

Регионы

КОНСОЛИДИРОВАННЫЕ БЮДЖЕТЫ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В 2022 г.: ОСНОВНЫЕ ТЕНДЕНЦИИ¹

Н. В. ЗУБАРЕВИЧ
Д. Ю. ЗЕМЛЯНСКИЙ

В статье проводится анализ исполнения консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации по итогам 2022 г. В конце года ситуация с региональными бюджетами заметно ухудшилась из-за сокращения поступлений налога на прибыль организаций на фоне сохранения роста расходов. По итогам года доходы бюджетов сократились в регионах, в основном специализирующихся на металлургии и производстве руды, для которых был сверхуспешным 2021 г. Устойчивость доходной части региональных бюджетов обеспечили стабильные поступления НДФЛ, имущественных налогов и доходов от аренды государственной и муниципальной собственности. Сохранилась географическая рассинхронизация динамики налоговых и неналоговых доходов и межбюджетных трансфертов в регионы. Рост расходов бюджетов субъектов РФ опережал динамику доходов, что усиливает риски несбалансированности региональных бюджетов в 2023 г.

Статья подготовлена в рамках выполнения научно-исследовательской работы государственного задания РАНХиГС при Президенте Российской Федерации.

Ключевые слова: региональные бюджеты, межбюджетные отношения, налоговые и неналоговые доходы, региональное развитие.

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

Бюджеты регионов в 2022 г. были относительно устойчивыми, несмотря на ряд негативных прогнозов в первой половине года [2]. Доходы бюджетов сократились только в 14 регионах, в основном специализирующихся на металлургии и производстве руды. Основной причиной такого изменения стала высокая база предыдущего 2021 г., когда мировые цены на металлы и руды были на пике. Благодаря значительному росту налога на прибыль доходы бюджетов этих регионов выросли в 2021 г. на 40–70%. В 2022 г. темпы сокращения доходов этих регионов были менее значительными (на 4–17% в 2022 г. к 2021 г.), чем темпы роста годом ранее, что позволило сохранять в них относительную среднесрочную стабильность доходной базы.

Общую устойчивость доходов региональных бюджетов определили:

- положительная динамика наиболее стабильных источников доходов регионов – НДФЛ, имущественных налогов, доходов от сдачи государственного и муниципального имущества в аренду;
- увеличение объемов федеральной поддержки регионов через национальные проекты в виде субсидий;
- завершение реализации ряда антикризисных мер, принятых Правительством РФ и регионами в 2020 г., в частности льгот и отсрочек по использованию государственного и муниципального имущества;
- медленное, постепенное введение санкций, позволившее некоторым отраслям

Зубаревич Наталья Васильевна, главный научный сотрудник РАНХиГС при Президенте Российской Федерации; профессор географического факультета МГУ им. М.В. Ломоносова, д-р геогр. наук (Москва), e-mail: zubarevich-nv@ranepa.ru; *Землянский Дмитрий Юрьевич*, директор Центра пространственного анализа и региональной диагностики РАНХиГС при Президенте Российской Федерации; научный сотрудник географического факультета МГУ им. М.В. Ломоносова, канд. геогр. наук (Москва), e-mail: zemlyanskiy-dy@ranepa.ru

¹ Материалы, используемые для подготовки статьи, были направлены в Счетную палату РФ в рамках подготовки Отчета об исполнении консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации за 2022 г.

адаптироваться к изменениям, что привело к торможению падения поступлений налога на прибыль;

