

НАЛОГОВО-БЮДЖЕТНАЯ ДИФФЕРЕНЦИАЦИЯ РЕГИОНОВ РОССИИ: МАСШТАБЫ И ДИНАМИКА

© 2023 Н.В. Зубаревич^{1,2*}, С.Г. Сафронов^{1**}

¹ *Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова, географический факультет, Москва, Россия*

² *Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, Институт социального анализа и прогнозирования, Москва, Россия*

* e-mail: nzubarevich@gmail.com

** e-mail: saffff@mail.ru

Измерение бюджетной дифференциации регионов за 2006–2022 гг. выявило сложную и неоднородную картину. Произошел сдвиг распределения налогов между уровнями бюджетной системы в пользу федерального бюджета. Однако снижение налоговой базы более развитых регионов не привело к заметному сокращению неравенства по доходам бюджетов. Нет общей тенденции в динамике по разным налогам: по налогу на прибыль дифференциация регионов немного сократилась, а по НДФЛ, налогам на имущество и на малый бизнес выросла. Это следствие комплекса факторов, действующих разнонаправлено. Влияние кризисов на поступления налогов в бюджеты регионов неоднозначно. В кризисы 2009, 2015, 2020 и 2022 гг. динамика неравенства различалась по разным видам налогов. Выравнивающий эффект трансфертов был значительным только в кризисы 2009 и 2020 гг. благодаря резкому росту их объемов. Дифференциация регионов максимальна по налогам, поступающим в федеральный бюджет, значительно меньше по доходам бюджетов регионов и относительно невелика по расходам бюджетов на образование и социальную политику. Неравенство регионов по душевым расходам бюджетов регионов остается очень высоким, несмотря на некоторое смягчение за 15 последних лет за счет сокращения отставания менее развитых регионов. Сокращение отставания по душевым расходам от среднего показателя по субъектам РФ более заметно для регионов Дальнего Востока, Северного Кавказа и большинства областей Центра.

Ключевые слова: бюджеты регионов России, региональное неравенство, доходы и расходы бюджетов, распределение налогов по уровням бюджетной системы.

DOI: 10.5922/1994-5280-2023-1-3

Введение и постановка проблемы.

Сильнейшие различия налоговой базы регионов России в наибольшей степени обусловлены уровнем развития и структурой экономики регионов, а также институциональными особенностями российской бюджетной системы. Эта проблема давно известна и рассмотрена во многих публикациях. Неравенство чаще всего оценивают по душевой бюджетной обеспеченности, соотношению налогов, поступающих на разные уровни бюджетной системы, структуре доходов и расходов бюджетов регионов, доле трансфертов в доходах и др.

Межбюджетные отношения центра и регионов с попыткой оценить баланс финансовых потоков были рассмотрены в монографии под редакцией А.М. Лаврова [20], эта книга издана давно и с тех пор таких комплексных работ не публиковалось. Современная оценка неравенства регионов в формировании доходов федерального

бюджета проводилась с использованием математических моделей [17]. Автор пришел к парадоксальному выводу: увеличение объемов перераспределения за счет централизации налоговых доходов в федеральный бюджет не сокращало, а усиливало неравенство регионов. Анализ финансовых потоков между арктическими регионами и федеральным бюджетом привел к спорному выводу о том, что арктические регионы в целом финансово устойчивы [19]. Оценка политики выравнивания с помощью трансфертов регионам показала, что масштабное перераспределение подрывает стимулы к развитию [4]. При этом для регионов со средней и более высокой бюджетной обеспеченностью выделение трансфертов имело стабилизационный эффект (обратную связь динамики их налоговых доходов и трансфертов), а высокودотационным регионам трансферты выделялись без учета динамики их налоговых доходов [2].

Анализ влияния межбюджетных трансфертов на бюджетную обеспеченность регионов Азиатской части России в кризисных условиях показал сложности однозначной оценки [13].

В мониторинговых исследованиях, проводимых РАНХиГС и НИУ ВШЭ, рассматривалась динамика доходов и расходов бюджетов регионов [5; 6; 11; 21]. Анализировались отдельные виды налогов и их динамика в условиях кризисов в отдельных федеральных округах или типах регионов [9; 18; 22]. Отдельно рассматривались бюджеты высокودотационных регионов [16]. Наиболее широко представлены публикации с анализом бюджетов регионов, входящих в тот или иной федеральный округ [3; 10]. В ряде публикаций рассмотрены изменения доходов и расходов бюджетов регионов в кризисы [1; 12; 14].

Несмотря на большое количество публикаций по бюджетной тематике, в них не удалось найти количественных оценок дифференциации регионов по широкому кругу параметров за длительный период времени. Сформулируем основные вопросы. Какое неравенство сильнее: по налогам, поступающим с территории регионов в федеральный бюджет или в консолидированный бюджет субъекта РФ? Какие виды налогов, доходов и расходов бюджетов регионов отличаются наибольшей региональной дифференциацией и менялась ли она со временем в сторону смягчения или роста? В какой мере на динамику неравенства регионов по налоговым поступлениям и доходам бюджетов влияет макроэкономическая ситуация (периоды роста или кризиса)? Влияют ли на дифференциацию доходов и расходов бюджетов регионов институциональные факторы (изменения законодательства, нормативов, особые приоритеты федеральных властей в распределении трансфертов и др.)?

