

**СОСТОЯНИЕ КОНСОЛИДИРОВАННЫХ БЮДЖЕТОВ  
И ДИНАМИКА ГОСУДАРСТВЕННОГО ДОЛГА  
ДАЛЬНЕВОСТОЧНЫХ СУБЪЕКТОВ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**С.Н. Леонов**

*Институт экономических исследований ДВО РАН, г. Хабаровск, Российская Федерация*

**Информация о статье**

Дата поступления  
24 июля 2020 г.

Дата принятия к печати  
1 октября 2020 г.

Дата онлайн-размещения  
10 ноября 2020 г.

**Ключевые слова**

Консолидированный бюджет;  
региональный государственный  
долг; Дальний Восток;  
дальневосточные субъекты  
Российской Федерации

**Аннотация**

В работе проанализированы тенденции изменения объемов и структуры доходов и расходов бюджетов 11 дальневосточных субъектов РФ за 2013–2019 гг. На основе статистического и эмпирического методов исследования рассмотрены вопросы сбалансированности консолидированных бюджетов и динамики государственного регионального долга. Показано, что в условиях невысокого уровня инфляции в 2018–2019 гг. и положительной динамики основных доходных источников темп роста доходов бюджетов дальневосточных субъектов Федерации за рассматриваемый период был ниже, чем соответствующий среднероссийский показатель, сохранялась высокая зависимость доходов дальневосточных регионов от дотаций из федерального бюджета. Выявлено, что динамика основных источников роста доходной базы бюджетов дальневосточных субъектов Федерации не дает оснований для оптимизма. Показаны особенности динамики, а также проблемы плохо сбалансированной и затратной структуры регионального государственного долга дальневосточных субъектов РФ. Оценена возможность замещения межбюджетных трансфертов, формирующих в регионе треть бюджетных доходов, администрируемых на территории и направляемых с Дальнего Востока в федеральный бюджет налогами и сборами.

**STATE OF CONSOLIDATED BUDGETS AND DYNAMICS  
OF PUBLIC DEBT OF THE FAR EASTERN  
FEDERAL SUBJECTS**

**Sergei N. Leonov**

*Economic Research Institute, Far Eastern Branch of the Russian Academy of Sciences, Khabarovsk,  
the Russian Federation*

**Article info**

Received  
July 24, 2020

Accepted  
October 1, 2020

Available online  
November 10, 2020

**Keywords**

Consolidated budget; regional  
public debt; Far East; Far Eastern  
federal subjects

**Abstract**

The trends in the volume and structure of revenues and expenditures of budgets of 11 Far Eastern regions for 2013–2019 are analyzed. An analysis of the balance of consolidated budgets and dynamics of the state regional debt based on statistical and empirical research methods was performed. It is shown that, in the conditions of low inflation in 2018–2019 and positive dynamics of the main sources of revenue, the rate of growth of Far Eastern budget revenues in the period under review was lower than the respective Russian average. The revenues of the Far Eastern regions remained highly dependent on federal budget subsidies. It is revealed that the dynamics of changes in the main sources of growth of the revenue base of the regional budgets in the Far Eastern regions does not give much ground for optimism.

The features of dynamics, as well as the problems of the poorly balanced and costly structure of regional public debt of the Far Eastern federal subjects are shown. The possibility of replacing inter-budget transfers, which form a third of budget revenues in the region, with taxes and fees collected in the territory and sent from the Far East to the federal budget is assessed.

### Введение

Вопросы формирования бюджетов субъектов Федерации, увеличения их доходной базы, как и оценка уровня сбалансированности региональных бюджетов, являются крайне важными для эффективной организации государственной региональной политики [1–3]. Значимость данных вопросов многократно возрастает, если речь идет о Дальневосточном федеральном округе, площадь которого составляет более 40 % территории страны.

Отметим, что в соответствии с указом Президента РФ<sup>1</sup> в состав ДФО были включены два региона — Забайкальский край и Республика Бурятия, ранее входивших в Сибирский федеральный округ.

В данном исследовании состав ДФО, официально находящегося под патронажем федерального правительства, рассматривается в новых границах, объединяющих 11 субъектов Федерации (Приморский, Хабаровский, Забайкальский и Камчатский края, Сахалинская, Амурская и Магаданская области, республики Бурятия и Саха (Якутия), Чукотский автономный округ и Еврейская автономная область). В работе предпринята попытка проанализировать динамику состояния консолидированных бюджетов дальневосточных субъектов Федерации за 2013–2019 гг. и изменение за рассматриваемый период величины государственного долга дальневосточных регионов.

### Особенности экономики регионов Дальнего Востока

Выделяется ряд особенностей экономики регионов Дальнего Востока и администрирования собираемых на его территории доходов, влияющих на состояние бюджетной сферы дальневосточных субъектов РФ.

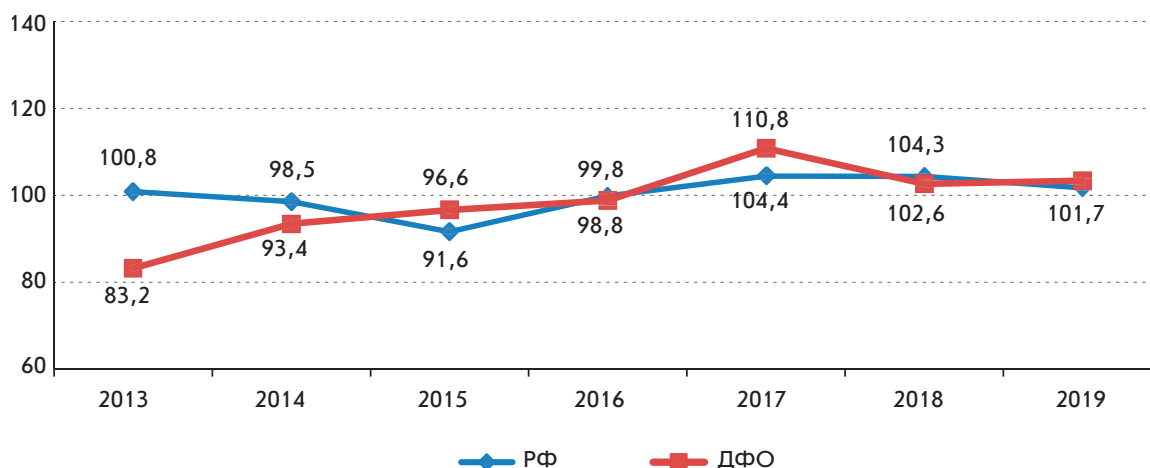
Во-первых, состояние региональных финансов в значительной мере детерминруется состоянием региональной экономики [4; 5]. Существующие исследования показывают, что в анализируемом периоде темпы роста ВРП и доходной базы бюджетов дальневосточных регионов в значительной мере

определяются состоянием конъюнктуры в отраслях с высокой долей валовой добавленной стоимости. В число факторов, формирующих проблемную среду для роста объемов налоговой базы региональных бюджетов, также входит падение уровня жизни и, как следствие, сокращение численности населения, снижение прибыли предприятий и высокий удельный вес теневой экономики [6; 7].