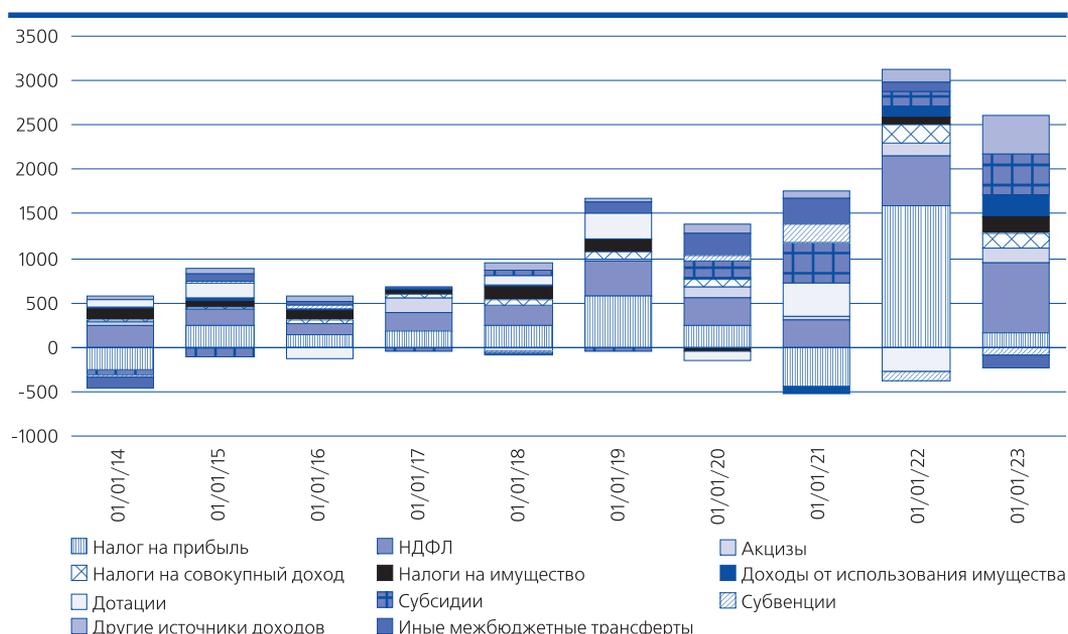
- продолжающееся снижение среднего уровня долговой нагрузки регионов, уменьшение числа субъектов РФ с высоким значением данного показателя, сокращение в расходах региональных бюджетов доли на обслуживание государственного долга, а также замещение коммерческих кредитов бюджетными [1].

В целом за 2022 г. доходы консолидированных бюджетов субъектов РФ выросли на 2127 млрд руб. Основным стабилизирующим фактором при формировании доходов бюджетов регионов остался НДФЛ (см. рис. 1) — за счет него было обеспечено порядка 37% прироста всех доходов. Вторым по значимости источником оказались имущественные нало-

ги и доходы от аренды государственного и муниципального имущества — порядка 20% прироста доходов (9% прироста — налоги и 11% — доходы от аренды). Около 8% суммарного прироста пришлось на налоги на совокупный доход и лишь 7% — на налог на прибыль. Значимым стабилизирующим фактором стал также рост субсидий (22% совокупного прироста доходов), который полностью компенсировал небольшое снижение дотаций и иных межбюджетных трансфертов. В качестве важной тенденции обозначилось сокращение субвенций регионам, которое не сопровождалось заметным сжатием объема переданных полномочий.

Основными отраслями, обеспечившими рост поступлений налога на прибыль и НДФЛ в региональные бюджеты², стали оптовая и розничная торговля (68% прироста налога на

Рис. 1. Прирост/убыль основных статей доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации* в 2013–2022 гг., млрд руб.



* — В сумме по субъектам Российской Федерации, без учета федеральной территории «Сириус» и города Байконур, Донецкой и Луганской народных республик, Запорожской и Херсонской областей.

Источник: за 2013–2021 гг. — по данным Федерального казначейства, за 2022 г. — по данным Минфина России (Электронный бюджет, открытые данные, 7710568760-REPEXECUTINCOME «Отчет об исполнении бюджета»).