Для ответа на эти вопросы необходимо рассмотреть широкий круг налоговых и бюджетных показателей за длительный период, захватывающий и годы экономического роста, и все экономические кризисы 2000-х годов. Более полное представление о масштабах и динамике налогово-бюджетной дифференциации регионов дает исследование по следующим направлениям:

- соотношению налогов, поступающих в федеральный бюджет и в консолидированные бюджеты регионов;
- доле ведущих регионов в налогах, поступающих в федеральный бюджет, и ее изменениям;
- региональной дифференциации по разным видам налогов и ее динамике;
- дифференциации по доходам бюджетов регионов, в том числе налоговым и неналоговым, а также трансфертам (безвозмездным поступлениям);
- региональным различиям по объему расходов бюджетов, в том числе по основным направлениям (на национальную экономику, ЖКХ и социальные цели)
- дифференциации душевых расходов бюджетов с корректировкой на региональные различия в стоимости бюджетных услуг.

Источники данных и используемые методы исследования. В работе используется статистика Федеральной налоговой службы по поступлениям налогов и сборов с территорий за 2006–2022 гг., данные Федерального казначейства по исполнению консолидированных бюджетов регионов за 2008–2022 гг.¹, данные Росстата по распределению налогов и сборов по уровням бюджетной системы за 2006–2022 гг.

Для оценки степени дифференциации российских регионов по объемам основных налогов, доходам и расходам консолидированных бюджетов использовался коэффициент (индекс) Джини. Благодаря относительной простоте интерпретации он широко применяется в исследованиях неравенства разного типа и учитывает особенности всех частей функции распределения по доходам. Как показал предыдущий опыт исследований авторов статьи, этот коэффициент позволяет довольно точно измерить и наглядно показать сдвиги в распределении по тому или иному индикатору и наиболее пригоден для оценки неравенства и его динамики.

Расчеты коэффициента Джини производились на основе абсолютных данных по объемам налогов, доходов и расходов в рублях. В качестве соизмерителя для расчета коэффициента Джини использовалась числен-

¹ Данные об исполнении консолидированных бюджетов регионов за 2022 г. получены из системы «Электронный бюджет».

ность населения регионов. Определенную сложность представляла оценка тех налогов (НДС), по которым происходит возврат ранее уплаченных в федеральный бюджет средств: в этом случае при расчетах использовались лишь положительные значения налоговых поступлений в соответствии с методикой расчета коэффициента Джини. Это несущественно искажает результаты измерения неравенства, поскольку регионов с большими отрицательными значениями НДС немного. Расчет коэффициента Джини по расходам бюджетов проводился без учета разной стоимости бюджетных услуг в регионах, чтобы не усложнять интерпретацию полученных результатов и обеспечить их сопоставимость с дифференциацией регионов по доходам бюджета. Только душевые расходы бюджетов корректировались на индекс бюджетных расходов (ИБР), чтобы сравнивать регионы с разной стоимостью бюджетных услуг.

Возникающий при оценке неравенства вопрос о градуировке шкалы коэффициента Джини применительно к региональному неравенству остается открытым. Эмпирические исследования неравенства населения по доходам выявили граничные значения коэффициента Джини (0,3–0,4), определяющие уровень, с которого неравенство начинает оказывать негативное воздействие на дальнейшее социально-экономическое развитие [7; 15; 23]. Эти граничные значения вряд ли напрямую применимы к региональному

неравенству. Тем не менее, рассчитанные для данной статьи значения коэффициента Джини по большинству параметров укладываются в указанный коридор.

Результаты исследования.

Соотношение налогов, поступающих в федеральный бюджет и в консолидированные бюджеты регионов. На распределение налогов по уровням бюджетной системы наиболее существенно влияют два фактора. Первый – мировые цены на нефть, от которых существенным образом зависят доходы федерального бюджета, концентрирующего нефтяную ренту. В случае их снижения (кризисы 2009, 2015–2016 и 2020 гг.) автоматически возрастает доля налогов, поступающих в бюджеты регионов. Это видно при сравнении с предыдущими годами, наиболее заметное изменение произошло в 2009 г. (рис. 1). Вторым фактором – институциональный, это усиление централизации налоговых доходов с конца 2010-х гг. В пользу федерального бюджета менялись пропорции распределения некоторых акцизов, а с 2017 г. – и налога на прибыль (его доля, зачисляемая в федеральный бюджет, выросла с 2 до 3 п.п.). С 2021 г. в федеральный бюджет поступает часть налога на доходы физических лиц (НДФЛ), которая выплачивается по повышенной ставке 15%. В результате пропорция между поступлениями налогов и сборов в федеральный бюджет и бюджеты регионов,