Во-вторых, для Дальнего Востока на протяжении всего периода его освоения было свойственно наличие большого числа объектов и видов деятельности, финансируемых из федерального бюджета. Главным направлением использования выделяемых средств являлась компенсация суровых природно-климатических условий, необходимость организации северного завоза, компенсация повышенных тарифов на электроэнергию, содержание военных объектов. Как следствие, для Дальнего Востока традиционно высоким был удельный вес федеральных дотаций в доходной части региональных бюджетов [8] и в целом сильная зависимость бюджетов дальневосточных субъектов от федеральной помощи. В 2013–2019 гг. удельный вес федеральных трансфертов оставался высоким во всех регионах Дальнего Востока, кроме Сахалинской области. Последняя с точки зрения состояния региональных финансов выглядит своеобразным оазисом, что объясняется доходами регионального бюджета от добычи углеводородов. Для остальных десяти дальневосточных субъектов РФ характерен значительный уровень дотационности региональных бюджетов.

В-третьих, необходимым условием экономического развития любого региона, как и роста доходов регионального бюджета в целом, выступает увеличение объема инвестиций в крупные региональные проекты, способные генерировать высокие темпы роста [9]. Проблему представляет то, что данное теоретическое положение не реализуется на практике. В реальности проводимая федеральными властями жесткая монетаристская политика, направленная на стабилизацию макроэкономического положения в стране, привела к стагнации инвестиционной активности в Российской Федерации в целом и к снижению инвестиций в основной капитал на Дальнем Востоке в частности (рис. 1).

<sup>1</sup> О внесении изменений в перечень федеральных округов, утвержденный Указом Президента Российской Федерации от 13 мая 2000 г. № 849 [Электронный ресурс] : указ Президента РФ от 3 нояб. 2018 г. № 632 // СПС «КонсультантПлюс».



**Рис. 1. Динамика объема инвестиций в основной капитал в России и на Дальнем Востоке в 2013–2019 гг., %**

Составлен по: Социально-экономическое положение регионов РФ. Вып. 37 : Итоги 2019 года. Москва : РИА Рейтинг, 2020. 63 с. ; Информация для ведения мониторинга социально-экономического положения субъектов Российской Федерации в январе — декабре 2016 года ; Информация для ведения мониторинга социально-экономического положения субъектов Российской Федерации в январе — декабре 2018 года. URL: [http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat\\_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc\\_1246601078438](http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc_1246601078438)

В целом за период 2012–2019 гг. темп роста инвестиций в основной капитал по России составил 100,5 %, а по Дальнему Востоку, несмотря на некоторое оживление инвестиционной активности в последние три года, — лишь 87,1 %.

В-четвертых, на состояние бюджетной сферы дальневосточных субъектов Федерации и величину доходов региональных бюджетов влияет уровень и особенности организации администрирования налоговых доходов, собираемых на территории региона.

Сложившаяся к 2020 г. в России структура поступлений основных администрируемых налоговых доходов и сборов по уровням бюджета представлена в табл. 1.

Как видно из данных табл. 1, из собранных в 2019 г. на территории России 2,27 трлн р. налогов и сборов 44,5 % поступило в консолидированные бюджеты субъектов РФ, а 55,5 % было перечислено в федеральный бюджет.

На 11 дальневосточных субъектов Федерации в 2019 г. приходилось 993,1 млн р. из общей суммы администрируемых РФ налогов и сборов, что составляло 4,4 % от общей суммы налогов и сборов, поступивших в консолидированный бюджет страны (табл. 2).

Специфика дальневосточной экономики, связанная с высокой долей экспортной продукции сырьевой специализации, наложила отпечаток на структуру и распределение собранных налоговых сборов и платежей.

Таблица 1

**Структура поступлений основных администрируемых налогов и сборов по уровням бюджета РФ (на 1 января 2020 г.)\***

Администрируемые доходы	Поступило в консолидированный бюджет РФ, млрд р.	В том числе, %	
		в федеральный бюджет	в консолидированные бюджеты субъектов РФ
Всего	22 737,0	55,5	44,5
В том числе: налог на прибыль	4 543,1	26,1	73,9
НДФЛ	3 955,2	0	100
налог на добавленную стоимость	4 481,7	100	0
акцизы	1 277,5	40,9	59,1
налоги на имущество	1 350,8	0	100
налог на добычу полезных ископаемых	6 106,4	98,7	1,3
остальные налоги и сборы	1 022,3	38,9	61,1

\* Составлена по данным Федеральной налоговой службы. URL: <https://analytic.nalog.ru/portal/index.ru-RU.htm>.

Таблица 2

**Структура поступлений основных администрируемых налогов и сборов с территории ДФО по уровням бюджета РФ (на 1 января 2020 г.)\***

Администрируемые доходы	Поступило в консолидированный бюджет РФ, млрд р.	В том числе, %	
		в федеральный бюджет	в консолидированные бюджеты дальневосточных субъектов РФ
Всего	993,1	30,3	69,7
В том числе:			
налог на прибыль	355,1	38,0	62,0
НДФЛ	271,5	0	100
налог на добавленную стоимость	–44,0	100	0
акцизы	40,5	29,6	70,4
налоги на имущество	91,3	0	100
налог на добычу полезных ископаемых	180,6	80,5	19,5
остальные налоги и сборы	98,1	53,9	46,1

\* Составлена по данным Федеральной налоговой службы. URL: <https://analytic.nalog.ru/portal/index.ru-RU.htm>.

Для регионов Дальневосточного округа характерна высокая доля налога на добычу полезных ископаемых, оставляемая в регионе, значительные суммы возврата налога на добавленную стоимость из федерального бюджета и ориентированная на региональную специфику общая пропорция распределения поступивших доходов между дальневосточными регионами и федеральным бюджетом, когда практически 70 % администрируемых налоговых доходов и сборов остается на территории округа, а 30 % направляется в доходы федерального бюджета.

Названные факторы напрямую воздействуют на состояние доходной базы дальневосточных бюджетов, определяя ее количественные параметры.

#### **Основные источники доходов региональных бюджетов дальневосточных субъектов РФ**

Основные источники доходов региональных бюджетов дальневосточных субъектов РФ традиционны. Это налоговые и неналоговые доходы, а также трансферты из других бюджетов. За анализируемый период заметные, хотя и неустойчивые изменения отмечались в структуре доходов консолидированных бюджетов дальневосточных субъектов Федерации (табл. 3).