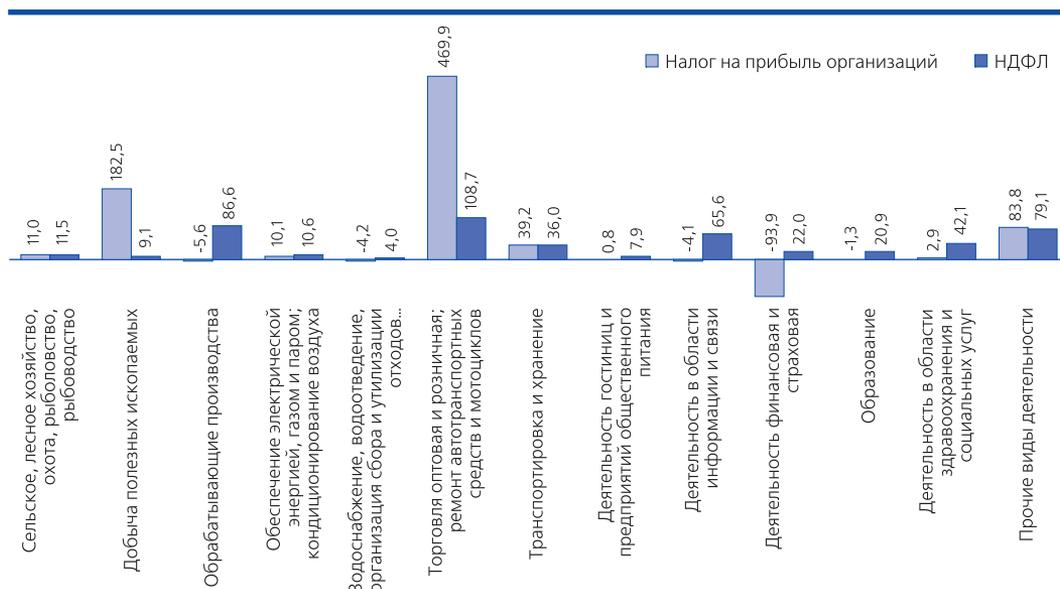
² Информация на 1 октября 2022 г.

прибыль и 22% прироста НДФЛ) и добыча полезных ископаемых (26 и 2% соответственно). Кроме того, заметное увеличение НДФЛ, несмотря на довольно значительное падение прибыли, обеспечил рост оплаты труда в обрабатывающей промышленности и деятельности в области информации и связи. (См. рис. 2.)

Поступления налога на прибыль в бюджеты регионов выросли в январе-мае 2022 г. к аналогичному периоду предыдущего года в полтора раза, однако начиная с лета рост резко замедлился и по итогам 2022 г. составил только 3,5%; спад поступлений налога на прибыль произошел в 45% субъектов РФ. Это явилось следствием снижения мировых цен и санкций, начавших действовать летом, а также ухода иностранных автомобильных и торговых компаний с территории Российской Федерации. В регионах с металлургической специализацией, добычи руд, а также произ-

водства лесной продукции поступления налога на прибыль сократились в два раза (Липецкая, Курская, Белгородская области) или на треть (Вологодская, Мурманская области, Республика Карелия), тогда как в предыдущем году темпы его роста в этих территориях были выше (в 2,6–3 раза). К концу года ухудшилась динамика поступлений налога на прибыль в части нефтегазодобывающих и угольных регионов; более значительным был спад в Ханты-Мансийском автономном округе (на 39%) и Красноярском крае (на 28%). Однако это не стало в 2022 г. общей тенденцией: налог на прибыль в республиках Татарстан и Коми, Ямало-Ненецком и Ненецком автономных округах, Астраханской и Кемеровской областях повысился за год на 24–42%, а в Санкт-Петербурге, где зарегистрированы «Газпром» и «Газпромнефть», – на 84%. Для нефтегазовых и угольных регионов сокращение поступлений налога на прибыль «сдвинуто» на 2023 г.

Рис. 2. Прирост поступлений налога на прибыль организаций и НДФЛ в консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации* по отдельным видам экономической деятельности в январе-сентябре 2022 г., в % к январю-сентябрю 2021 г.



* – в сумме по субъектам Российской Федерации, без учета федеральной территории «Сириус» и города Байконур, Донецкой и Луганской народных республик, Запорожской и Херсонской областей.

Источник: расчеты авторов на основе открытых данных ФНС (форма 1-НОМ).

Как и в предыдущие кризисы, стабилизирующую роль играли поступления НДС: они выросли за год на 16%; данная тенденция сохранялась во всех регионах, за исключением республик Дагестан и Тыва (падение на 25 и 10% соответственно), что может быть связано с уходом части налогоплательщиков «в тень». В Москве доля НДС в доходах бюджета достигла максимума (44,5%) — отчасти это было следствием сокращения налога на прибыль на 4%. Доля НДС в столичном бюджете намного больше, чем в бюджетах других регионов: она не опускается ниже 40%, повышая устойчивость доходной базы.