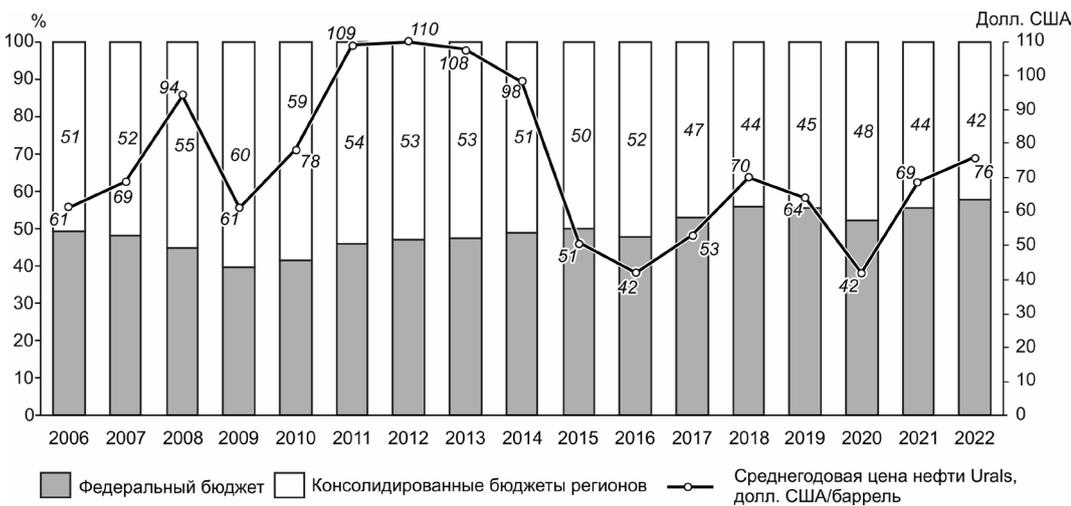


Рис. 1. Распределение налогов и сборов, поступающих в федеральный бюджет и в консолидированные бюджеты регионов (%), и среднегодовая цена нефти Urals (долл./барр.).

Источник: рассчитано по данным Росстата.

Таблица 1. Доля регионов во всех поступлениях налогов и сборов в федеральный бюджет, % (показаны 12 регионов с максимальной долей в 2021–2022 гг.)

Регионы	2014 г.	2016 г.	2018 г.	2019 г.	2020 г.	2021 г.	2022 г.
ХМАО	26,7	20,9	25,8	24,4	18,0	23,6	22,1
ЯНАО	9,2	9,4	10,2	10,5	9,1	10,2	10,9
г. Москва	14,4	15,5	12,1	12,5	16,7	11,8	9,1
г. Санкт-Петербург	5,3	7,3	5,8	5,8	8,8	4,3	1,9
Московская область	3,5	4,1	3,0	3,7	4,4	3,7	3,4
Республика Татарстан	3,6	3,5	4,4	4,4	3,8	4,9	4,2
Самарская область	2,6	2,5	2,7	3,0	2,8	3,5	3,3
Оренбургская область	2,3	2,1	2,5	2,6	2,1	3,0	3,1
Пермский край	2,0	1,9	2,2	2,1	1,9	2,7	3,0
Красноярский край	0,2	0,3	3,3	3,4	3,4	2,6	2,5
Иркутская область	0,0	0,0	2,3	2,2	2,0	2,4	9,0
Республика Саха (Якутия)	2,1	2,0	1,0	1,0	0,8	1,5	2,0
Все 12 регионов	72,0*	69,5*	75,1	75,4	73,9	74,1	74,5

* при замене Красноярского края и Иркутской области на Республику Башкортостан и Ленинградскую область суммарная доля 12 регионов во всех поступлениях налогов и сборов в федеральный бюджет достигает 73–75% в 2014 г. и 2016 г.

Источник: рассчитано по данным Росстата.

составлявшая в середине 2000-х годов 50:50, изменилась в 2022 г. на 58:42 в пользу федерального бюджета. Изменения сильнее затронули более развитые регионы с высокой налоговой базой и должны были привести к смягчению межрегионального неравенства из-за сокращения их налоговой базы (выравнивание «сверху»).

Территориальная концентрация налогов, поступающих в федеральный бюджет.

По вкладу в налоговые доходы федерального бюджета тройка лидеров остается неизменной – это Ханты-Мансийский, Ямало-Ненецкий АО и г. Москва. Они обеспечивают 42–50% всех поступлений налогов в федеральный бюджет благодаря нефтегазовой ренте (налог на добычу полезных ископаемых – НДС), а также поступлениям налога на добавленную стоимость (НДС) от крупнейшего рынка столичной агломерации (табл. 1). Совокупно на 12 субъектов с максимальной долей поступлений налогов в федеральный бюджет приходится 72–75% всех налогов и сборов. Состав этой «дюжины» менялся: в 2014–2016 гг. более значительной была доля Республики Башкортостан (1,7%) и Ленинградской области

(1,6–1,9%), но со второй половины 2010-х годов существенно выросли поступления НДС в Красноярском крае и Иркутской области вследствие быстрого роста добычи нефти в этих регионах, хотя в последней резкий рост в 2022 г. не вполне объясним.

Дифференциация по налогам. Неравенство регионов наиболее велико по поступлениям налогов в федеральный бюджет, это следствие изъятия нефтегазовой ренты (рис. 2А). До 2015 г. оно было относительно стабильным, смягчения неравенства происходили только в кризис 2015–2016 гг. и в ковидный кризис 2020 г., когда падали мировые цены на основные виды российского экспорта сырья и полуфабрикатов. Существенный рост неравенства в 2021–2022 гг. может быть связан со значительным ростом мировых цен, что привело к росту поступлений налогов от регионов экспортной промышленности, особенно со специализацией на металлургии и производстве минеральных удобрений, а в 2022 г. – и со специализацией на добыче нефти, газа и угля.