На этапе 2013–2016 гг. отмечалось уменьшение номинальной величины трансфертов при одновременном росте объема налога на прибыль. Этап 2016–2019 гг. был отмечен ухудшением структуры консолидированного бюджета дальневосточных субъектов РФ. Причиной этого явилось снижение в доходах региональных бюджетов удельного веса налоговых поступлений на фоне роста удельного веса неналоговых доходов

и трансфертов. Можно предположить, что на подобное положение повлияло изменение качественной структуры основных налоговых доходов консолидированных бюджетов дальневосточных регионов.

В структуре доходов региональных консолидированных бюджетов за 2013–2019 гг. произошли определенные изменения.

На протяжении анализируемого периода доходы консолидированных бюджетов дальневосточных регионов на 70–76 % формировали три источника: налог на доходы физических лиц, налог на прибыль и трансферты из других бюджетов. Причем в структуре доходов консолидированных бюджетов дальневосточных регионов удельный вес НДФЛ на протяжении 2013–2019 гг. оставался практически неизменным, колеблясь в пределах 22–24 %, а величина и динамика долей налога на прибыль и трансфертов имели разнонаправленные тренды (рис. 2; см. также табл. 3).

Так, на этапе 2013–2015 гг. в ДФО наблюдался рост как абсолютной величины, так и доли налога на прибыль в доходах региональных бюджетов. Как следствие, в 2015 г. доля налога на прибыль в основных налоговых доходах дальневосточных регионов значительно (на 6,8 процентного пункта) превысила долю НДФЛ. Подобная зависимость характерна для развивающейся экономики. Однако для дальневосточных регионов этот эффект носил в значительной мере искусственный и кратковременный характер, что объяснялось одновременным снижением величины и удельного веса трансфертов в доходах региональных бюджетов (см. табл. 3).

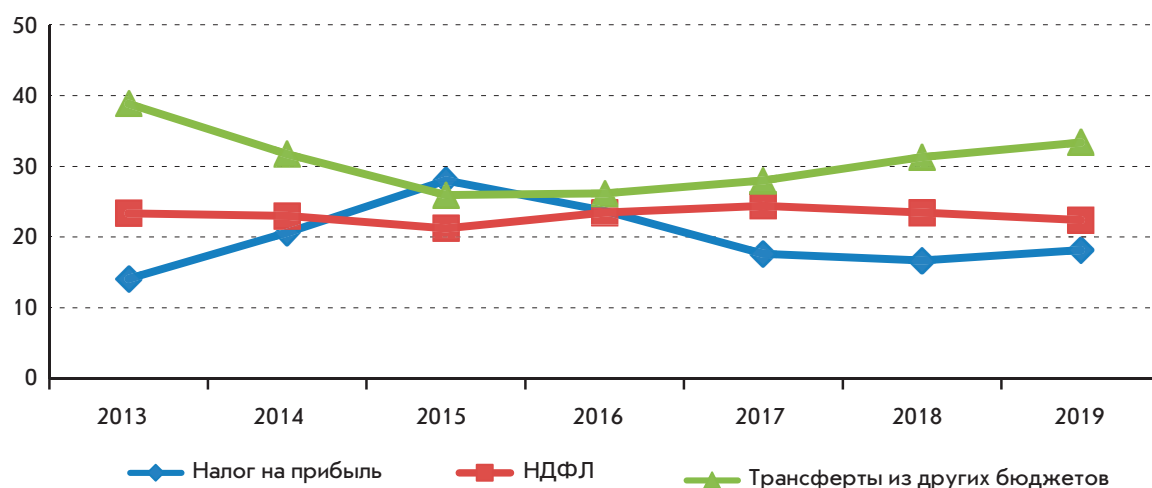
Ухудшение экономической ситуации в 2016–2019 гг. привело к снижению как абсолютных объемов налога на прибыль, так

Таблица 3

**Объем и структура доходов консолидированных бюджетов дальневосточных субъектов РФ  
в 2013–2019 гг., млрд р. (%)\***

Доходы	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Всего	751,0 (100)	804,5 (100)	897,8 (100)	881,1 (100)	892,3 (100)	1 044,1 (100)	1 211,1 (100)
В том числе: налоговые и неналого- вые доходы	459,2 (61,1)	549,3 (68,3)	665,0 (74,1)	650,5 (73,8)	642,5 (72,0)	717,3 (68,7)	806,8 (66,6)
налоговые доходы	401,6 (53,5)	484,2 (60,2)	603,8 (67,3)	590,7 (67,0)	554,7 (62,2)	614,4 (58,8)	706,6 (58,3)
налог на прибыль	105,7 (14,1)	165,9 (20,6)	251,7 (28,0)	209,1 (23,7)	157,3 (17,6)	174,1 (16,7)	220,0 (18,2)
НДФЛ	175,5 (23,4)	185,1 (23,0)	190,7 (21,2)	206,8 (23,5)	218,0 (24,4)	244,8 (23,4)	271,4 (22,4)
акцизы	26,2 (3,5)	24,6 (3,1)	25,5 (2,8)	34,9 (4,0)	33,3 (3,7)	34,1 (3,3)	41,9 (3,5)
налоги на сово- купный доход	22,6 (3,0)	24,2 (3,0)	26,4 (2,9)	28,5 (3,2)	31,1 (3,5)	34,5 (3,3)	39,8 (3,3)
налоги на имуще- ство	50,0 (6,7)	57,3 (7,1)	67,2 (7,5)	72,8 (8,3)	77,7 (8,7)	93,4 (8,9)	91,5 (7,6)
ненало- говые доходы	57,6 (7,7)	65,2 (8,1)	61,1 (6,8)	59,8 (6,8)	87,8 (9,8)	102,8 (9,8)	100,2 (8,3)
трансферты из других бюджетов	291,8 (38,9)	255,2 (31,7)	232,9 (25,9)	230,6 (26,2)	249,8 (28,0)	326,9 (31,3)	404,3 (33,4)

\* Составлена по: Информация об исполнении консолидированного бюджета субъекта РФ и бюджета территориального государственного внебюджетного фонда. URL: <https://roskazna.ru/ispolnenie-byudzhetrov/konsolidirovannye-byudzhety-subektov>.



**Рис. 2. Динамика удельного веса основных видов доходов бюджетов дальневосточных субъектов РФ в 2013–2019 гг., %**

Составлен по: Информация об исполнении консолидированного бюджета субъекта РФ и бюджета территориального государственного внебюджетного фонда.

URL: <https://roskazna.ru/ispolnenie-byudzhetrov/konsolidirovannye-byudzhety-subektov>

и доли данного налога в доходах региональных бюджетов с 28,0 % (2015 г.) до 18,2 % (2019 г.). Одновременно с 21,2 до 22,4 % возросла доля НДФЛ. Названные процессы можно интерпретировать как сжатие общего числа прибыльных предприятий в результате ухудшения экономической ситуации в регио-

нах и влияния льготного налогового режима, снизившего налоговый пресс на резидентов созданных в это время на Дальнем Востоке территорий опережающего развития и свободного порта Владивосток [10]. Одновременно с уменьшением доли налога на прибыль в бюджетной системе дальневосточных



регионов отмечался рост доли трансфертов из других бюджетов с 25,9 % в 2015 г. до 33,4 % в 2019 г., что в целом характерно для стагнирующей экономики.

