен объем информации о расходах (с 16 до 104 граф), в том числе:

- правовые основания для расходов;
- источники финансирования (федеральный бюджет, бюджет субъекта Российской Федерации, внебюджетные источники);
- оценка стоимости РО;
- объем расходов без учета капитальных вложений в объекты муниципальной собственности;
- код раздела и подраздела расхода по бюджетной классификации;
- метод расчета объема финансирования.

На основе данных, содержащихся в реестрах, были рассмотрены особенности структуры расходов бюджетов регионов Дальнего Востока, получены оценки самостоятельности регионов в управлении бюджетными расходами и направленности бюджетных расходов на развитие.

### **РЕЗУЛЬТАТЫ АНАЛИЗА РЕЕСТРОВ РАСХОДНЫХ ОБЯЗАТЕЛЬСТВ**

Анализ бюджетных расходов дальневосточных регионов проводился на основе реестров расходных обязательств субъектов Российской Федерации за 2019 г., так как это наиболее актуальная информация при относительно стабильной (ординарной) управленческой ситуации<sup>3</sup>.

Несмотря на наличие правил ведения реестра<sup>4</sup>, степень однородности расходов не является высокой, так как между регионами существуют значительные различия в подходах к представлению информации, включая:

- использование разных формулировок для аналогичных РО;
- размещение аналогичных РО в разных разделах реестра;
- индивидуальные подходы к объединению нескольких статей расходов в одно расходное обязательство;
- расхождение в полноте и качестве информации о правовых основаниях РО;

---

<sup>2</sup> В данной статье понятия «бюджетные расходы регионов», «расходы региональных бюджетов», «государственные расходы регионов» являются тождественными и означают расходы бюджетов субъектов Российской Федерации.

<sup>3</sup> Для проведения анализа реестры РО были получены напрямую от финансовых органов дальневосточных субъектов Российской Федерации. Обязанность вести реестры РО была закреплена за органами государственной власти и местного самоуправления в Бюджетном кодексе Российской Федерации с 2005 г. в рамках реформ, направленных на разграничение полномочий и ответственности между органами власти разных уровней по осуществлению бюджетных расходов (ст. 87 Бюджетного кодекса Российской Федерации). Порядок представления реестров РО и формы утверждались приказами Минфина России, в том числе: от 27.04.2006 № 67н, от 07.09.2007 № 76н, от 19.04.2012 № 49н, от 01.07.2015 № 103н, от 31.05.2017 № 82н, от 10.08.2018 № 167н, от 03.03.2020 № 34н.

<sup>4</sup> Письмо Минфина России от 21.12.2018 № 06-06-10/93490 «О направлении форм, использованных для предоставления реестров расходных обязательств и методических рекомендаций по их заполнению».

— различия в указании методов расчета стоимости РО и др.

В связи с этим для сопоставления РО между регионами была проведена кодификация всех РО, включенных в реестры дальневосточных регионов, и их группировка по направлениям анализа.

Одной из задач в ходе работы была оценка структуры бюджетных расходов субъектов Российской Федерации с целью определения:

- уровня автономности регионов в управлении расходами;
- нацеленности региональных бюджетов на развитие.

Для оценки автономности субъектов Российской Федерации в управлении бюджетными расходами все расходные обязательства были разделены на «обязательные» и «инициативные» по правовым основаниям для их исполнения. К «обязательным» РО были отнесены:

- обязательства, предусмотренные федеральными НПА (законами, постановлениями, указами президента и др.);
- РО, связанные с жизнеобеспечением (например, расходы на выравнивание тарифов, на гражданскую оборону, предотвращение и ликвидацию последствий чрезвычайных ситуаций и др.);
- РО, имеющие финансирование из федерального бюджета, за исключением отдельных РО.

Заметим, что, несмотря на наличие софинансирования из федерального бюджета, расходы, направленные на поддержку сельскохозяйственного производства, развитие малого и среднего предпринимательства, были отнесены к инициативным. Предполагается, что в отношении этих направлений расходов субъекты Российской Федерации имеют сравнительно высокую самостоятельность в принятии решений, в том числе определяют объем финансирования за счет регионального бюджета и масштаб участия в конкурсных отборах на получение федеральных целевых субсидий.

К группе «инициативных» были отнесены РО, возникшие по инициативе субъектов Российской Федерации и финансируемые за счет средств бюджетов субъектов.

Для оценки направленности структуры расходов региональных бюджетов на развитие все РО были разделены на две группы:

1) расходы на развитие — расходы, направленные преимущественно на инфраструктурную обеспеченность территории, стимулирование экономической активности, расширение объема и повышение качества государственных услуг, повышение эффективности деятельности;

2) расходы на поддержание функционирования территории («текущие» расходы), в том числе расходы: на содержание органов власти и сети подведомственных учреждений, на обеспечение предоставления государственных услуг и услуг учреждений социальной сферы (здравоохранение, образование, культура, спорт), на социальные выплаты населению, на обеспечение безопасности территории и поддержание условий для жизнедеятельности на территории региона, предотвращение и ликвидацию последствий чрезвычайных ситуаций, а также некоторые другие неинвестиционные расходы.