Поступления акцизов увеличились за год на 18%; их рост наблюдался во всех регионах, кроме Омской области (-3%), что может быть следствием уплаты части акцизов на моторные топлива по штаб-квартире «Газпромнефти» в Санкт-Петербурге.

Поступления налогов на совокупный доход выросли на 21%. В их число входят налоги на малый бизнес, который оказался относительно устойчивым в ситуации 2022 года. Налоги на совокупный доход сократились только в Мурманской (-16%) и Сахалинской (-11%) областях, что может объясняться организационной трансформацией малого бизнеса в рыболовстве.

Увеличение поступлений налогов на имущество в 2022 г. вдвое превысило динамику предыдущего года (на 13 и 6% соответственно), главным образом благодаря опережающей динамике налога на имущество организаций и физлиц (рост на 16–17%). Спад по этим налогам отмечался только в восьми субъектах РФ, в основном менее развитых, за исключением Республики Якутия (сокращение на 24%). Следует отметить значительный рост поступлений налогов на имущество в двух автономных округах Тюменской области (на 33–42%) — вследствие переоценки основных фондов в нефтегазодобывающих компаниях. В результате доля налогов на имущество в Ханты-Мансийском и Ямало-Ненецком автономных округах достигла 27% доходов их бюджетов; этот

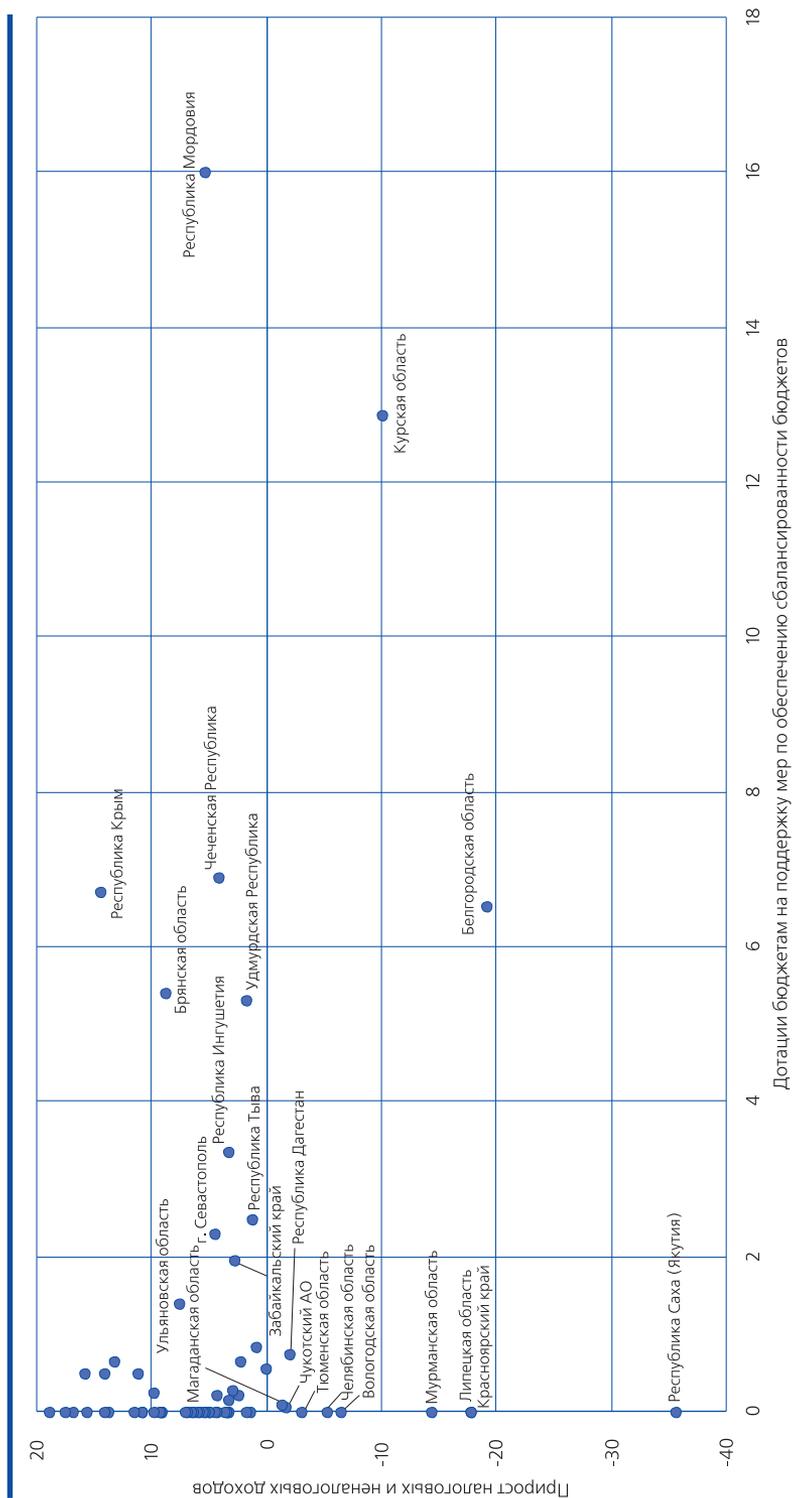
стабильный налог должен позволить смягчить возможное снижение поступлений налога на прибыль в этих регионах в 2023 г. после введения потолка цен на нефть.