Темп роста НДСЛ, формировавшего в 2013–2019 гг. порядка четверти доходов дальневосточных региональных бюджетов, был в ДФО ниже среднероссийского показателя, составив за анализируемый период 154,7 % в сравнении с 158,3 % по России (табл. 4). Тем не менее в условиях невысокой инфляции двух последних лет на Дальнем Востоке темп роста НДСЛ в 2018–2019 гг. оказался самым высоким, показав лучшие за семь лет для федерального округа значения — 112,4 и 110,9 % соответственно.

В целом в 2018–2019 гг. во всех 11 дальневосточных субъектах Федерации отмечался рост доходов консолидированных бюджетов и положительная динамика основных доходных источников региональных бюджетов. Общий объем доходов консолидированных бюджетов дальневосточных субъектов РФ два последних года прирастал на 16–17 % относительно предыдущего периода (см. табл. 4). Это лучший показатель за последние семь лет для ДФО, причем он оказывается наилуч-

шим и в сравнении со среднероссийским аналогичным показателем.

Резюмируя, отметим, что сложившаяся динамика темпов роста основных источников доходов региональных бюджетов в значительной мере является следствием общеэкономической ситуации и определяет структуру удельных весов конкретных источников в доходах региональных бюджетов дальневосточных регионов.

Разная скорость прироста объемов НДСЛ и налога на прибыль предприятий поддерживает разрыв в соотношении удельных весов НДСЛ и налога на прибыль в структуре доходов региональных бюджетов и является показателем сложной экономической ситуации в дальневосточных регионах. Сказываются общеэкономические проблемы и на замедленном росте в регионах ДФО налогов на совокупный доход в сравнении со среднероссийскими показателями (см. табл. 4).

В силу небольшого удельного веса акцизов, налогов на имущество и неналоговых доходов в структуре доходов консолидированных бюджетов дальневосточных регионов достаточно быстрый рост этих статей доходов бюджетов не смог смягчить отставание темпов роста доходов консолидированных бюджетов даль-

Таблица 4

**Темпы роста доходов консолидированных бюджетов субъектов Дальнего Востока и Российской Федерации к предыдущему году, % \***

Показатель	2014		2015		2016		2017		2018		2019		2019/2013	
	РФ	ДВ	РФ	ДВ	РФ	ДВ	РФ	ДВ	РФ	ДВ	РФ	ДВ	РФ	ДВ
Доходы бюджета	109,1	107,1	104,5	111,6	106,6	98,1	108,4	101,3	115,2	117,0	109,5	116	166,2	161,3
Налоговые и неналоговые доходы	108,9	119,6	96,5	121,1	108,7	97,8	108,4	98,8	113,8	111,7	107,5	112,5	166,9	175,7
Налоговые доходы	108,8	120,6	106,7	124,7	109,4	97,8	108,3	93,9	114,9	110,8	107,7	115,0	170,2	176,0
Налог на прибыль организаций	114,2	156,9	107,3	151,7	108,1	83,1	110,9	75,2	122,8	110,7	108,2	126,4	195,2	208,1
НДСЛ	107,8	105,5	104,2	103,1	107,5	108,4	107,7	105,4	112,4	112,3	108,3	110,9	158,3	154,7
Акцизы	97,6	93,7	101,4	103,7	136,0	136,8	92,4	95,4	103,4	102,5	119,4	122,9	153,8	159,9
Налоги на совокупный доход	107,6	107,2	110,4	108,8	111,7	108,1	115,0	109,1	116,5	111,0	114,6	115,4	203,7	176,2
Налоги на имущество	106,3	114,6	111,6	117,4	104,5	108,3	111,9	106,7	111,7	120,2	96,7	98,0	150,0	183,1
Неналоговые доходы	110,2	113,1	102,1	93,8	102,2	97,7	109,1	146,9	101,6	117,1	105,9	97,4	135,1	174,0
Трансферты из других бюджетов	109,6	87,5	97,4	91,2	97,1	99,0	108,4	108,3	122,5	130,8	118,9	123,7	163,6	138,6

\* Составлена по: Информация об исполнении консолидированного бюджета субъекта РФ и бюджета территориального государственного внебюджетного фонда. URL: <https://roskazna.ru/ispolnenie-byudzhetoiv/konsolidirovannyye-byudzhety-subektov>.

невосточных регионов от среднероссийских показателей, составившее в 2013–2019 гг. 161,3 % против 166,2 % соответственно.

Фиксируемое отставание доходов бюджетов дальневосточных субъектов РФ от соответствующих среднероссийских показателей объясняется сложной экономической ситуацией в дальневосточных регионах. Это, в свою очередь, приводит к высоким темпам роста объемов межбюджетных трансфертов и их удельного веса среди источников доходов дальневосточных региональных бюджетов. Не случайно, как видно из данных табл. 4, в последние годы объемы федеральных трансфертов увеличивались ежегодно в 1,2–1,3 раза и обеспечивали свыше трети доходов дальневосточных региональных бюджетов.

### Сбалансированность консолидированных бюджетов

Если в анализируемый период в целом по субъектам РФ отмечалась положительная динамика темпов роста доходов и расходов консолидированных бюджетов, причем в 2013–2019 гг. среднероссийский темп роста доходов региональных консолидированных бюджетов обгонял темп роста расходов на 12,1 процентного пункта, то для Дальнего Востока оказалась свойственной «рваная» динамика данных показателей, и разрыв в темпах роста доходов и расходов консолидированных бюджетов по дальневосточным субъектам Федерации за анализируемый период составил лишь 9,9 процентного пункта (табл. 5).

При этом следует отметить интересную особенность дальневосточных регионов. В региональной теории устоялось мнение, что в силу социальной направленности региональных бюджетов величина их расходов слабо эластична к сокращению расходных обязательств [11–

13]. Не случайно в кризисных ситуациях темп снижения расходов региональных бюджетов обычно оказывается меньше темпа снижения доходов региональных бюджетов. В ДФО в 2016 г. расходы консолидированных бюджетов субъектов Федерации снизились на 3,2 %, в то время как доходы сократились лишь на 1,9 % (см. табл. 5). Более того, анализ проекта трехлетнего планового бюджета Хабаровского края показывает, что в 2020–2022 гг. при планируемом сокращении доходов бюджета края на 4,9 % расходы регионального бюджета предполагается сократить на 6,2 % [14].

Подобное расхождение практики с теорией можно объяснить как минимум двумя причинами. Во-первых, Министерство финансов РФ предпринимает ряд ограничительных мер, стремясь стимулировать региональные власти к проведению жесткой бюджетной политики. Это, в частности, заставляет правительства дальневосточных регионов «экономнее» подходить к формированию расходов бюджета [15].