По основным налогам, поступающим в федеральный бюджет с территории регионов, максимальны различия по НДС.

Небольшое сокращение с середины 2010-х гг. обусловлено ростом добычи нефти на новых месторождениях Восточной Сибири и Дальнего Востока, а в начале 2020-х годов – скорее всего, снижением добычи на более старых месторождениях Западной Сибири и Европейской части страны в рамках сделки ОПЕК+.

Региональные различия поступлений НДС росли до 2008 г. из-за опережающего развития торговых сетей в двух крупнейших агломерациях страны, а с 2010-х гг. заметно их сокращение. С большой вероятностью это следствие развития торговых сетей в регионах и, как следствие, «обеления» розничной торговли. Существенное снижение неравенства по НДС в кризисы 2015–2016 гг. и 2020 г. обусловлено сильным спадом розничной торговли, которая концентрируется в крупных городах.

Сопоставимую региональную дифференциацию имеет налог на прибыль организаций, но она более волатильна, чем НДС. В конце периода экономического роста 2000-х гг. различия были максимальными, с 2008 г. они снижались вплоть до кризиса 2015 г. При этом динамика в разные кризисы не совпадает: в 2009–2010 гг. региональные различия сокращались, а в 2015 и 2020 гг. росли. Это объясняется особенностями кризисов: в 2009 г. спад промышленности был очень сильным (на 11%), что привело к резкому снижению поступлений налога на прибыль во всех индустриальных регионах и смягчению региональных различий, а в последующие кризисы

промышленный спад был небольшим и затронул только отдельные отрасли, что привело к росту региональных различий.

Различия поступлений *всех налогов в консолидированные бюджеты регионов* значительно меньше, они немного смягчились в кризис 2009 г. и затем оставались примерно на одном уровне с небольшим ростом в начале 2020-х гг. (рис. 2Б). Сглаживающий эффект давали поступления НДФЛ как самого стабильного налога. Медленный рост региональных различий по поступлениям *НДФЛ* начался с 2014 г. вследствие выполнения зарплатных указов президента, по которым заработную плату работников социальной сферы требовалось повысить до средней по региону. Сработал арифметический эффект: средняя зарплата в федеральных городах и в северных регионах выше, к ней «подтягивались» бюджетники, следствием стал рост неравенства поступлений НДФЛ между регионами с высокой и относительно низкой зарплатой. В 2021–2022 гг. рост неравенства объясняется разной динамикой доходов и заработной платы по регионам. Более 60% доходов населения составляет заработная плата, с которой выплачивается НДФЛ. По данным Росстата, в 2021 г. при среднем росте реальных доходов населения на 3,4% намного быстрее росли доходы в Москве и Санкт-Петербурге (на 8,5%), в Московской области (на 7%), а в Приволжском, Уральском, Сибирском и Дальневосточном федеральных округах средние темпы роста доходов не превышали 1–2%. В кризис 2022 г.

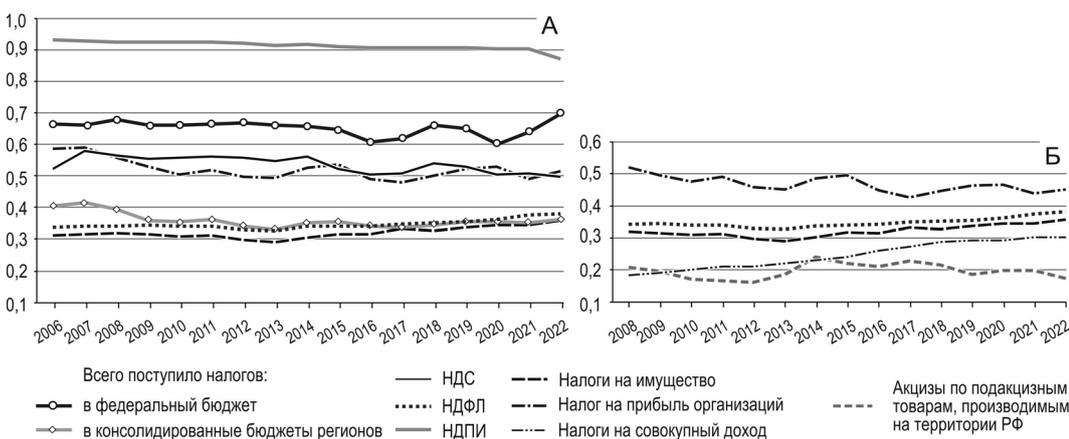


Рис. 2. Коэффициент Джини в 2006–2022 гг. для неравенства по налогам: А – поступающим с территории регионов в бюджеты всех уровней, Б – поступающим в консолидированные бюджеты регионов.

Источник: рассчитано по данным ФНС и Федерального казначейства.

спад доходов населения Москвы и ведущих регионов добычи нефти и газа был минимальным (или его не было) по сравнению со средним спадом по стране (-1,4%). Именно эти различия привели к росту регионального неравенства поступлений НДФЛ в 2020-х гг.

Дифференциация поступлений *налогов на имущество* (в основном это имущество организаций) минимальна, но с 2013 г. она также стала расти. Это может быть связано с переоценкой основных фондов, более заметно повысившей налоговую базу для крупных экспортных компаний (нефтегазовых, металлургических), а также вводом в крупных городах новых объектов торговли (гипермаркетов с высокой стоимостью зданий), что способствовало росту региональных различий.