Трансферты регионам выросли в 2022 г. почти на 9% по сравнению с их снижением на 5% в 2021 г. Сокращение трансфертов произошло в 25 субъектах РФ (в 2021 г. — более чем в половине). Меньше трансфертов получили регионы с более высокой бюджетной обеспеченностью (Москва, Санкт-Петербург, Тюменская область). Причем не наблюдалось связи между динамикой налоговых доходов бюджетов регионов и динамикой трансфертов. В структуре трансфертов доля субсидий превысила 40% всех трансфертов, что обусловлено увеличением расходов на реализацию нацпроектов, но приводит к еще большей зависимости регионов от решений федеральных органов управления.

Отсутствие связи с динамикой налоговых доходов характерно и для межбюджетных трансфертов, выросших в 2022 г. на 6% (в 2021 г. — сократились на 3%). Зависимость регионов от межбюджетных трансфертов снизилась несущественно (с 21% в 2021 г. до 20% в 2022 г.). Почти не изменилась и доля трансфертов в доходах бюджетов отдельных регионов. Увеличение межбюджетных трансфертов Ханты-Мансийскому и Ямало-Ненецкому автономным округам в 2,3 раза было обусловлено взаиморасчетами с бюджетом Тюменской области и являлось разовым.

Особенно ярко дисбаланс между реальной динамикой и распределением трансфертов проявился при выделении дотаций на сбалансированность бюджетов (см. рис. 3): из 13 регионов, в которых произошло сокращение налоговых и неналоговых доходов, только в двух (Курской области и Республике Карелия) объем дотаций на сбалансированность в 2022 г. превысил величину падения таких доходов. Несколько субъектов РФ не получили такой трансферт, хотя доходы у них сократились, — это Республика Саха (Якутия), Липецкая, Мурманская, Вологодская, Тюменская, Челябин-

Рис. 3. Соотношение прироста/убыли налоговых и неналоговых доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации и дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов в 2022 г. к 2021 г., млрд руб.



* — Показаны регионы с объемом прироста налоговых и неналоговых доходов в 2022 г. к 2021 г. менее 20 млрд руб.
 Источник: по данным Минфина России (Электронный бюджет, открытые данные, 7710568760-REXECUTINCOME «Отчет об исполнении бюджета»).

ская области, Краснодарский край, Чукотский автономный округ. В то же время заметные объемы таких дотаций получили регионы, продемонстрировавшие общий рост налоговых и неналоговых доходов (республики Мордовия, Крым, Чечня, Тыва, Удмуртия, Ингушетия и др.).