На основе проведенного анализа можно сделать некоторые выводы как по общей ситуации с бюджетными расходами в Дальневосточном макрорегионе, так и по специфике функционирования отдельных дальневосточных регионов.

По общему количеству финансируемых РО регионы Дальнего Востока существенно различаются<sup>5</sup>, однако это не имеет прямой связи с общим объемом финансирования и скорее отражает сложившиеся практики осуществления расходов.

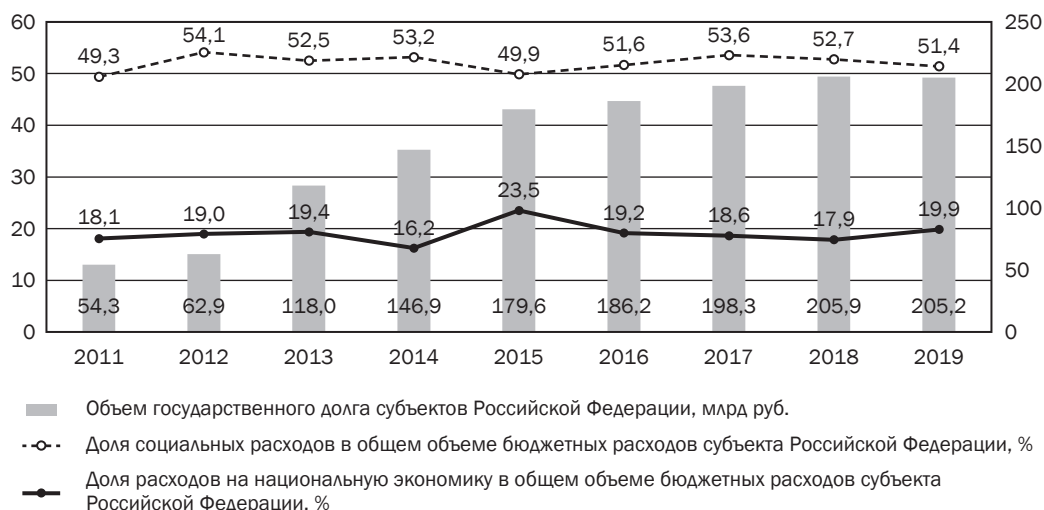
---

<sup>5</sup> Наименьшее количество РО имелось в Еврейской автономной области (129 ед.), а максимальное — в Республике Бурятия (239 ед.).

Около половины всех ресурсов региональных бюджетов направляется на финансирование социальных расходов: отраслей социальной сферы (образование, здравоохранение, культура и спорт) и расходов на социальную политику (социальное обслуживание и социальное обеспечение населения, пенсионное обеспечение, охрана семьи и детства и др.). Высокая доля социальных расходов в региональных бюджетах (рис. 1) связана как с действующей системой разграничения полномочий по уровням государственной власти (основные ресурсоемкие полномочия закреплены за регионами), так и с политикой федерального центра, неуклонно расширяющей круг социальных обязательств субъектов Российской Федерации через наделение их новыми задачами и передачу им полномочий сжимающегося муниципального уровня.

Рисунок 1

**Соотношение социальных расходов и расходов на национальную экономику, объем государственного долга дальневосточных субъектов Российской Федерации / Shares of social expenditures and national economy support expenditures, the size of regional government debt of the Russian Far East**



Примечание: указана средняя доля расходов и суммарный объем госдолга по 11 дальневосточным регионам / Note: indicates the average share of expenditures and the total amount of public debt for 11 Far East regions. Источник: расчеты авторов по данным Казначейства России / Source: authors' calculations based on the Federal Treasury data.

Как можно видеть, соотношение расходов на социальные цели с расходами на экономику в динамике стабильно, но размер государственного долга выраженно растет, что говорит о проблемах с бюджетной обеспеченностью регионов Дальневосточного федерального округа.

При этом существуют различия в структуре расходов между регионами, например, на социальные направления суммарно приходится от 41 % общего объема расходов в Камчатском крае и до 66 % — в Республике Бурятия<sup>6</sup>. В основном различия в объемах социальных расходов зависят от количества адресатов социальных услуг, то есть коррелируют

<sup>6</sup> В Чукотском автономном округе низкая доля социальных расходов (18 %) объясняется низкой численностью населения и большим объемом инвестиций в строительство инфраструктуры за счет средств федерального бюджета.

с численностью населения региона. Соответствующий показатель корреляции с расходами на социальную политику составляет 0,81 (максимум среди всех направлений расходов), а с расходами на отрасли социальной сферы — 0,48.

