



Реализация приоритетов регионального развития в условиях пандемии

Михаил Викторович Мильчаков

E-mail: milchakovmv@mail.ru

Москва, Российская Федерация

Аннотация

Регионы России в силу исторических причин, неоднородности экономического ландшафта характеризуются существенными различиями в уровне социально-экономического развития. В целях управления региональным развитием был принят ряд важных стратегических документов, в том числе «Стратегия пространственного развития». Среди основных приоритетов артикулируется необходимость поддержки проблемных регионов и развитие крупнейших агломераций. В условиях пандемии возникли новые вызовы, связанные с замедлением экономического роста и бюджетными ограничениями. В статье рассматривается специфика формирования индивидуальных программ социально-экономического развития проблемных регионов, а также положение городов-миллионников в период пандемии. Автором представлены предложения по совершенствованию мероприятий «Стратегии пространственного развития».

Ключевые слова: стратегия пространственного развития, межбюджетные отношения, межбюджетные трансферты, национальные проекты, бюджеты регионов, агломерации, индивидуальные программы, сбалансированное развитие, межрегиональное неравенство, пандемия

JEL: H61, H72, H77, R11, R58, P25

Для цитирования: Мильчаков М. В. Реализация приоритетов регионального развития в условиях пандемии // Финансовый журнал. 2021. Т. 13. № 2. С. 93–113. <https://doi.org/10.31107/2075-1990-2021-2-93-113>.

© Мильчаков М. В., 2021

<https://doi.org/10.31107/2075-1990-2021-2-93-113>

Implementation of Regional Development Priorities Under the Conditions of the COVID-19 Pandemic

Mikhail V. Milchakov

Moscow, Russian Federation

milchakovmv@mail.ru

Abstract

Due to historical features and the heterogeneity of the economic landscape, the regions of Russia are characterized by significant disparities in the level of socioeconomic development. In order to manage regional development, a number of important strategic documents have been adopted, including the Spatial Development Strategy. The tasks of supporting problem regions and developing the largest agglomerations are articulated in these documents. In the context of the pandemic, new challenges have emerged related to slowing economic growth and budget constraints. The article examines the specifics of the formation of individual programs for the socioeconomic development of problem regions, as well as the situation of cities with more than 1 million inhabitants during the pandemic. The author presents proposals for improving the measures included in the Spatial Development Strategy.

Keywords: spatial development strategy, intergovernmental fiscal relations, intergovernmental transfers, national projects, regional budgets, agglomerations, individual programs, balanced development, inter-regional inequality, pandemic

JEL: H61, H72, H77, R11, R58, P25

For citation: Milchakov M.V., Implementation of Regional Development Priorities Under the Conditions of the COVID-19 Pandemic. *Financial Journal*, 2021, vol. 13, no. 2, pp. 93–113 (In Russ.). <https://doi.org/10.31107/2075-1990-2021-2-93-113>.

© Milchakov M.V., 2021

ВВЕДЕНИЕ

В сфере государственного управления особое значение имеет решение системных долгосрочных задач регионального развития, связанных с сокращением межрегионального неравенства, инфраструктурным обустройством, повышением качества городской среды, стимулированием развития проблемных территорий с учетом приоритетов, закрепленных в документах стратегического регионального развития.

Пандемия коронавируса и беспокойный внешний фон стали серьезными вызовами для страны и большинства ее регионов. Введение ограничений для отдельных видов экономической деятельности снизило экономическую активность в отдельных секторах, обусловило снижение уровня спроса, падение реальных доходов населения и рост безработицы, привело к падению объема налоговых поступлений в бюджетную систему.

Кроме того, по-прежнему сохраняют свою актуальность вопросы совершенствования отдельных инструментов регионального развития (к примеру, оптимизации широкого перечня преференциальных режимов), сближения стратегического регионального планирования и механизмов бюджетного финансирования, их синхронизации.

Если в отношении регионов многими структурами и организациями проводится мониторинговое сопровождение, то в отношении муниципальных образований обобщающих исследований относительно немного, что во многом объясняется отсутствием по ним своевременной детализированной информации в открытых источниках.

В связи с этим **целью** данной статьи является исследование изменившихся условий для достижения приоритетов территориального развития в части поддержки проблемных территорий и крупнейших агломераций, зафиксированных в главных стратегических документах, выявление рисков и формирование предложений по дальнейшему совершенствованию финансовых механизмов территориального развития.

Автором статьи были поставлены следующие исследовательские **задачи**:

- 1) проанализировать основные документы в сфере регионального стратегического планирования;
- 2) рассмотреть общее изменение бюджетно-финансового положения субъектов РФ в 2020 г.;
- 3) оценить особенности бюджетно-финансового и социально-экономического положения городов-миллионников;
- 4) рассмотреть особенности формирования индивидуальных программ социально-экономического развития регионов;
- 5) выделить особенности управления бюджетными ресурсами в 2021 г., в том числе на субнациональном уровне;
- 6) сформулировать предложения по совершенствованию механизмов территориального развития.