Можно выделить несколько групп субъектов Российской Федерации по вкладу различных источников поступлений в динамику доходов консолидированных бюджетов регионов (см. рис. 4):

- Особняком стоит Москва, для которой определяющим фактором стала динамика поступлений НДС (79% всего прироста доходов), в результате роста которого даже сокращение поступлений налога на прибыль не привело к существенному ухудшению бюджетной ситуации.
- Для ряда регионов, показавших существенный рост доходов (Санкт-Петербург, Московская область, Ямало-Ненецкий автономный округ, Республика Татарстан, Сахалинская и Кемеровская области), динамику доходов традиционно определяло изменение поступлений налога на прибыль.
- В ряде крупных регионов (Республика Башкортостан, Иркутская, Свердловская, Саратовская области, Хабаровский край) нулевая или отрицательная динамика налога на прибыль сопровождалась существенным ростом НДС и субсидий, что позволило в сумме стабилизировать бюджетную ситуацию.
- В большинстве регионов, доходы в которых в целом сократились, их динамику определяло падение налога на прибыль организаций, за исключением Республики Саха (Якутия), где резко сократились доходы от использования имущества и поступления от имущественных налогов, и Калининградской области, в которой в два раза уменьшились иные межбюджетные трансферты.
- Для остальных регионов определяющим фактором бюджетной ситуации стал рост

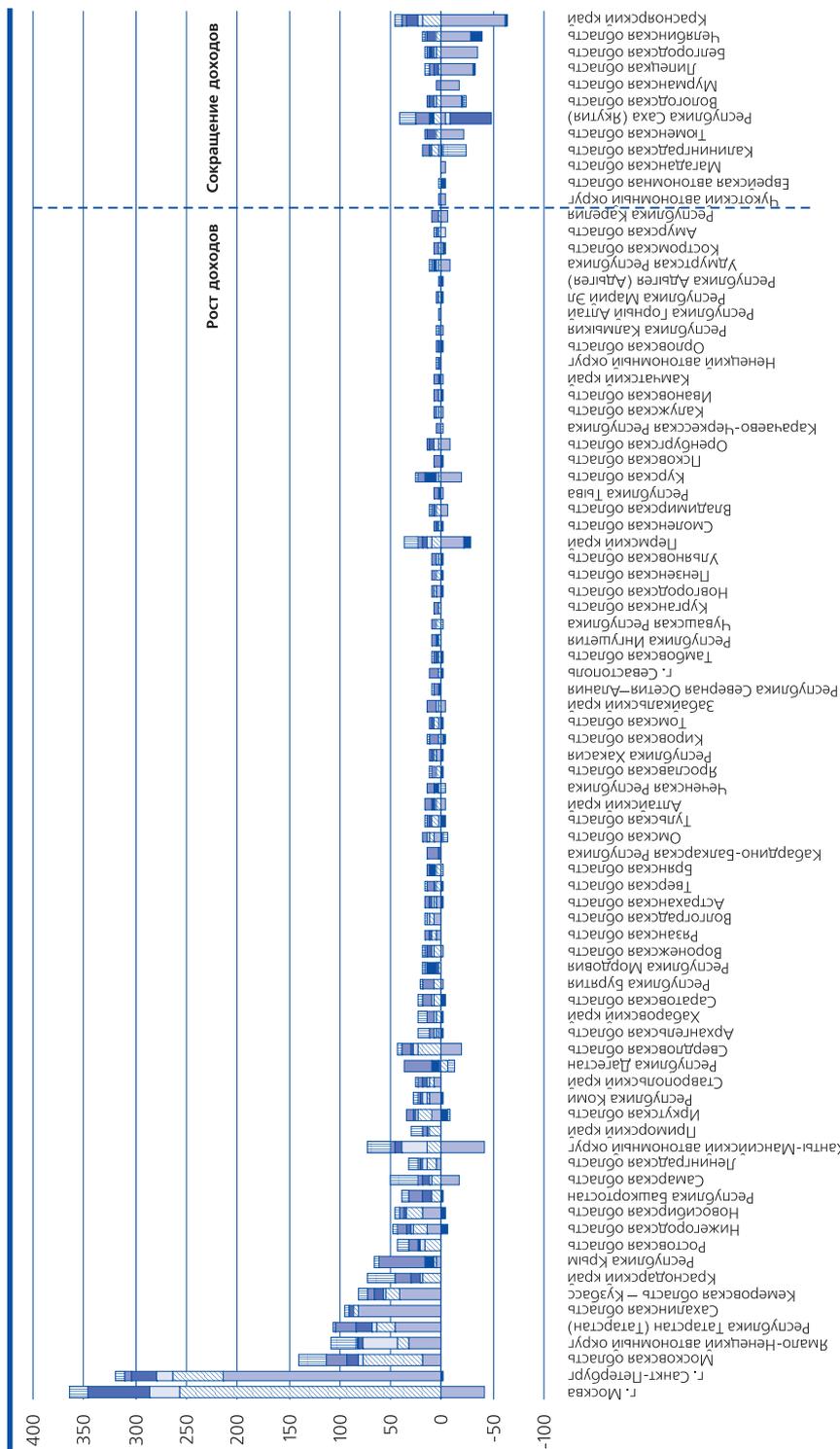
субсидий, в той или иной мере сопровождаемый увеличением вклада других источников (НДС, имущественные налоги, аренда) при умеренной динамике налога на прибыль.