В налогах на *совокупный доход* до 90% составляют поступления по специальным налоговым режимам для малого бизнеса. Региональные различия в 2000-х годах были минимальными, но после кризиса 2009 г. росли вплоть до ковидного кризиса 2020 г. и почти сравнялись с неравенством по налогам на имущество. Устойчивый рост региональных различий можно объяснить тем, что, несмотря на проблемные институциональные условия для развития малого бизнеса, он более жизнеспособен в крупнейших городах благодаря концентрации платежеспособного спроса. Влияние кризисов было заметно только в ковидный 2020 г., поскольку более жесткие локдауны вводились в крупнейших городах, что негативно повлияло на деятельность малого бизнеса, почти половина которого занята торговлей.

Дифференциация поступлений *акцизов* в бюджеты регионов минимальна, а ее динамика в наибольшей степени зависит от институциональных изменений (изменения ставок распределения акцизов между федеральным бюджетом и бюджетами регионов, нормативов перераспределения акцизов по регионам и др.) и поэтому крайне нестабильна.

Влияние федеральной помощи на неравенство по доходам бюджетов. Расчеты подтверждают, что без федеральной поддержки регионов в виде безвозмездных поступлений (трансфертов) неравенство доходов их бюджетов было бы намного сильнее, особенно в 2020-х гг. Это показывает соотношение коэффициента Джини по всем дохо-

дам консолидированных бюджетов регионов и по их налоговым и неналоговым доходам (без учета трансфертов) (рис. 3А). Дифференциация регионов по всем доходам, а также по налоговым и неналоговым доходам менялась слабо, устойчивого тренда не было. Влияние макроэкономических условий на налоговые и неналоговые доходы было заметно только в кризис 2009–2010 гг., когда дифференциация снижалась из-за сильного падения поступлений налога на прибыль в более развитых регионах. В последующие кризисы дифференциация росла или оставалась стабильной.

Выравнивающий эффект более заметен по всем доходам бюджетов регионов благодаря трансфертам. Особенно он значителен в кризисы 2009 и 2020 гг., когда трансферты регионам выросли соответственно на 29% и 52%. Напротив, в 2013–2018 гг. объем трансфертов оставался стабильным или рос очень медленно, что привело к росту дифференциации регионов по всем доходам их бюджетов. После смягчения неравенства в ковидный 2020 г. оно вновь стало расти в 2021–2022 гг., поскольку трансферты увеличились незначительно. Таким образом, смягчение или рост неравенства доходов бюджетов регионов в значительной степени определяется динамикой трансфертов, а не только динамикой их налоговых и неналоговых доходов.

Дифференциация регионов по объему получаемых трансфертов крайне нестабильна. На динамику влияют институциональный, макроэкономический и пандемийный факторы. Выравнивающее влияние трансфертов в кризисные периоды было разным. В кризис 2009 г. сильнее помогали промышленным регионам со значительным спадом промышленного производства и доходов бюджетов, в кризис 2015 г. более значительную помощь получили средне- и слаборазвитые регионы, эти меры смягчили неравенство. В ковидный кризис 2020 г. объем трансфертов был резко увеличен всем регионам, кроме Москвы, но выравнивающего эффекта не было, как и во второй половине 2010-х гг. Во многом это следствие ослабления выравнивающей функции трансфертов. Так, доля дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности в структуре трансфертов сократилась с 27–29% в начале 2010-х годов до 20% в 2022 г., а доля субсидий, которые стали выделяться в первую очередь на реализацию националь-

ных проектов, выросла с 30–31% до 43%. Еще одна причина – нестабильность трансфертов, значительные изменения по годам выделенных разным регионам средств, что также влияет на неравенство.

Дифференциация по расходам бюджетов. Различия по *всем расходам* сократились в кризис 2009 г. и были относительно стабильными в последующие годы, за исключением небольшого роста во второй половине 2010-х гг. (рис. 3Б). Самым высоким неравенством отличаются *расходы на ЖКХ*, что связано с повышенной долей этих расходов в северных регионах, где значительная часть расходов на ЖКХ субсидируется из бюджета. Нестабильную динамику неравенства расходов по этой статье можно объяснить только в виде гипотез: в кризис 2009 г. северные регионы сильнее на них сэкономили, поэтому неравенство сокращалось; в 2010-х гг. оно росло из-за того, что в большинстве регионов, кроме северных, все более значительная часть жилищно-коммунальных услуг оплачивалась населением, поэтому расходы бюджета сокращались; с 2019 г. начали реализовываться нацпроекты, в том числе по модернизации инфраструктуры ЖКХ и благоустройству, на них всем регионам были выделены значительные федеральные средства в виде субсидий, благодаря этим трансфертам дифференциация существенно сократилась.

Различия расходов на *национальную экономику* более стабильны по сравнению с расходами на ЖКХ. Они сокращались в кризис 2009–2010 гг. из-за снижения доходов бюджетов более развитых регионов, а также с 2019 по 2022 г. по той же причине, что и для ЖКХ – из-за роста субсидий регионам на реализацию национальных проектов в сфере дорожного строительства и транспорта. Сокращение различий в 2013 г. объяснить сложнее, скорее всего, оно обусловлено снижением расходов на эти цели в регионах с большим объемом бюджета (Республика Татарстан, Краснодарский край, Тюменская область с автономными округами – на 11–27%), а также медленным их ростом в Санкт-Петербурге и Москве (на 5–8% по сравнению с 2012 г.).