Заметные различия в структуре бюджетных расходов наблюдаются в четырех регионах Дальнего Востока (Республика Саха (Якутия), Камчатский край, Магаданская область, Чукотский автономный округ). В бюджетах этих регионов повышены расходы на жилищно-коммунальное хозяйство (ЖКХ) и топливно-энергетический комплекс (ТЭК) — доля таких расходов составляет 18–25 %. Все эти регионы расположены в северной части Дальнего Востока, их территория полностью отнесена к районам Крайнего Севера. Сложные климатические условия (низкие среднегодовые температуры и большая продолжительность отопительного сезона) и слабая освоенность территорий, использование изолированных и децентрализованных энергосистем приводят к большим затратам на поддержание доступности и качества коммунальных услуг. Основная часть этих затрат приходится на компенсации ресурсоснабжающим организациям выпадающих доходов в связи с регулируемыми тарифами на оплату электроэнергии и коммунальных услуг и на расходы по обеспечению завоза топлива в отдаленные районы. Повышенные расходы на ТЭК и ЖКХ обуславливают «сжатие» финансирования других направлений, включая как социальные направления, так и расходы на экономику, инфраструктурное обеспечение территорий. Например, доля расходов на национальную экономику (без учета ТЭК) составляет от 10 % в Республике Саха (Якутия) до 12 % в Камчатском крае, в то время как в остальных регионах Дальнего Востока она сравнительно выше — от 12,4 % (Еврейская автономная область) до 18,3 % (Приморский край).

Одним из значимых направлений расходов в региональных бюджетах являются трансферты на выравнивание бюджетной обеспеченности и обеспечение сбалансированности местных бюджетов. По объему расходов на это направление имеются значительные различия между регионами Дальнего Востока. В Республике Саха (Якутия), Забайкальском крае, Амурской и Магаданской областях доля расходов на эти цели составляет от 10 до 15 % расходной части бюджетов, что обусловлено сложившейся традицией взаимодействия двух уровней управления, связанной с экономико-географическими особенностями территорий, характером расселения населения, административным устройством и др. Например, для Якутии необходимость передачи значительного объема трансфертов муниципалитетам объективно обусловлена значительной удаленностью территорий муниципальных образований, а также фрагментарностью инженерной и транспортной инфраструктуры. В Амурской области наряду с объективными задачами имеется исторически сложившаяся традиция поддержки муниципалитетов, действующая еще с 1990-х гг. [Веприкова Е. Б. и др., 2017]. В Приморском крае, наоборот, сложилась жесткая для муниципальных образований практика межбюджетных отношений, отличающаяся низкой долей расходов на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципалитетов (около 1 % расходов бюджета).

Таким образом, наиболее крупные направления расходов в региональных бюджетах Дальневосточного макрорегиона в основном связаны с обеспечением текущих расходов — расходов на социальное обеспечение граждан, выравнивание бюджетной обеспеченности и повышение сбалансированности местных бюджетов, поддержание функционирования жизнеобеспечивающей инфраструктуры, сохранение достигнутого объема и качества государственных и социальных услуг. Повышенные бюджетные расходы на поддержание приемлемых условий для жизнедеятельности являются фактором сокращения расходов на развитие.

Основной объем бюджетных расходов регионов (50–70 %) — это исполнение полномочий субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения федеральных

органов власти и органов власти субъектов Федерации (раздел 1 реестра РО). Эти полномочия закреплены за регионами федеральным законодательством и в основном перечислены в утвержденной форме реестра РО<sup>7</sup>.

Также к обязательным расходам относятся целевые трансферты из федерального бюджета, в том числе федеральные субвенции, доля которых в бюджетных расходах регионов Дальнего Востока в 2019 г. составляла от 1 до 6 %. В результате основная часть бюджетных расходов регионов формируется в рамках указанного перечня полномочий и является обязательной к исполнению как по направленности, так и по объему.

Трансферты субъектов Российской Федерации местным бюджетам на выравнивание бюджетной обеспеченности и обеспечение сбалансированности формально предоставляются по инициативе субъектов Российской Федерации, однако де-факто эти расходы являются обязательными, так как являются основой муниципальных бюджетов — без них местные органы власти будут неспособны выполнять свои полномочия. В Бюджетном кодексе закреплены нормы, ограничивающие возможность субъектов Российской Федерации снижать объем дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований (п. 7 ст. 138 Бюджетного кодекса Российской Федерации). Субсидии муниципалитетам из регионального бюджета предоставляются в соответствии с нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации (то есть с формальной стороны по инициативе региона), однако зачастую первоначальным финансовым источником этих субсидий является соответствующий федеральный трансферт, поэтому региональные власти выполняют лишь функцию транзита ресурсов с федерального уровня на муниципальный.

К группе «инициативных» расходных обязательств были отнесены расходные обязательства по предметам ведения субъекта Российской Федерации<sup>8</sup> (раздел 2 реестра РО). На практике объем таких расходов является незначительным и составляет от 0,3 до 1,5 % расходов бюджета (максимум — в Сахалинской области, 6,4 %). К расходам, возникающим по инициативе субъектов Российской Федерации, также были отнесены дополнительные меры социальной поддержки и социальной помощи для отдельных категорий граждан (раздел 6 реестра РО) и расходные обязательства, возникшие в результате перераспределения полномочий между органами местного самоуправления и органами исполнительной власти субъекта Российской Федерации (раздел 7 реестра РО), а также некоторые расходные обязательства из разделов 1 и 3 реестра, финансируемые регионами самостоятельно.