Выводы и расчеты в настоящей статье базируются на открытых данных Росстата, Федерального казначейства, Минфина России, правовой базы «КонсультантПлюс», информационных агентств.

ОБЗОР ОСНОВНЫХ ДОКУМЕНТОВ В СФЕРЕ РЕГИОНАЛЬНОГО СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ

Основополагающим документом в сфере стратегического планирования является Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации». Согласно ст. 11 данного закона к документам стратегического планирования федерального уровня отнесены в том числе «Стратегия пространственного развития Российской Федерации» (далее — СПР), стратегии социально-экономического развития макрорегионов, государственные программы РФ. СПР разрабатывается в соответствии с основами государственной политики регионального развития Российской Федерации (далее — ОПРР) в целях реализации основных положений «Стратегии социально-экономического развития Российской Федерации» (далее — ССЭР) и «Стратегии национальной безопасности Российской Федерации», определяет приоритеты, цели и задачи регионального развития страны и меры по их достижению и решению. При этом следует отметить, что по состоянию на начало марта 2021 г. ССЭР не утверждена.

ОПРР утверждены указом Президента РФ от 16 января 2017 г. № 13 «Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года»; распоряжением Правительства РФ от 5 июня 2017 г. № 1166-р утвержден план их реализации до 2025 г. Цель ОПРР сформулирована достаточно широко, в ней подчеркивается необходимость обеспечения равноправия граждан в реализации конституционных прав на всей территории страны, обеспечения устойчивого экономического роста, сбалансированного и устойчивого развития регионов. В числе приоритетов можно выделить сокращение различий в уровне социально-экономического развития регионов, поддержку регионов с низким уровнем развития и высокой плотностью населения, инфраструктурное обустройство регионов с низкой плотностью населения и прогнозируемым наращиванием экономического потенциала, сдерживание оттока населения с геополитически значимых территорий, стимулирование развития крупных городских агломераций. Постулируется также важная задача по обеспечению взаимосвязи стратегического и бюджетного планирования, отмечается необходимость совершенствования условий предоставления межбюджетных трансфертов¹, в том числе в целях стимулирования регионов к наращиванию собственного экономического потенциала.

СПР на период до 2025 г. утверждена распоряжением Правительства РФ от 13 февраля 2019 г. № 207-р, план ее реализации утвержден распоряжением Правительства РФ от 27 декабря 2019 г. № 3227-р. В СПР среди основных проблем пространственного развития выделяется высокий уровень межрегионального социально-экономического неравенства, недостаточное количество центров экономического роста. В качестве основных задач среди прочего декларируется необходимость ликвидации инфраструктурных ограничений, обеспечения условий для развития производства товаров и услуг в отраслях перспективных экономических специализаций (далее — ПЭС), усиления межрегионального сотрудничества. В составе указанного документа утверждены перечни ПЭС по регионам, реестр из 12 макрорегионов, список перспективных центров экономического роста, в том числе включающий крупные и крупнейшие городские агломерации, группы муниципальных образований по регионам, отнесенные к минерально-сырьевым и агропромышленным центрам, научно-образовательные центры, список геостратегических территорий, в том числе имеющих приграничное положение, целевые показатели пространственного развития.

¹ В частности, были внесены изменения в Постановление Правительства РФ от 30 сентября 2014 г. № 999 «О формировании, предоставлении и распределении субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации» в части установления дополнительных критериев предоставления субсидий, учитывающих перспективные экономические специализации регионов и параметры демографического прогноза.

Планом реализации СПР на 2021 г. предусматривается разработка стратегий социально-экономического развития макрорегионов, разработка не менее 20 долгосрочных планов социально-экономического развития крупных и крупнейших городских агломераций. Вместе с тем ряд ученых, в частности В. И. Блануца, полагает, что представленная в СПР сетка макрорегионов имеет ряд методологических уязвимостей, в том числе в части невыполнения критерия клубной конвергенции административных единиц с учетом приоритетной специализации регионов [Блануца В. И., 2020].

Раздел «Пространственное развитие» также включен в «Основные направления деятельности Правительства РФ на период до 2024 года» (утверждены 29 сентября 2018 г.), которые признаются документом стратегического планирования в рамках планирования и программирования на федеральном уровне². В документе отмечается необходимость внесения в национальные проекты корректировок с учетом пространственных приоритетов, сглаживания дифференциации бюджетной обеспеченности (далее – БО) регионов, создания межрегиональных производственных кластеров, развития крупных городов с населением более 1 млн человек.