Среди социальных расходов выше региональные различия по расходам на *здравоохранение*. При анализе динамики следует учитывать влияние институциональных факторов. В 2017–2018 гг. расходы бюджетов регионов на выплату страховых взносов за неработающее население в Фонд обязательного медицинского страхования были перенесены из раздела «Здравоохранение» в раздел «Социальная политика», причем часть регионов делала этот перенос в 2017 г, а часть – в 2018 г., резкий рост региональных различий обусловлен именно этим фактором. Эффект переноса виден и в расходах на социальную политику (социальную защиту населения)

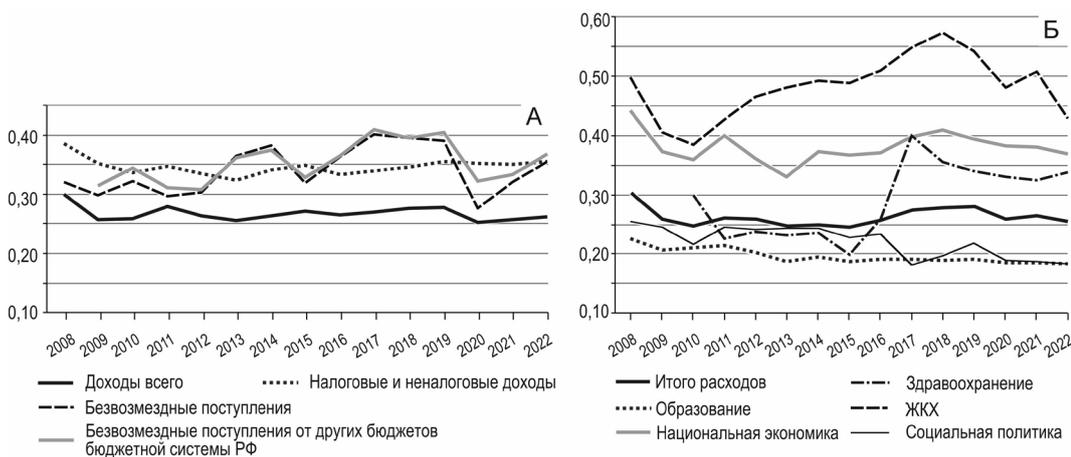


Рис. 3. Коэффициент Джини для неравенства регионов в 2008–2022 гг.:
А – по доходам консолидированных бюджетов регионов и отдельно по трансфертам,
Б – по расходам консолидированных бюджетов регионов.

Источник: рассчитано по данным Федерального казначейства.

в 2017–2018 гг. После изъятия страховых взносов на неработающее население из расходов на здравоохранение региональные различия по финансированию этой сферы выросли, т.к. у регионов с высокой бюджетной обеспеченностью возможности больше. При этом коэффициент Джини, рассчитанный для расходов бюджетов регионов на здравоохранение, не отражает в полной мере региональные различия в финансировании системы здравоохранения. Из бюджетов регионов в основном финансируется содержание медицинских учреждений, а заработную плату медицинских работников и лекарства с 2011 г. оплачивает внебюджетный Фонд обязательного медицинского страхования, доля которого во всех расходах на здравоохранение в регионах выросла с 24% до 56% в 2022 г. Из-за влияния вышеперечисленных институциональных факторов можно сравнивать региональные различия только за последние годы, в ковидный кризис 2020–2021 гг. они немного сократились благодаря резкому росту трансфертов и расходов бюджетов всех регионов на здравоохранение.

По двум другим видам социальных расходов региональные различия минимальны, и они сокращались: по расходам на образование сокращение было наиболее устойчивым, а по расходам на социальную политику – нестабильным, за исключением ковидных 2020-х гг., когда всем регионам добавили трансферты на социальную поддержку населения.

Неравенство по душевым расходам бюджетов. Неравенство по душевым расходам консолидированных бюджетов регионов измерялось с корректировкой на индекс бюджетных расходов (ИБР), который учитывает различия стоимости бюджетных услуг в регионах. Расчеты показывают, что только в 15 регионах скорректированные душевые расходы в 2022 г. были выше средних по стране (рис. 4). В их числе два крупнейших федеральных города и Московская область, ведущие нефтегазодобывающие регионы (Тюменская область с автономными округами, Сахалинская область и Ненецкий АО), Республика Татарстан и Белгородская область (отчасти за счет низких цен), а также два высокودотационных субъекта, пользующихся особым вниманием федеральных властей – Республика Крым и г. Севастополь.

В 2008 г. таким же особым вниманием пользовалась и Чеченская Республика. «Отрыв» лидеров 2008 г. от остальных регионов к 2022 г. сократился, менее существенно – Москвы, очень сильно – Ханты-Мансийского АО и Тюменской области из-за усилившегося изъятия нефтяной ренты. В то же время увеличился «отрыв» душевых бюджетных расходов Ямало-Ненецкого АО и Сахалинской области. Тем не менее, группа лидеров оставалась относительно стабильной.