Вторая причина также связана с деятельностью федерального Министерства финансов. Она оказывает негативное влияние на стабильность поступления налоговых доходов (главным образом трансфертов) в региональные бюджеты. Речь идет о ситуациях, когда на протяжении трех кварталов рост расходов к аналогичному периоду предыдущего года не сильно отстает от роста бюджетных доходов, но затем к концу года, в четвертом квартале, происходит скачок в темпах роста доходов. Например, в 2018 г. доходы регионов увеличились к четвертому кварталу 2017 г. почти на четверть [16]. В результате регионы не успевают потратить дополнительные доходы, поступившие уже в конце года. Фактически можно говорить о сложившейся

Таблица 5

### Темпы роста доходов и расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации и Дальнего Востока, % к предыдущему году\*

Год	Субъекты РФ		Дальневосточные субъекты РФ	
	Доходы	Расходы	Доходы	Расходы
2014	109,1	106,2	107,1	104,8
2015	104,5	101,4	111,6	110,0
2016	106,6	104,8	98,1	96,8
2017	108,4	108,8	101,3	103,0
2018	115,2	109,9	117,0	112,6
2019	109,5	114,2	116,0	117,1
2019/2013	166,2	154,1	161,3	151,4

\* Составлена по: Информация об исполнении консолидированного бюджета субъекта РФ и бюджета территориального государственного внебюджетного фонда. URL: <https://roskazna.ru/ispolnenie-byudzhetrov/konsolidirovannyye-byudzhety-subektov>.

тактике формального стимулирования доходов региональных бюджетов в конце года.

Тем не менее подобная практика федерального центра, наложившись на политику сдерживания расходов, дала в краткосрочном периоде мультиплицирующий эффект и привела к резкому росту в 2018 г. числа регионов, закончивших год с профицитом консолидированного бюджета. По итогам 2019 г. количество таких регионов в России хотя и сократилось, но оставалось значимым — 50 субъектов Федерации (табл. 6).

Фактически, как видно из данных табл. 6, в 2018–2019 гг. в России были достигнуты наилучшие результаты в части сбалансированности региональных бюджетов за семь анализируемых лет. Именно в это время сократилось число регионов, завершивших год с дефицитом бюджетов, и, соответственно, возросло число субъектов Федерации с профицитными бюджетами. Хотя на Дальнем Востоке также наблюдалась подобная тенденция, но общий позитивный накал процесса оказался не столь очевидным. По итогам 2018 г. 6 из 11 дальневосточных субъектов РФ (Хабаровский и Забайкальский края, Магаданская и Сахалинская области, Еврейская автономная область и Республика Бурятия) входили в число 15 российских регионов-аутсайдеров с дефицитом бюджета, составляя 40 % членов этого пула. Подобную долю дальневосточных регионов в числе российских регионов-аутсайдеров следует признать излишне высокой, учитывая, что речь идет о лучшем за последние семь лет финансовом годе российских регионов.

В 2019 г., когда общеэкономическая и финансовая ситуация в стране ухудшилась, среди дальневосточных регионов профицитность бюджетов сохранили Приморский край, Чукотский автономный округ и Амурская область. По результатам финансового года к ним добавились Сахалинская область и

Забайкальский край. Остальные шесть дальневосточных субъектов Федерации завершили 2019 г. с дефицитом бюджета.

### Динамика регионального государственного внутреннего долга

Динамика регионального государственного внутреннего долга является характерной чертой анализируемого периода. Основной прирост госдолга в регионах Дальнего Востока, как и в России в целом, был спровоцирован увеличением расходных обязательств в социальной сфере, вызванным майскими указами президента 2012 г. Заемные средства вынужденно использовались для финансирования социальных обязательств региональных бюджетов довести зарплаты в бюджетном секторе до рыночного уровня, что привело к лавинообразному росту дефицита региональных бюджетов. Начиная с 2012 г. рост социальной нагрузки на региональные бюджеты обгонял рост налоговых доходов бюджетов. Как следствие, увеличивающиеся текущие расходы приходилось финансировать за счет заемных средств<sup>2</sup>. В результате наращивание государственного регионального долга выступало не инструментом регулирования территориального развития, а способом финансирования дефицита региональных бюджетов и рефинансирования уже имеющихся долговых обязательств [17]. Привлечение заемных средств имело явную социальную направленность (на «выживание»), а стимулирование территориального экономического развития, что в перспективе должно способствовать увеличению финан-

<sup>2</sup> Решение Межрегионального банковского совета при Совете Федерации по вопросу «Долговая нагрузка бюджетов субъектов Российской Федерации и их сбалансированность как важный фактор устойчивости финансовой системы». URL: <http://council.gov.ru/media/files/zVUAY31nNGw3Jz4GWkOFNoJhWBTtRJG.pdf>.

Таблица 6

### Число субъектов РФ, исполнивших в 2013–2019 гг. консолидированный бюджет с дефицитом и профицитом\*

Год	С дефицитом		С профицитом	
	РФ	В том числе ДФО	РФ	В том числе ДФО
2013	77	10	6	1
2014	74	10	11	1
2015	76	9	9	2
2016	56	7	29	4
2017	47	8	38	3
2018	15	6	70	5
2019	35	6	50	5

\* Составлена по: Информация об исполнении консолидированного бюджета субъекта РФ и бюджета территориального государственного внебюджетного фонда. URL: <https://roskazna.ru/ispolnenie-byudzhetov/konsolidirovannyye-byudzhety-subektov>.



совой базы региональных бюджетов, осуществлялось по остаточному принципу.

В этих условиях отмеченный выше рост профицитности региональных бюджетов по-разному сказался на российских регионах.

В целом по Российской Федерации профицит бюджетов большинства регионов позитивно повлиял на динамику их государственного долга, размер которого за 2013–2019 гг. хотя и вырос в 1,22 раза, но по итогам трех последних лет стабильно снижался — с 2,32 трлн р. в 2017 г. до 2,11 трлн р. к 2020 г. (табл. 7).

Иную динамику демонстрировал региональный государственный долг 11 дальневосточных регионов. На протяжении 2013–2018 гг. он стабильно рос (с 118,10 до 205,85 млрд р.), увеличившись за рассматриваемый период в 1,74 раза. Это привело к увеличению доли дальневосточных регионов в территориальной структуре российского регионального государственного долга с 6,8 % в 2013 г. до 9,7 % к 2020 г.

На рис. 3 показано, что общероссийская ситуация с государственным региональным долгом с 2017 г. стабильно улучшается (темпы роста государственной задолженности субъектов Федерации в это время были стабильно ниже 100 %). На этом позитивном фоне диссонансом смотрится динамика госдолга дальневосточных субъектов Федерации, которые на протяжении 2013–2018 гг. продолжали наращивать государственную задолженность, хотя и со снижающимся темпом.