Постановлением Правительства РФ от 18 мая 2016 г. № 445 утверждена государственная программа Российской Федерации «Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами», определяющая приоритеты в сфере поддержки регионов и межбюджетных отношений. К основным приоритетам отнесено содействие устойчивому исполнению бюджетов регионов, совершенствование системы распределения и перераспределения финансовых ресурсов между уровнями бюджетной системы РФ, сокращение дифференциации субъектов РФ по уровню их БО и содействие сбалансированности региональных и местных бюджетов. В части мониторинга регионального неравенства в рамках госпрограммы используется индикатор «Отклонение в уровнях БО между десятью наименее и десятью наиболее обеспеченными субъектами РФ после предоставления дотаций на выравнивание БО», который на 2020–2024 гг. зафиксирован на уровне 2,6 раза.

Кроме того, на федеральном уровне принят ряд других документов в сфере регионального стратегического планирования в отношении отдельных крупных частей страны³. В большинстве случаев в качестве целей и задач декларируются обеспечение опережающего развития соответствующих территорий, повышение качества и уровня жизни населения, развитие инфраструктуры и конкурентоспособных отраслей промышленности.

² Статья 27 Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации».

³ Стратегия социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2025 года (распоряжение Правительства РФ от 28 декабря 2009 г. № 2094-р); Постановление Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 308 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Социально-экономическое развитие Дальневосточного федерального округа»; Указ Президента РФ от 26 июня 2020 г. № 427 «О мерах по социально-экономическому развитию Дальнего Востока»; Национальная программа социально-экономического развития Дальнего Востока на период до 2024 года и на перспективу до 2035 года (распоряжение Правительства РФ от 24 сентября 2020 г. № 2464-р); Стратегия социально-экономического развития Северо-Кавказского федерального округа до 2025 года (распоряжение Правительства РФ от 6 сентября 2010 г. № 1485-р); Постановление Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 309 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие Северо-Кавказского федерального округа» (до 2025 года); Постановление Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 311 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Социально-экономическое развитие Калининградской области» (до 2025 года); Постановление Правительства РФ от 30 января 2019 г. № 63 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Социально-экономическое развитие Республики Крым и г. Севастополя» (до 2024 года); Постановление Правительства РФ от 21 апреля 2014 г. № 366 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации» (до 2025 года); Указ Президента РФ от 5 марта 2020 г. № 164 «Об основах государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2035 года»; Указ Президента РФ от 26 октября 2020 г. № 645 «О Стратегии развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2035 года».

Следует отметить, что, несмотря на особую значимость, до настоящего момента в систему стратегического планирования не интегрированы национальные проекты и указы Президента РФ, задающие стратегические приоритеты (в частности, указы Президента РФ от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года», от 21 июля 2020 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года»). Е. М. Бухвальд, соотнося госпрограммы и национальные проекты, отмечает, что ««расслоение» институционально-инструментального аппарата решения приоритетных для государства и экономики задач выглядит явно чрезмерным и не соответствующим идее консолидации бюджетных ресурсов страны» [Бухвальд Е. М., 2019].

По мнению ряда экспертов, сильный упор на стимулирование развития агломераций в условиях пандемии и неуделение достаточного внимания вопросам развития субурбий несет в себе определенные риски⁴. Также для российских условий характерна проблема «сжимающихся пространств», когда по причине угасания экономической активности и сокращения локальных рынков труда отмечается интенсивный отток населения с отдельных обжитых территорий, в том числе «северных», с дискомфортными условиями проживания, транспортной удаленностью и высокой стоимостью жизни. Мероприятия по управлению такими процессами пока не нашли достаточного отражения в стратегических документах, хотя в данной сфере был бы полезен учет элементов международного опыта, в том числе Германии⁵, Канады и США. Т. Г. Нефедова и А. И. Трейвиш на основе анализа социодемографических процессов в Центральной России предложили четыре стратегических подхода к решению данного вопроса [Нефедова Т. Г., Трейвиш А. И., 2020].

Таким образом, в сфере государственного управления сформирована сложная система управления развитием территорий. Конструкция стратегического планирования имеет ряд особенностей, связанных с некоторой множественностью приоритетов и целевых индикаторов (в том числе установленных для одних и тех же территорий в различных документах), недостаточной интегрированностью в ее состав ряда отмеченных программных документов, также задающих стратегические приоритеты (в частности, национальных проектов, указов Президента РФ), и с нарушением хронологии принятия ряда документов (к примеру, СПР утверждена до принятия ССЭР). Кроме того, на фоне выделения макрорегионов и формирующегося перехода к управлению этими организационно-хозяйственными единицами требуется дополнительная проработка сопряжения такой новой управленческой сетки со схемой федеральных округов, выделением Арктической зоны.