Увеличение расходов регионов опережало динамику их доходов, усиливая риски несбалансированности бюджетов. Самый большой рост расходов был зафиксирован в Республике Татарстан и Санкт-Петербурге (на 31–32%); незначительно сократили расходы бюджета в 2022 г. только республики Удмуртия и Тыва. Расходная политика субъектов РФ различалась. Это видно на примере динамики расходов пяти крупнейших регионов, суммарная доля которых составляет 35% расходов бюджетов всех субъектов РФ, в том числе суммарно Москвы, Московской области и Санкт-Петербурга – почти 30%. (См. таблицу.) На фоне Санкт-Петербурга, резко нарастившего расходы во второй половине 2022 г. несмотря на риски снижения доходов его бюджета в 2023 г., наиболее консервативной была политика Москвы, в бюджете которой расходы повышались очень медленно.

Опережающий рост расходов на национальную экономику в регионах в значительной мере был обусловлен ростом субсидий из федерального бюджета. Только четыре региона сократили расходы по этой статье либо из-за проблем несбалансированности бюджета (республики Удмуртия, Тыва), либо из-за сокращения трансферта на поддержку особой зоны вследствие снижения количества ее резидентов (Калининградская область). Перспективы 2023 г. по этому направлению будут зависеть в первую очередь от динамики субсидий на нацпроекты.

Росту расходов на ЖКХ почти во всех субъектах РФ способствовало разрешение Минфина использовать часть бюджетных кредитов, по которым наступили сроки возврата, на развитие коммунальной инфраструктуры в регионе. Сократили расходы на ЖКХ только Москва, Севастополь, Ставропольский край и Чукотский автономный округ (на 6–13%). Без

Рис. 4. Прирост/убыль основных статей доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации* в 2022 г. к 2021 г., млрд руб.



* — В сумме по субъектам Российской Федерации, без учета федеральной территории «Сириус» и города Байконур, Донецкой и Луганской народных республик, Запорожской и Херсонской областей.
 Источник: по данным Минфина России (Электронный бюджет, открытые данные, 770568760-REPEREXCUTINCOME «Отчет об исполнении бюджета»).

Динамика доходов и расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в 2022 г., в % к 2021 г.

	Все регионы	Москва	Московская область	Санкт-Петербург	Республика Татарстан	Краснодарский край
Доходы – всего	112,1	109,6	115,0	137,7	125,9	115,8
Расходы – всего	116,2	104,6	125,1	130,8	132,5	124,2
в том числе:						
Общегосударственные	115,6	97,0	118,3	122,0	156,8	124,7
Национальная экономика	127,4	113,8	141,7	178,7	133,4	123,8
ЖКХ	120,6	90,3	140,7	110,4	260,8	199,4
Образование	116,2	109,1	130,2	122,0	130,3	125,2
Культура, кинематография	116,2	105,5	105,0	121,1	128,4	114,5
Здравоохранение	96,3	88,1	104,0	113,7	99,1	111,9
Социальная политика	109,6	100,7	114,3	112,3	111,0	111,0

Источник: по данным Минфина России (Электронный бюджет, открытые данные, 7710568760-REPEREXECUTINCOME «Отчет об исполнении бюджета»).

дополнительных стимулирующих мер Минфина динамика этих расходов в 2023 г. может быть хуже, чем в 2022 г.