Полученные оценки показали, что подавляющая часть расходных обязательств в бюджетах дальневосточных субъектов Российской Федерации (более 90 %) — это обязательные расходы (рис. 2).

Обязательные расходы характеризуются низкой степенью гибкости, то есть не могут в существенной степени сокращаться для освобождения ресурсов на другие цели. В основе этих расходов лежат социальные обязательства, жизнеобеспечивающие функции, выполнение федеральных целевых установок и требований.

По уровню автономности регионы Дальнего Востока практически идентичны — доля инициативных расходов меньше 10 %. Единственным исключением является регион с высокой бюджетной обеспеченностью — Сахалинская область, но и у нее доля инициативных расходов составляет всего 16 %.

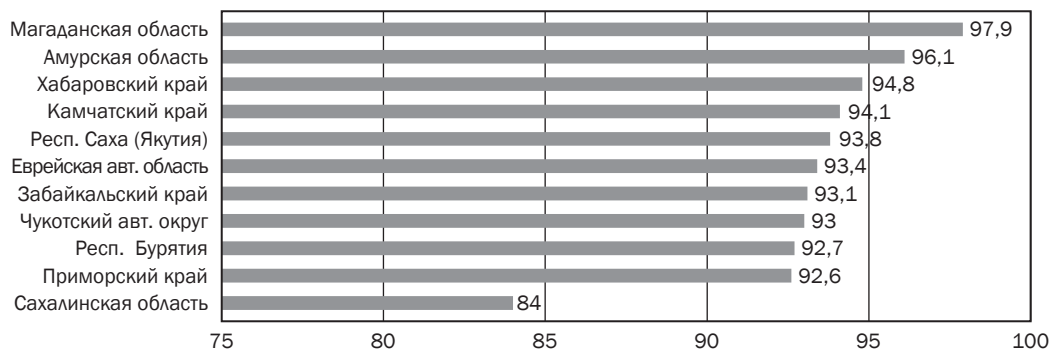
<sup>7</sup> Полномочия перечислены в п. 2 ст. 26.3 Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ либо установлены через отдельные федеральные законы.

<sup>8</sup> Перечень предметов ведения субъектов Российской Федерации законодательством Российской Федерации не установлен. В соответствии со ст. 73 Конституции Российской Федерации к ним относится всё, что не входит в предметы ведения Российской Федерации и полномочия Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.



Рисунок 2

**Доля обязательных расходов в бюджетах дальневосточных субъектов Российской Федерации, 2019 г., % / Share of compulsory expenditure in total public expenditures of the Russian Far East regions, 2019, %**



Источник: рассчитано авторами на основе данных реестров расходных обязательств / Source: calculated by the authors based on data of the expenditure commitments registers.

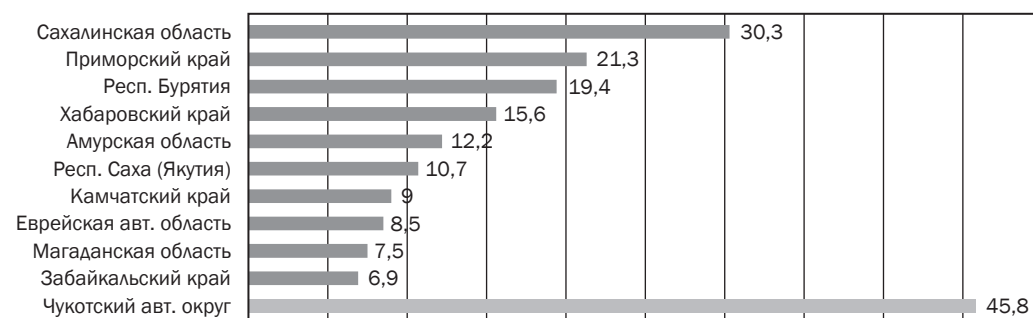
Таким образом, региональные органы власти имеют низкую автономность в управлении бюджетными расходами, их способности варьировать направления использования бюджетных средств минимальны.

Результаты анализа нацеленности бюджетных расходов на развитие показали, что основной объем расходов региональных бюджетов связан с обеспечением текущего функционирования в сложившемся объеме и структуре расходов (поддержание «статус-кво»), что является закономерным в условиях высокой доли обязательных расходов и при большом объеме социальных обязательств в региональных бюджетах.

Доля расходов на развитие (по результатам оценки реестров РО) в 2019 г. существенно различна по регионам и колеблется от 6,9 % в Забайкальском крае до 30,3 % в Сахалинской области (рис. 3).

Рисунок 3

**Доля расходов на развитие в бюджетах дальневосточных субъектов Российской Федерации, 2019 г., % / Share of developmental expenditures in total public expenditures of the Russian Far East regions, 2019, %**



Источник: рассчитано авторами на основе данных реестров расходных обязательств / Source: calculated by the authors based on data of the expenditure commitments registers.