Среди регионов с душевыми бюджетными расходами ниже средних почти 2/3 сократили отставание (рис. 3). Произошло выравнивание «снизу», хотя этот тренд не всеобщий. Он более заметен в регионах Дальнего Востока, Северного Кавказа и в большинстве областей Центра, в наименьшей степени – в регионах Приволжского и Уральского федеральных округов, где нет высокودотационных субъектов. Различия душевых бюджетных расходов регионов с максимальными и минимальными значениями сократились с 6,5 раз в 2008 г. до 4 раз в 2022 г., однако неравенство все еще очень велико.

Выводы. Проведенный анализ позволяет выделить ряд тенденций в бюджетном неравенстве регионов:

С 2010-х гг. пропорция распределения налогов и сборов между уровнями бюджетной системы сдвигается в пользу федерального бюджета, особенно в последние годы, что приводит к смягчению различий в доходах бюджетов регионов из-за снижения налоговой базы более развитых субъектов РФ.

Самая большая дифференциация регионов – в поступлениях налогов и сборов в федеральный бюджет. Смягчение неравенства происходило только в кризис 2015–2016 гг. и в ковидный кризис 2020 г., когда падали мировые цены на нефть.

Вклад трех ведущих регионов (Ханты-Мансийского, Ямало-Ненецкого АО и г. Москва) в поступлениях налогов и сборов в федеральный бюджет составляет почти половину его налоговых доходов. Суммарная доля «дюжины» регионов с максимальными отчислениями налогов в федеральный бюджет велика и стабильна (почти 3/4). «Кормильцы» федерального бюджета почти не меняются, частичные изменения в их составе связаны с развитием нефтедобычи в восточных регионах страны.

на здравоохранение, а в расходах на образование и социальную политику различия не так велики, и они сокращались.

Неравенство регионов по душевым расходам, скорректированным на ИБР, за 15 лет сократилось, основной тренд – выравнивание «снизу», за счет сокращения отставания от среднего показателя по стране в 2/3 средне- и менее развитых регионах. Выравнивание более заметно на Дальнем Востоке, Северном Кавказе и в большинстве областей Центра.

Многокомпонентное измерение налоговой и бюджетной дифференциации регионов за длительный период времени выявило сложную и неоднородную картину, которая не позволяет утверждать, что неравенство в целом сократилось или выросло. Обобщенно можно дать только оценку масштабов различий: по налогам, поступающим в федеральный бюджет, они максимальны,

по доходам бюджетов регионов значительно меньше, по некоторым видам расходов на социальные цели относительно невелики, а по душевым расходам бюджетов регионов остаются очень высоким даже после некоторого выравнивания.

Финансирование. Введение, части 1–2 и 5–6 раздела «Результаты и их обсуждение» подготовлены Н.В. Зубаревич в рамках выполнения научно-исследовательской работы государственного задания РАНХиГС.

Части 3–4 раздела «Результаты и их обсуждение» подготовлены С.Г. Сафроновым в рамках госбюджетной темы НИР географического факультета МГУ имени М.В. Ломоносова № 1.17 «Современная динамика и факторы социально-экономического развития регионов и городов России и стран Ближнего Зарубежья».

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Барбашова Н.Е., Комарницкая А.Н. Оценка зависимости бюджетов регионов от наиболее подверженных воздействию кризиса отраслей // Мониторинг экономической ситуации в России: тенденции и вызовы социально-экономического развития. 2020. № 9 (111). С. 47–50.
2. Божечкова А.В., Мамедов А.А., Синельников-Мурылев С.Г., Турунцева М.Ю. Стабилизационные свойства трансфертов, выделяемых регионам России из федерального бюджета // Журнал Новой экономической ассоциации. 2018. № 4 (40). С. 61–83.
3. Веприкова Е.Б., Новицкий А.А., Шевченко И.А. Собственные доходы бюджетов в регионах Дальнего Востока: проблемы и возможности // Власть и управление на востоке России. 2022. № 4 (101). С. 32–44.
4. Дерюгин А.Н. Выравнивание регионов: сохраняются ли стимулы к развитию? // Экономическая политика. 2016. Т. 11. № 6. С. 170–191.
5. Дерюгин А.Н. Бюджеты регионов в 2018 году: лучшие итоги десятилетия // Экономическое развитие России. 2019. Т. 26. № 3. С. 56–62.
6. Дерюгин А.Н. Региональные бюджеты в 2021 г.: сформирована подушка безопасности // Экономическое развитие России. 2022. Т. 29. № 3. С. 52–55.
7. Доклад о мировом развитии 2006 года. Справедливость и развитие. М.: Издательство «Весь Мир», 2006. С. 69–80.
8. Ермакова Е.А., Троянская М.А. Зависимость региональных бюджетов от федеральных налогов // Региональная экономика: теория и практика. 2015. № 36. С. 26–35.
9. Журавлева Т. Лидирующие позиции налога на доходы физических лиц в доходах бюджетов регионов ЦФО и изменение их значимости в условиях кризиса // Финансовая жизнь. 2016. № 2. С. 17–21.
10. Захарчук Е.А., Трифонова П.С. Консолидированные бюджеты регионов Уральского федерального округа: тренды развития // Вестн. евразийской науки. 2022. Т. 14. № 5. С. 1–16.
11. Землянский Д.Ю., Климанов В.В. Консенсус-прогноз состояния консолидированных бюджетов регионов на 2022 г. // Экономическое развитие России. 2022. Т. 29. № 4. С. 53–58.
12. Зубаревич Н.В. Регионы России в период пандемии: социально-экономическая динамика и доходы бюджетов // Журнал Новой экономической ассоциации. 2021. № 3. С. 208–217.
13. Коломак Е.А., Сумская Т.В. Роль федеральных трансфертов в субнациональной бюджетной системе Российской Федерации и ее азиатской части // Развитие территорий. 2022. № 3. С. 30–42.
14. Лыкова Л.Н. Консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации в 2020 г.: возможности выполнения обязательств в условиях кризиса // Федерализм. 2021. Т. 26. № 1 (101). С. 207–220.
15. Милек О.В., Шмерлинг Д.С. Дифференциация доходов населения: к возможности социально-экономической интерпретации показателей // XIV Апрельская междунар. научн. конф. по проблемам развития экономики и общества. М: НИУ ВШЭ, 2014. С. 184–192.
16. Мильчаков М.В. Высокодотационные регионы России: условия формирования бюджетов и механизмов государственной поддержки // Финансовый журнал. 2017. № 1 (35). С. 22–38.
17. Мохнаткина Л.Б. Оценка неравенства регионов в формировании доходов федерального бюджета на основе критерия Парето // Экономика региона. 2020. Т. 16. № 4. С. 1377–1392.
18. Сериков С.Г., Чупракова К.Е. Оценка структуры и динамики поступлений НДС в федеральный бюджет на примере регионов Дальневосточного федерального округа // Сибирская финансовая школа. 2018. № 5. С. 52–56.