Среди социальных статей лучше всего была динамика расходов на образование – сокращения по ней в регионах не было отмечено. Расходы на здравоохранение сократили 59 субъектов РФ (в 2021 г. – 34 региона); в 2022 г. оптимизация здесь ускорилась после резкого роста расходов в 2020 г. Расходы на социальную политику (соцзащиту), в которых до 70% составляют выплаты населению, росли несколько медленнее темпов инфляции. В Псковской области и Республике Тыва они сократились на 1–5%, а в Еврейской автономной области – на 9%. Минимальный рост этих расходов (на 1% и менее) наблюдался в Москве, республиках Калмыкия и Чечня, Ямало-Ненецком автономном округе, Забайкальском крае. С учетом инфляции в 2022 г. это негативно повлияло на социальную поддержку населения.

К концу года из-за опережающего роста расходов усилилась разбалансированность бюджетов регионов – дефицит бюджета был

зафиксирован в 49 из 85. Однако в трети из них дефицит не превышал 3% от доходов бюджета, еще в половине он составлял от 3 до 6%. Самый большой дефицит бюджета в 2022 г. был отмечен в Мурманской и Тюменской (20%), а также Белгородской (17%) областях, несколько меньший – в республиках Карелия и Дагестан, Челябинской, Магаданской областях и Чукотском автономном округе (8–9%). При этом Магаданской и Челябинской областям были сокращены межбюджетные трансферты.

На фоне консервативного бюджетного планирования регионами расходной части бюджетов на 2023 г. [3], при высокой вероятности снижения доходной базы многих регионов, в текущем году необходимо улучшать координацию помощи их бюджетам в виде трансфертов, чтобы более адекватно компенсировать недополученные доходы. Кроме того, необходимо координировать и расходы бюджетов, особенно связанные с выполнением нацпроектов, с учетом бюджетных возможностей регионов. ■

Литература

1. Дерюгин А.Н. Региональные бюджеты в третьем квартале 2022 г. // Экономическое развитие России. 2022. Т. 29. № 12. С. 74–77.
2. Землянский Д.Ю., Климанов В.В. Состояние региональных бюджетов в 2022 г.: прогноз мая // Экономическое развитие России. 2022. Т. 29. № 6. С. 60–64.
3. Региональная экономика: комментарии ГУ. 2022. № 16. URL: https://cbr.ru/Collection/Collection/File/43537/report_08122022.pdf

References

1. Deryugin A.N. Regional Budgets in Q3 2022 // Russian Economic Development. 2022. Vol. 29. No. 12. Pp. 74–77.
2. Zemlianskii D.Yu., Klimanov V.V. State of Regional Budgets in 2022: May Forecast // Russian Economic Development. 2022. Vol. 29. No. 6. Pp. 60–64.
3. Regional economy: Comments of GU. 2022. No. 16. URL: https://cbr.ru/Collection/Collection/File/43537/report_08122022.pdf

Consolidated Budgets of the Regions of the Russian Federation in 2022: Main Trends³

Natalia V. Zubarevich – Main Researcher of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration; Professor of the Faculty of Geography of Lomonosov Moscow State University, Doctor of Geographic Sciences (Moscow, Russia). E-mail: zubarevich-nv@ranepa.ru

Dmitrii Yu. Zemlianskii – Director of Centre of Spatial Analysis and Regional Diagnostics of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration; Researcher of the Faculty of Geography of Lomonosov Moscow State University, Ph.D. of Geographic Sciences (Moscow, Russia). E-mail: zemlyanskiy-dy@ranepa.ru

The article provides an analysis of the execution of the consolidated budgets of the Russian Federation regions by the results of 2022. At the end of 2022, the situation with regional budgets worsened considerably due to a reduction in corporate income tax receipts against the background of continued spending growth. At the end of the year, budget revenues decreased in regions mainly specialized in metallurgy and ore mining, for which 2021 was an extremely profitable year. The stability of the income part of regional budgets was ensured by steady income from private income tax, property taxes and rental income from public and municipal ownership. According to the results of the year, the geographical desynchronization of the dynamic of tax and non-tax revenues and inter-budgetary transfers to the regions has been preserved. The growth of regional budget expenses outpaced the dynamics of incomes, which increases the risks of instability for 2023.

The article was prepared as part of the research work of the state task of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration.

Key words: Regional budgets, interbudgetary relations, tax and non-tax revenues, regional development.

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

³ The materials were sent to the Accounts Chamber of the Russian Federation for preparing of the Report on the execution of the consolidated budgets of the regions of the Russian Federation in 2022.