В Чукотском автономном округе доля расходов на развитие в 2019 г. составила 45,8 %, но это разовый «всплеск», связанный с получением в этом году двух крупных целевых федеральных трансфертов на сумму 18,7 млрд руб., что при небольшом размере окружного бюджета значительно изменило структуру расходов бюджета (полученные трансферты составили 35 % расходов окружного бюджета)<sup>9</sup>.

В абсолютных величинах объем расходов на развитие в бюджетах дальневосточных регионов различается в десятки раз (табл. 1). Разница между наибольшим (Сахалинская область) и наименьшим (Еврейская автономная область) значениями составляет 50 раз.

Таблица 1

**Объем бюджетных расходов, направленных на развитие,  
в бюджетах дальневосточных субъектов Российской Федерации, 2019 г. /  
Volume of developmental expenditures  
in budgets of the Russian Far East regions, 2019**

Регион	Доля расходов на развитие, %	Объем расходов на развитие, млрд руб.	ВРП, млрд руб.	Отношение расходов на развитие к ВРП, %
Сахалинская область	30,3	55,4	1173,9	4,7
Приморский край	21,3	28,2	1066,7	2,6
Республика Бурятия	19,4	13,8	285,8	4,8
Хабаровский край	15,6	17,8	803,0	2,2
Амурская область	12,2	8,1	412,5	2,0
Республика Саха (Якутия)	10,7	23,8	1220,3	1,9
Камчатский край	9	7,4	279,7	2,7
Еврейская автономная область	8,5	1,1	56,6	2,0
Магаданская область	7,5	2,9	213,6	1,3
Забайкальский край	6,9	5,3	364,6	1,5
Чукотский автономный округ	45,8	24,8	94,9	26,1

Источник: рассчитано авторами на основе данных реестров расходных обязательств, данных Росстата / Source: calculated by the authors based on data of the expenditure commitments registers, Rosstat data.

По объему и доле расходов на развитие в расходной части бюджета лидируют три региона: лидер с большим отрывом — Сахалинская область, далее следуют Приморский край и Чукотский автономный округ<sup>10</sup>. Наиболее высокая доля расходов на развитие отмечается в бюджете Сахалинской области (не считая «выброса» в Чукотском автономном округе), что коррелирует с высокими бюджетными доходами региона от реализации нефтегазовых проектов на сахалинском шельфе.

Показательно, что доля расходов на развитие ниже в большинстве регионов, расположенных в северной части Дальнего Востока, — Магаданская область, Камчатский край, Республика Саха (Якутия), что связано с необходимостью затрачивать сравнительно большой объем средств на функционирование жизнеобеспечивающей инфраструктуры, доступность коммунальных ресурсов для населения и ведение хозяйственной деятельности.

По соотношению бюджетных расходов на развитие к ВРП лидирует Бурятия (4,8 %) за счет низкого объема ВРП и значительного объема целевой финансовой поддержки из

<sup>9</sup> В частности, в бюджет региона поступили 8,0 млрд руб. на строительство энергоисточника в г. Билибино (ООО «Энергоцентр Билибино»), а также 10,7 млрд руб. — трансферт АО «Дальэнергомост», в основном направленный на строительство электросетевой инфраструктуры в рамках реализации инвестиционных проектов по организации добычи и переработки многокомпонентных руд.

<sup>10</sup> О причинах высокой доли расходов на развитие в Чукотском автономном округе — см. выше.

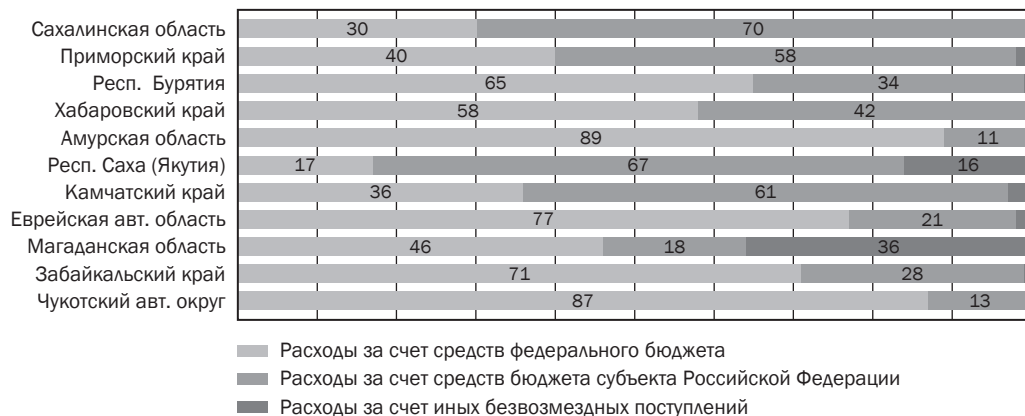
федерального бюджета в 2019 г. Относительно высоким является отношение расходов на развитие к ВРП в Сахалинской области (4,7 %), но в данном случае это связано с бюджетными возможностями самого региона — область относится к регионам с наиболее высокой бюджетной обеспеченностью в России. В остальных дальневосточных регионах отношение расходов на развитие к ВРП заметно ниже (от 1,3 до 2,7 %), что свидетельствует о меньшем потенциале сложившейся структуры бюджетных расходов в стимулировании экономического роста.