Лишь в 2019 г. было отмечено незначительное (на 0,3 % — до 205,19 млрд р.) снижение общей величины государственного долга дальневосточных субъектов Федерации, причем Еврейская автономная область, Республика Бурятия и Хабаровский край в 2019 г. нарастили госдолг на 0,8, 1,7 и 5,8 %, соответственно.

Единственный регион на Дальнем Востоке, не имеющий долговых обязательств, — Сахалинская область, где главным источником налоговых доходов служат поступления от нефтегазовых проектов. Наиболее сложная ситуация среди дальневосточных регионов складывается с государственным региональным долгом в Хабаровском крае, на который в 2019 г. приходилось 25,2 % всей задолженности дальневосточных регионов.

На начало 2020 г. в ДФО сложилась затратная и плохо сбалансированная структура государственного долга. Основная доля в структуре госдолга регионов Дальнего Востока по итогам 2019 г. приходилась на кредиты кредитных организаций (41,7 %), бюджетные кредиты (32,1 %), государственные ценные бумаги (19,1 %) и госгарантии (7,1 % регионального госдолга)<sup>3</sup>.

Относительно благоприятной на начало 2020 г. являлась структура госдолга в регионах, где его формировали бюджетные кредиты.

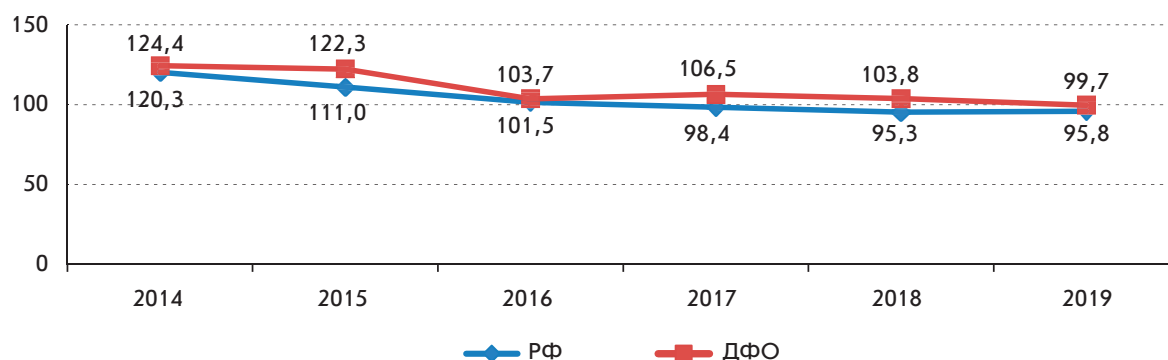
<sup>3</sup> Рассчитано по: Объем и структура государственного долга субъектов Российской Федерации и долга муниципальных образований. URL: [https://www.minfin.ru/ru/performance/public\\_debt/subdbt](https://www.minfin.ru/ru/performance/public_debt/subdbt).

Таблица 7

**Динамика регионального государственного внутреннего долга субъектов РФ и ДФО, млрд р.\***

Регион	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2019/2013,%
РФ	1 737,46	2 089,50	2 318,60	2 352,89	2 315,40	2 206,30	2 112,97	121,6
ДФО	118,10	146,90	179,90	186,20	198,30	205,85	205,19	173,7

\* Составлена по: Объем государственного долга субъектов РФ и долга муниципальных образований. URL: [https://www.minfin.ru/ru/performance/public\\_debt/subdbt](https://www.minfin.ru/ru/performance/public_debt/subdbt).



**Рис. 3. Динамика государственного долга субъектов РФ и ДФО, % к предыдущему году**

Составлен по: Объем государственного долга субъектов РФ и долга муниципальных образований. URL: [https://www.minfin.ru/ru/performance/public\\_debt/subdbt](https://www.minfin.ru/ru/performance/public_debt/subdbt)

Это Чукотский автономный округ (88 %), Камчатский и Приморский края (75 и 68 % соответственно), Амурская область (64 %), Еврейская автономная область (50 %) и Забайкальский край (49 %). Отметим, что в Чукотском автономном округе, Камчатском и Приморском краях в структуре госдолга бюджетные кредиты полностью замещают коммерческие.

Пытаясь избежать наиболее дорогостоящих инструментов заимствования (коммерческих кредитов), четыре региона Дальнего Востока выпустили государственные облигации. На начало 2020 г. лидером здесь выступила Республика Саха, 67 % в структуре заимствования которой приходится на облигации займа (33,1 млрд р.). Помимо Якутии обязательства такого вида имеются в структуре долга Хабаровского края (4,1 млрд р., или 7,8 % от объема долга), Камчатского края (1 млрд р., или 25 % от объема долга) и Магаданской области (1 млрд р., или 7 % от объема регионального долга).

Тем не менее в трех регионах Дальнего Востока (в Бурятии, Хабаровском крае и Магаданской области) структуру госдолга следует признать неэффективной, поскольку в ней преобладают самые дорогие инструменты — коммерческие кредиты. В названных субъектах Федерации банковские кредиты составляют 80, 74 и почти 60 % государственного регионального долга соответственно.

### Дискуссионные вопросы

Несмотря на сложную ситуацию с государственным долгом, в целом, судя по среднероссийским показателям, 2018–2019 годы для региональных бюджетов России оказались лучшими за последнее десятилетие. Высокие темпы роста доходов при сдерживании расходов позволили большинству регионов закончить год с профицитом консолидированных бюджетов; была существенно сокращена долговая нагрузка региональных бюджетов и, как следствие, расходы на обслуживание регионального государственного долга, а сам государственный региональный долг за 2016–2019 гг. сократился на 10,2 % (с 2 353 до 2 113 млрд р.).

Для дальневосточных субъектов РФ ситуация с состоянием региональных финансов была не столь однозначной. Хотя в условиях невысокой инфляции 2018–2019 гг. все основные доходные источники дальневосточных бюджетов в реальном выражении демонстрировали положительную динамику, темп роста доходов бюджетов дальневосточных регионов в 2013–2019 гг. был ниже, чем соответствующий среднероссийский показатель. При сокращении за анализируемый период с десяти

(2013 г.) до шести (2019 г.) числа дальневосточных субъектов Федерации, завершивших год с дефицитом бюджета, суммарный региональный государственный долг дальневосточных субъектов РФ за этот период вырос в 1,74 раза (с 118,10 до 205,19 млрд р.). На протяжении всего периода сохранялась высокая зависимость бюджетов дальневосточных субъектов РФ от дотаций из федерального бюджета.

Положение о том, что региональное развитие должно основываться на росте финансовых ресурсов, в первую очередь бюджетных, является в настоящее время общепринятым. Межбюджетная федеральная и региональная политика позволяет определить приоритеты регионального развития, рациональные инструменты стимулирования поддержки регионального развития. Опыт развитых стран свидетельствует, что в условиях стабильной рыночной экономики межбюджетные отношения способствуют формированию достаточно самостоятельных региональных и муниципальных бюджетов, учитывающих территориальные потребности [18].