19. Табата Шиниширо. Финансовые потоки между арктическими регионами и федеральным бюджетом // Регион: экономика и социология. 2019. № 3 (103). С. 3–25.
20. Федеральный бюджет и регионы: опыт анализа финансовых потоков. Науч. ред. А.М. Лавров. М: МАКС Пресс, 1999. 194 с.
21. Чернявский А. Рекордные расходы и рост несбалансированности регионов в период пандемии // Комментарии о Государстве и Бизнесе. 2020. № 308. 24 августа. Институт «Центр развития» НИУ ВШЭ. Электронный ресурс] URL: <https://www.hse.ru/pubs/share/direct/document/446644357.pdf> (дата обращения: 21.03.2023).
22. Чужмарова С.И., Чужмаров А.И. Влияние налога на добавленную стоимость и акцизов нефтегазового сектора северного региона России на формирование доходов бюджета // Вестн. Тюменского ун-та. Социально-экономические и правовые исследования. 2020. Т. 6, № 1. С. 231–255.
23. Poverty and Shared Prosperity 2022: Correcting Course. Washington: World Bank, 2022. 240 p. [Электронный ресурс] URL: <https://openknowledge.worldbank.org/entities/publication/a33782e6-415e-5699-a9a8-4a50dc4ae3bc> (дата обращения: 21.03.2023).

Статья поступила в редакцию журнала 24 марта 2023 г.

Об авторах:

Зубаревич Наталья Васильевна – доктор географических наук, профессор кафедры экономической и социальной географии России географического факультета МГУ имени М.В. Ломоносова; доцент Института социального анализа и прогнозирования Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, г. Москва.

Сафронов Сергей Геннадьевич – кандидат географических наук, доцент кафедры экономической и социальной географии России географического факультета МГУ имени М.В. Ломоносова, г. Москва.

Для цитирования:

Зубаревич Н.В., Сафронов С.Г. Налогово-бюджетная дифференциация регионов России: масштабы и динамика // Региональные исследования. 2023. № 1. С. 31–41.

DOI: 10.5922/1994-5280-2023-1-3

Regional inequality and its changes: budget projection

N.V. Zubarevich^{1,2*}, S.G. Safronov^{1**}

¹Lomonosov Moscow State University, Faculty of Geography, Moscow, Russia

²Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Moscow, Russia

* e-mail: nzubarevich@gmail.com

** e-mail: saffff@mail.ru

Measurement of regional budget inequality for 2006–2022 revealed a complex and heterogeneous trends. There was a shift in the distribution of taxes between the levels of the budget system in favor of the federal budget. The reduction in the tax base of more developed regions did not lead to a noticeable mitigation of inequality in budget revenues. There is no general trend in the dynamics of inequality for various taxes: for profit tax it slightly decreased, while for personal income tax, property taxes and small business taxes it increased. This is a consequence of a complex of factors acting in different directions. The impact of crises on regional budgets tax revenues is ambiguous. During the crises of 2009, 2015, 2020 and 2022 Inequality dynamics varied across different types of taxes. The leveling effect of transfers was more significant only during the crises of 2009 and 2020 due to the sharp increase in their volumes. The level of regional inequality is maximum in terms of taxes received by the federal budget, much less in regional budget revenues, and relatively small in terms of budget expenditures on education and social policy. Inequality between regions in terms of per capita expenditures of regional budgets remains very high, despite some softening over 15 years. The leveling “from below” is more noticeable, due to the reduction of the backlog of less developed regions from the average level. The leveling is more noticeable in the Far East, the North Caucasus and in the regions of the Center.

Keywords: budgets of Russian regions, regional inequality, revenues and expenditures of budgets, distribution of taxes by levels of the budget system.

Received 24.03.2023