Полученные оценки в целом подтверждают взаимосвязь доли расходов на развитие в бюджетах субъектов Российской Федерации с обеспеченностью бюджетными ресурсами. Коэффициент корреляции доли расходов на развитие с общим объемом бюджетных расходов на душу населения (с корректировкой на индекс бюджетных расходов<sup>11</sup>) для рассматриваемой группы регионов составил 0,75. Корреляция доли расходов на развитие с уровнем расчетной бюджетной обеспеченности, достигнутым после предоставления дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности, — 0,79<sup>12</sup>.

При анализе расходов на развитие важно определить источник этих расходов — являются ли им собственные доходы регионов или трансферты из федерального бюджета. Как показывают оценки, доля федерального финансирования в расходах на развитие в целом является достаточно высокой, хотя и значительно дифференцируется между регионами (рис. 4).

Рисунок 4

**Структура бюджетных расходов дальневосточных субъектов Российской Федерации, направленных на развитие, в разрезе основных источников финансирования, 2019 г., % / Share of federal earmarked transfers in the amount of developmental expenditures of the Russian Far East regions, 2019, %**



Примечание: регионы расположены в порядке убывания доли расходов на развитие в общем объеме расходов бюджета / Note: regions are arranged in descending order of the share of development expenditures in the total volume of budget expenditures.

Источник: рассчитано авторами на основе данных реестров расходных обязательств / Source: calculated by the authors based on data of the expenditure commitments registers.

<sup>11</sup> Индекс бюджетных расходов — показатель, используемый Минфином России для учета различий между субъектами Российской Федерации в стоимости одинакового объема государственных услуг. Расчетная бюджетная обеспеченность — показатель относительной обеспеченности субъектов Российской Федерации налоговыми доходами на душу населения, используемый при распределении дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации.

<sup>12</sup> Оценки проведены без учета Чукотского автономного округа в связи с выраженной спецификой данной территории.

Более половины расходов на развитие финансировалось за счет средств федерального бюджета в шести регионах Дальнего Востока: Чукотском автономном округе — 87 %, Амурской области — 89 %, Еврейской автономной области — 77 %, Забайкальском крае — 71 %, Республике Бурятия — 65 %, Хабаровском крае — 58 %. Это означает, что ресурсные возможности и конкретные направления развития в этих регионах во многом определяются политикой на федеральном уровне.

Сравнительно высокая доля средств бюджета субъекта Российской Федерации при финансировании расходов на развитие отмечается в четырех регионах: в Сахалинской области (максимум), Республике Саха (Якутия), Камчатском и Приморском краях, что свидетельствует о возможности данных регионов относительно самостоятельно решать задачи развития.

### **ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

Полученные оценки показали, что региональные бюджеты не являются в полной мере инструментом развития территории, так как их основной функцией является сохранение текущего (достигнутого) уровня развития, в том числе по инфраструктурной обеспеченности территории, объему и качеству государственных услуг и другим характеристикам.

Сравнительно низкий объем ресурсов на развитие объясняется в целом низкой бюджетной обеспеченностью регионов и несоответствием возложенных полномочий фактическим бюджетным доходам с учетом всех источников их формирования. При этом федеральный центр продолжает «нагружать» регионы дополнительными обязательствами, в том числе по реализации национальных проектов, что приводит к проблемам несбалансированности бюджетов и накоплению государственного и муниципального долга [Голованова Н. В., Домбровский Е. А., 2016; Дерюгин А. Н. и др., 2014; Минакир П. А., Леонов С. Н., 2019].

Несмотря на достаточно высокую долю федерального участия в расходах на развитие (для шести регионов Дальнего Востока — более 50 % расходов на развитие были профинансированы за счет целевых федеральных трансфертов), федеральное софинансирование осуществляется без достаточного учета бюджетных возможностей регионов. Вероятно, предполагается, что выравнивание бюджетной обеспеченности через предоставление соответствующих дотаций решает эту проблему, а предоставление отраслевых субсидий может проводиться без учета этого фактора. Однако действующие механизмы дотационной поддержки региональных бюджетов являются частым предметом дискуссии в научном сообществе и требуют совершенствования [Афанасьев Р. С. и др., 2019; Веприкова Е. Б. и др., 2017]. При этом низкая бюджетная обеспеченность мешает регионам даже претендовать на получение дополнительных субсидий из-за невозможности выполнить условия их предоставления (например, наличие проектно-сметной документации на объекты или необходимость софинансирования расходов).

Для дальневосточных регионов, особенно расположенных в северной части макрорегиона, дефицит средств на развитие усугубляется высокими затратами на поддержание условий для жизни населения и ведения хозяйственной деятельности, прежде всего в вопросах доступности электроснабжения и коммунальных ресурсов. С учетом этих затрат доля бюджетных расходов, направляемых на развитие, не превышает 10 %.