На Дальнем Востоке межбюджетные трансферты формируют порядка трети региональных бюджетных доходов. Возможно ли компенсировать эти суммы дальневосточным регионам, перенаправляя в регион федеральную часть от администрируемых в федеральном округе налогов и сборов?

Предложение на первый взгляд кажется заманчивым, но в реальности в современных условиях прямой возврат собранных на дальневосточных территориях налогов и направление их на стимулирование регионального развития вряд ли возможен и целесообразен. Как было отмечено выше (см. табл. 2), около трети собираемых на Дальнем Востоке налогов и сборов направляется в федеральный бюджет, при этом поступающие в регион трансферты из федерального бюджета перекрывают сумму этих выпадающих доходов. Например, в 2019 г. с дальневосточных территорий в федеральный бюджет было администрировано 301,3 млрд р., или 30,3 % от 993,1 млрд р., собранных на территории ДФО налогов и сборов (см. табл. 2), но величина трансфертов из федерального бюджета в этом же году составила 404,3 млрд р. (см. табл. 3), превысив величину поступивших с Дальнего Востока налогов и сборов на 103 млрд р. При этом большая доля трансфертов передается в регион на исполнение не собственных, а делегированных федеральных полномочий, и в нарастающем долговом бремени растет доля долгов, покрываемых за счет банковских кредитов и региональных займов.

### Заключение

Резюмируя, отметим, что в 2013–2019 гг. важными условиями, определившими состояние консолидированных бюджетов дальневосточных регионов, стали рост расходных обязательств, обусловленный майскими указами президента, системное сокращение межбюджетных трансфертов на рубеже 2013–2016 гг. и передача на уровень субъектов РФ дополнительных федеральных мандатов, не обеспеченных целевым финансированием. При этом динамика основных рассмотренных источников роста доходной базы региональных бюджетов дальневосточных субъектов Федерации не дает оснований для оптимизма. В процессе совершенствования современной государственной региональной политики в области межбюджетного перераспределения финансовых ресурсов с точки зрения развития бюджетного потенциала регионов ДФО, следует учитывать несколько моментов.

Во-первых, должен соблюдаться принцип дифференциального укрепления доходной

базы, который ориентируется на учет особенностей, тенденций, исторических традиций хозяйствования и налоговых поступлений, складывающихся в разных по типу регионах. В регионах со слабым производственным потенциалом нет экономического смысла ориентироваться на наполнение бюджета минимальными объемами от доходных источников с предприятий, тогда как более важным становится, например, стимулирование развития малого и среднего предпринимательства.

Во-вторых, необходимо соблюдать принцип соответствия, согласно которому трансферты должны передаваться на исполнение регионами собственных, а не только делегированных полномочий. Речь может идти о предоставлении дальневосточным регионам специализированных трансфертов в целях повышения бюджетной устойчивости.

В-третьих, важен принцип обоснованности, подразумевающий подкрепление конкретных бюджетных перераспределений соответствующим научно-методическим инструментарием.

### СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Печенская М.А. Актуальные вопросы формирования бюджетного потенциала территории: факторы, принципы, структурные элементы / М.А. Печенская. — DOI: 10.15838/ptd.2018.6.98.10 // Проблемы развития территории. — 2018. — № 6 (98). — С. 149–161.
2. Лазарева Г.И. Бюджетная политика на субфедеральном уровне / Г.И. Лазарева // Вестник Белгородского университета кооперации, экономики и права. — 2017. — № 4 (65). — С. 114–125.
3. Лыкова Л.Н. Региональные бюджеты: итоги 2019 г., перспективы 2020 г. / Л.Н. Лыкова // Федерализм. — 2020. — № 2 (98). — С. 114–131.
4. Кудрин А.Л. Субнациональные бюджетные правила: зарубежный и российский опыт / А.Л. Кудрин, А.Н. Дерюгин // Экономическая политика. — 2018. — Т. 13, № 1. — С. 8–35.
5. Россия и проблемы бюджетно-налогового федерализма / под ред. К. Валлих. — Москва : Известия, 1993. — 207 с.
6. Минакир П.А. Российский кризис: ожидания против фактов / П.А. Минакир. — DOI: 10.14530/se.2018.1.007-015 // Пространственная экономика. — 2018. — № 1. — С. 7–15.
7. Экономическая конъюнктура в Дальневосточном федеральном округе в 2019 г. / О.М. Прокапало, А.Б. Бардаль, А.Г. Исаев [и др.]. — DOI: 10.14530/se.2020.2.142-184 // Пространственная экономика. — 2020. — Т. 16, № 2. — С. 142–184.
8. Синтез научно-технических и экономических прогнозов: Тихоокеанская Россия — 2050 / под ред. П.А. Минакира, В.И. Сергиенко. — Владивосток : Дальнаука, 2011. — 912 с.
9. Исаев А.Г. Инвестиционная динамика и потенциал эндогенного роста российских регионов / А.Г. Исаев. — DOI: 10.14530/se.2019.1.018-038 // Пространственная экономика. — 2019. — Т. 15, № 1. — С. 18–38.
10. Леонов С.Н. Преференциальные режимы созданных локальных точек роста и их влияние на экономику Дальнего Востока / С.Н. Леонов. — DOI: 10.15838/esc.2020.3.69.3 // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. — 2020. — Т. 13, № 3. — С. 28–45.
11. Лыкова Л.Н. Финансовый потенциал субъектов Федерации / Л.Н. Лыкова // Федерализм. — 2008. — № 3 (51). — С. 41–59.
12. Kelleher C.A. An Empirical Assessment of Devolution's Policy Impact / C.A. Kelleher, S.W. Yackee // The Public Studies Journal. — 2004. — Vol. 32, № 2. — P. 253–270.
13. Longley R. Welfare Reform in the United States / R. Longley // ThoughtCo. — 2018. — 11 March. — URL: <https://www.thoughtco.com/welfare-reform-in-the-united-states-3321425>.
14. Леонов С.Н. Проблемы бюджетной сферы дальневосточных субъектов Федерации / С.Н. Леонов. — DOI: 10.15838/ptd.2020.1.105.7 // Проблемы развития территории. — 2020. — № 1 (105). — С. 93–108.
15. Леонов С.Н. К вопросу о сбалансированности региональных бюджетов дальневосточных субъектов РФ / С.Н. Леонов // Новая азиатская политика и развитие Дальнего Востока России : материалы междунар. науч. конф., Хабаровск, 4–5 дек. 2019 г. / под ред. П.А. Минакира. — Хабаровск, 2020. — С. 313–321.
16. Дерюгин А.Н. Бюджеты регионов в 2018 г.: лучшие итоги десятилетия / А.Н. Дерюгин // Экономическое развитие России. — 2019. — Т. 26, № 3. — С. 56–62.