Таким образом, выявлено несоответствие между поставленными перед дальневосточными регионами задачами по ускоренному («опережающему») развитию экономической и социальной сфер в условиях их объективного отставания от регионов европейской части страны и их реальными возможностями по принятию и реализации управленческих решений. Для разрешения данного противоречия нужно значительно повысить уровень

бюджетной обеспеченности дальневосточных регионов, что требует принятия специальных мер по наращиванию бюджетных доходов регионов Дальневосточного федерального округа. Например, это может быть реализовано через передачу им дополнительных налоговых доходов и/или представление дополнительных трансфертов в форме дотации на развитие.

Можно предположить, что для большинства регионов России характерны похожие соотношения в структуре расходов, что означает наличие общей проблемы — слабой автономности региональных органов власти в осуществлении управления бюджетными расходами. Региональные органы власти не являются в полном смысле субъектами управления развитием своих территорий, они скорее выступают в роли исполнителей и лоббистов для привлечения ресурсов из федерального центра. Поэтому их возможности планировать развитие, выступать с целеполаганием и брать на себя ответственность за достижение стратегических и тактических целей не обеспечены ресурсами, а следовательно, малорезультативны.

Недостаточная субъектность региональных органов власти повышает ответственность федерального центра как за текущее состояние дел, так еще в большей степени за реализацию задач развития, что снижает общую эффективность принимаемых решений при слабом учете конкретных условий и потенциала территорий и повышает риски нарастания неэффективных расходов и негативных внешних эффектов для экономики и социальной сферы регионов.

### **Список источников**

Арлашкин И. Ю., Дерюгин А. Н., Прока К. А. Разграничение полномочий между уровнями власти в Российской Федерации: бюджетные аспекты // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2015. № 4. С. 85–93.

Афанасьев Р. С., Богданов Л. Н., Гулидов Р. В. и др. «Модельные» бюджеты: последствия для субъектов Российской Федерации // Пространственная экономика. 2019. Т. 15. № 1. С. 132–156. URL: <https://doi.org/10.14530/se.2019.1.132-156>.

Белев С., Векерле К., Гурвич Е., Золотарева А. и др. Бюджет как инструмент экономического развития. Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2019. 72 с. URL: <https://doi.org/10.2139/ssrn.3339327>.

Веприкова Е. Б., Новицкий А. А., Гулидов Р. В. Проблемы повышения бюджетной обеспеченности регионов Дальнего Востока // Регионалистика. 2020. Т. 7. № 6. С. 23–38. URL: <https://doi.org/10.14530/reg.2020.6.23/>.

Веприкова Е. Б., Кубичек В. В., Новицкий А. А. и др. Региональная практика управления межбюджетными трансфертами муниципальным образованиям в дальневосточных субъектах Российской Федерации: монография. Хабаровск: Изд-во ТОГУ, 2017. 180 с.

Голованова Н. В., Домбровский Е. А. Федеральный центр и регионы: изменение разграничения полномочий в 2005–2015 гг. // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2016. № 2. С. 41–51.

Дерюгин А. Н., Назаров В. С., Мамедов А. А. Формирование консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в среднесрочной перспективе: проблемы и решения // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2014. № 3. С. 5–19.

Калканщикова С. Структура государственных расходов и экономический рост // Общество и экономика. 2020. № 7. С. 16–31. URL: <https://doi.org/10.31857/S020736760010586-3>.

Климанов В. В., Сафина А. И. Возможности финансовой оценки полномочий субъектов Российской Федерации // Финансы. 2020. № 1. С. 18–24.

Кудрин А. Л., Кнобель А. Ю. Бюджетная политика как источник экономического роста // Вопросы экономики. 2017. № 10. С. 5–26. URL: <https://doi.org/10.32609/0042-8736-2017-10-5-26>.

Минакир П. А., Леонов С. Н. Государственный региональный долг: тенденции и особенности формирования // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2019. Т. 12. № 4. С. 26–41. URL: <https://doi.org/10.15838/esc.2019.4.64.2>.

Печенская М. А. Межбюджетные отношения: состояние, регулирование, оценка результативности: монография. Вологда: Вологодский научный центр РАН, 2015. 164 с.

Семенова Н. Н., Еремина О. И., Морозова Г. В. и др. Повышение эффективности бюджетной политики России в контексте стимулирования экономического роста // Экономика. Налоги. Право. 2019. № 12 (1). С. 47–56.

Швецов Ю. Г. Тупик российского бюджетного федерализма // Финансы и кредит. 2017. Т. 23. № 19. С. 1094–1107. URL: <https://doi.org/10.24891/fc.23.19.1094>.

Юшков А. О. Бюджетная децентрализация и региональный экономический рост: теория, эмпирика, российский опыт // Вопросы экономики. 2016. № 2. С. 94–110. URL: <https://doi.org/10.32609/0042-8736-2016-2-94-110>.

---

## References

Arlashkin I.Yu., Deryugin A.N., Proka K.A. (2015). Separation of Jurisdiction Between Governmental Tiers in Russia: Budgetary Issues. *Finansovyy zhurnal – Financial Journal*, no. 4, pp. 85–93 (In Russ.).

Afanasyev R., Bogdanov L., Gulidov R., Leonov S. (2019). 'Model' Budgets: Consequences for the Russian Federal Subjects. *Prostranstvennaya ekonomika – Spatial Economics*, vol. 15, no. 1, pp. 132–156 (In Russ.). Available at: <https://doi.org/10.14530/se.2019.1.132-156>.

Belev S., Vekerle K., Gurvich E., Zolotareva A. et al. (2019). Budget As a Tool for Economic Development. Delo Publ. of the RANEPА (In Russ.). Available at: <https://doi.org/10.2139/ssrn.3339327>.

Golovanova N., Dombrovskiy E. (2016). Federal Center and Regions: Assignment of Powers Changes in 2005–2015. *Finansovyy zhurnal – Financial Journal*, no. 2, pp. 41–51 (In Russ.).

Deryugin A.N., Nazarov V.S., Mamedov A.A. (2014) Development of Consolidated Budgets of Russian Regions in the Medium Term: Problems and Solutions. *Finansovyy zhurnal – Financial Journal*, no. 3, pp. 5–19 (In Russ.).

Kapkanshchikov S. Economic Growth and the Composition of Government Spending. *Obshchestvo i ekonomika – Society and Economics*, no. 7, pp. 16–31 (In Russ.). URL: Available at: <https://doi.org/10.31857/S020736760010586-3>.

Klimanov V.V., Safina A.I. (2020). Opportunities for Financial Assessment of the Authorities of the Russian Federation subjects. *Finance*, no. 1, pp. 18–24 (In Russ.).

Kudrin A., Knobel A. (2017). Fiscal Policy as a Source of Economic Growth. *Voprosy ekonomiki*, no. 10, pp. 5–26 (In Russ.). Available at: <https://doi.org/10.32609/0042-8736-2017-10-5-26>.

Minakir P.A., Leonov S.N. (2019) Regional Public Debt: Trends and Formation Specifics. *Economic and Social Changes: Facts, Trends, Forecast*, vol. 12, no. 4, pp. 26–41. Available at: <https://doi.org/10.15838/esc.2019.4.64.2>.

Pechenskaya M.A. (2015). Interbudgetary Relations: State, Regulation, Performance Evaluation. Vologodskiy Scientific Center of RAS (In Russ.).

Semenova N.N., Eremina O.I., Morozova G.V. et al. (2019). Improving the Efficiency of the Russian Budgetary Policy in the Context of Economic Growth Fueling. *Ekonomika. Nalogi. Pravo – Economics, Taxes & Law*, vol. 12, no. 1, pp. 47–56 (In Russ.).

Shvetsov Yu.G. (2017). A Deadlock of Russian Fiscal Federalism. *Finansy i kredit – Finance and Credit*, vol. 23, iss. 19, pp. 1094–1107 (In Russ.). Available at: <https://doi.org/10.24891/fc.23.19.1094>.

Veprikova E., Novitskii A., Gulidov R. (2020). Problems of Fiscal Capacity Increasing in the Regions of the Russian Far East. *Regionalistica – Regionalistics*, vol. 7, no. 6, pp. 23–38 (In Russ.). Available at: <https://doi.org/10.14530/reg.2020.6.23>.

Veprikova E., Kubichek V., Novitskii A. et al. (2017). Regional Practice of Managing Interbudgetary Transfers to Municipalities in the Far East Subjects of the Russian Federation. Pacific National University (In Russ.).

Yushkov A. (2016). Fiscal Decentralization and Regional Economic Growth: Theory, Empirical Studies, and Russian Experience. *Voprosy ekonomiki*, no. 2, pp. 94–110 (In Russ.). Available at: <https://doi.org/10.32609/0042-8736-2016-2-94-110>.

**Информация об авторах**

**Елена Борисовна Веприкова**, кандидат экономических наук, начальник научно-исследовательского отдела Федерального автономного научного учреждения «Восточный центр государственного планирования» Минвостокразвития России, г. Хабаровск

**Алексей Андреевич Новицкий**, руководитель научных проектов научно-исследовательского отдела, Федеральное автономное научное учреждение «Восточный центр государственного планирования» Минвостокразвития России, г. Хабаровск

**Information about the authors**

**Elena B. Veprikova**, Candidate of Economic Sciences, Head of the Research Department, Eastern State Planning Center of the Ministry for the Development of the Russian Far East and Arctic, Khabarovsk

**Aleksei A. Novitskii**, Head of Research Project at the Research Department, Eastern State Planning Center of the Ministry for the Development of the Russian Far East and Arctic, Khabarovsk

Статья поступила в редакцию 26.08.2021

Одобрена после рецензирования 24.11.2021

Принята к публикации 08.12.2021

Article submitted August 26, 2021

Approved after reviewing November 24, 2021

Accepted for publication December 8, 2021