17. Минакир П.А. Государственный региональный долг: тенденции и особенности формирования / П.А. Минакир, С.Н. Леонов. — DOI: 10.15838/esc.2019.4.64.2 // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. — 2019. — Т. 12, № 4. — С. 26–41.
18. Одинцова А.В. Местное самоуправление как институт развития / А.В. Одинцова // Федерализм. — 2015. — № 2 (78). — С. 87–100.

## REFERENCES

1. Pechenskaya M.A. Topical Issues of the Formation of Territory's Budget Potential: Factors, Principles, Structural Elements. *Problemy razvitiya territorii = Problems of Territory's Development*, 2018, no. 6 (98), pp. 149–161. DOI: 10.15838/ptd.2018.6.98.10. (In Russian).
2. Lazareva G.I. Budgetary Policy at the Sub-Federal Level. *Vestnik Belgorodskogo Universiteta kooperatsii, ekonomiki i prava = Herald of the Belgorod University of Cooperation, Economics and Law*, 2017, no. 4 (65), pp. 114–125. (In Russian).
3. Lykova L.N. Regional Budgets: Results of 2019, Prospects for 2020. *Federalizm = Federalism*, 2020, no. 2 (98), pp. 114–131. (In Russian).
4. Kudrin A.L., Deryugin A.N. Subnational Budget Rules: Foreign and Russian Experience. *Ekonomicheskaya politika = Economic Policy*, 2018, vol. 13, no. 1, pp. 8–35. (In Russian).
5. Vallikh K. (ed.). *Rossiia i problemy byudzhethno-nalogovogo federalizma* [Russia and Problems of Fiscal Federalism]. Moscow, Izvestiya Publ., 1993. 207 p.
6. Minakir P.A. Russian Crisis: Expectations Against Facts. *Prostranstvennaya ekonomika = Spatial Economics*, 2018, no. 1, pp. 7–15. DOI: 10.14530/se.2018.1.007-015. (In Russian).
7. Prokhalo O.M., Bardal A.B., Isaev A.G., Mazitova M.G., Suslov D.V. Economic Situation in the Far Eastern Federal District in 2019. *Prostranstvennaya ekonomika = Spatial Economics*, 2020, vol. 16, no. 2, pp. 142–184. DOI: 10.14530/se.2020.2.142-184. (In Russian).
8. Minakir P.A., Sergienko V.I. (eds.). *Sintez nauchno-tekhnicheskikh i ekonomicheskikh prognozov: Tikhookeanskaya Rossiia — 2050* [The Synthesis of Scientific-Technological and Economic Forecasts: Pacific Russia — 2050]. Vladivostok, Dal'nauka Publ., 2011. 912 p.
9. Isaev A.G. Investment Dynamics and Endogenous Growth Potential of Russian Regions. *Prostranstvennaya ekonomika = Spatial Economics*, 2019, vol. 15, no 1, pp. 18–38. DOI: 10.14530/se.2019.1.018-038. (In Russian).
10. Leonov S.N. Preferential Regimes of Established Local Growth Points and Its Impact on the Economy of the Far East. *Ekonomicheskie i sotsial'nye peremeny: fakty, tendentsii, prognoz = Economic and Social Changes: Facts, Trends, Forecast*, 2020, vol. 13, no. 3, pp. 28–45. DOI: 10.15838/esc.2020.3.69.3. (In Russian).
11. Lykova L.N. Subjects of Federation Financial Capacity. *Federalizm = Federalism*, 2008, no. 3 (51), pp. 41–59. (In Russian).
12. Kelleher C.A., Yackee S.W. An Empirical Assessment of Devolution's Policy Impact. *The Public Studies Journal*, 2004, vol. 32, no. 2, pp. 253–270.
13. Longley R. Welfare Reform in the United States. *ThoughtCo*, 2018, March 11. Available at: <https://www.thoughtco.com/welfare-reform-in-the-united-states-3321425>.
14. Leonov S.N. Problems of Budgetary Sphere of the Far Eastern Constituent Entities of the Federation. *Problemy razvitiya territorii = Problems of Territory's Development*, 2020, no. 1 (105), pp. 93–108. DOI: 10.15838/ptd.2020.1.105.7. (In Russian).
15. Leonov S.N. On the Issue of Balancing Regional Budgets of the Far Eastern Regions of the Russian Federation. In Minakir P.A. (ed.). *Novaya aziatskaya politika i razvitie Dal'nego Vostoka Rossii. Materialy mezhdunarodnoi nauchnoi konferentsii, Khabarovsk, 4–5 dekabrya 2019 g.* [New Asian Politics and the Development of the Russian Far East. Materials of International Research Conference, Khabarovsk, December 4–5, 2019]. Khabarovsk, 2020, pp. 313–321. (In Russian).
16. Deryugin A.N. Regions' Budgets: Best Results of the Decade. *Ekonomicheskoe razvitie Rossii = Russian Economic Developments*, 2019, vol. 26, no. 3, pp. 56–62. (In Russian).
17. Minakir P.A., Leonov S.N. Regional Public Debt: Trends and Formation Specifics. *Ekonomicheskie i sotsial'nye peremeny: fakty, tendentsii, prognoz = Economic and Social Changes: Facts, Trends, Forecast*, 2019, vol. 12, no. 4, pp. 26–41. DOI: 10.15838/esc.2019.4.64.2. (In Russian).
18. Odintsova A.V. Local Self-Government as a Development Institution. *Federalizm = Federalism*, 2015, no. 2 (78), pp. 87–100. (In Russian).

## Информация об авторе

Леонов Сергей Николаевич — доктор экономических наук, профессор, ведущий научный сотрудник, Институт экономических исследований ДВО РАН, г. Хабаровск, Российская Федерация, e-mail: Leonov@ecrin.ru.

## Author

Sergei N. Leonov — D.Sc. in Economics, Professor, Chief Researcher, Economic Research Institute, Far Eastern Branch of the Russian Academy of Sciences, Khabarovsk, the Russian Federation, e-mail: Leonov@ecrin.ru.

## Для цитирования

Леонов С.Н. Состояние консолидированных бюджетов и динамика государственного долга дальневосточных субъектов Российской Федерации / С.Н. Леонов. — DOI: 10.17150/2500-2759.2020.30(3).371-382 // Известия Байкальского государственного университета. — 2020. — Т. 30, № 3. — С. 371–382.

## For Citation

Leonov S.N. State of Consolidated Budgets and Dynamics of Public Debt of the Far Eastern Federal Subjects. *Izvestiya Baikal'skogo gosudarstvennogo universiteta = Bulletin of Baikal State University*, 2020, vol. 30, no. 3, pp. 371–382. DOI: 10.17150/2500-2759.2020.30(3).371-382. (In Russian).