Макрорегиональный подход к управлению территориями не получил достаточного организационно-правового и финансового подкрепления. В связи с этим можно рассмотреть возможность создания на уровне макрорегионов фондов развития по реализации совместных региональных проектов с возможностью их субсидирования из федерального бюджета. В плане реализации СПР может быть дополнительно расширен перечень мероприятий и инструментов поддержки крупных и крупнейших агломераций. Кроме того, целесообразно уточнить целевые показатели пространственного развития, в том числе путем включения в их перечень индикаторов, отражающих динамику межрегионального неравенства и (или) сокращения отставания выделенных групп проблемных территорий.

Далее в статье более подробно рассматриваются аспекты, связанные с поддержкой проблемных регионов со сложной социально-экономической ситуацией, а также бюджетно-финансовым положением крупнейших агломераций с учетом общерегиональных трендов.

⁴ <https://www.uralweb.ru/news/society/515179-eksperty-ranhigs-raskritikovali-stavku-na-dalneyshee-razvitie-megapolisov.html>.

⁵ <https://msk.academica.ru/novosti/Novosti-VUZov/876561-v-ranhigs-sravnili-upravlenie-prostranstvennym-razvitiem-za-rubezhom-i-v-rossii/>.

ИЗМЕНЕНИЕ БЮДЖЕТНО-ФИНАНСОВОГО ПОЛОЖЕНИЯ СУБЪЕКТОВ РФ В 2020 ГОДУ

Общий анализ финансового положения регионов важен для оценки достаточности ресурсов в контексте реализации приоритетов пространственного развития. Очевидно, что пандемия ковида, замедление экономического роста и спад во многих странах обусловили изменение условий для формирования региональных и муниципальных бюджетов. Количественная оценка этих изменений позволяет также определить точки приложения дополнительных усилий и дополнительной консолидации ресурсов государства, исходя из необходимости достижения долгосрочных целей регионального развития.

Одним из индикаторов, отражающих условия формирования и исполнения региональных бюджетов, является уровень госдолга и долговой нагрузки. Соответственно, при снижении доходов и увеличении расходов возникает потребность в привлечении заемных средств для покрытия дефицита.

Следует отметить, что в 2020 г. был реализован большой пакет мер, направленных на поддержание устойчивости региональных финансов.

Так, в рамках Федерального закона от 1 апреля 2020 г. № 103-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О приостановлении действия отдельных положений Бюджетного кодекса РФ и установлении особенностей исполнения федерального бюджета в 2020 году”» осуществлено общее продление срока погашения регионами ранее реструктурированной задолженности по бюджетным кредитам на покрытие дефицитов региональных бюджетов с 2024 до 2029 г. Кроме того, регионы были полностью освобождены от погашения данной реструктурированной задолженности в федеральный бюджет в 2020 г. Высвобождаемые средства подлежали направлению на финансовое обеспечение мероприятий, связанных с предотвращением влияния ухудшения экономической ситуации на развитие отраслей экономики субъектов РФ, с профилактикой и устранением последствий распространения коронавирусной инфекции, а также на компенсацию снижения по итогам 2020 г. налоговых и неналоговых доходов бюджетов субъектов РФ по сравнению с 2019 г.

Кроме того, в период с 2018 г. по ноябрь 2020 г. «длинные» бюджетные кредиты регионам не предоставлялись. Однако оставалось доступным привлечение «коротких» кредитов Федерального казначейства на пополнение остатка средств на едином счете бюджета. В декабре 2020 г. был осуществлен маневр по частичной замене «коротких» кредитов «длинными» при условии погашения взятых «коротких» кредитов не позднее 1 июля 2021 г.⁶

Одновременно в 2020 г. был существенно увеличен объем дотаций регионам из федерального бюджета на компенсацию выпадающих налоговых и неналоговых доходов в период пандемии. Так, с учетом распоряжений Правительства РФ от 22 мая 2020 г. № 1378-р, от 25 июля 2020 г. № 1958-р, от 19 ноября 2020 г. № 3029-р и от 4 декабря 2020 г. № 3206-р бюджетам регионов было дополнительно выделено 290 млрд руб. за счет средств федерального бюджета.

Вышеуказанные меры, в том числе оказание дополнительной финансовой помощи, позволили в целом стабилизировать бюджетно-финансовую ситуацию в большинстве субъектов РФ. Тем самым были обеспечены компенсирование выпадающих региональных доходов и финансирование основных первоочередных расходов субъектов РФ.

Так, доходы консолидированных бюджетов регионов выросли за 2020 г. на 9,8 %, налоговые и неналоговые доходы сократились на 1,8 %. Снижение доходов отмечалось в пяти «северных» и дальневосточных субъектах РФ: Ненецком АО (-2,1 %), Чукотском АО (-4,1 %), Сахалинской области (-10,4 %), Ямало-Ненецком АО (-11,9 %) и Тюменской

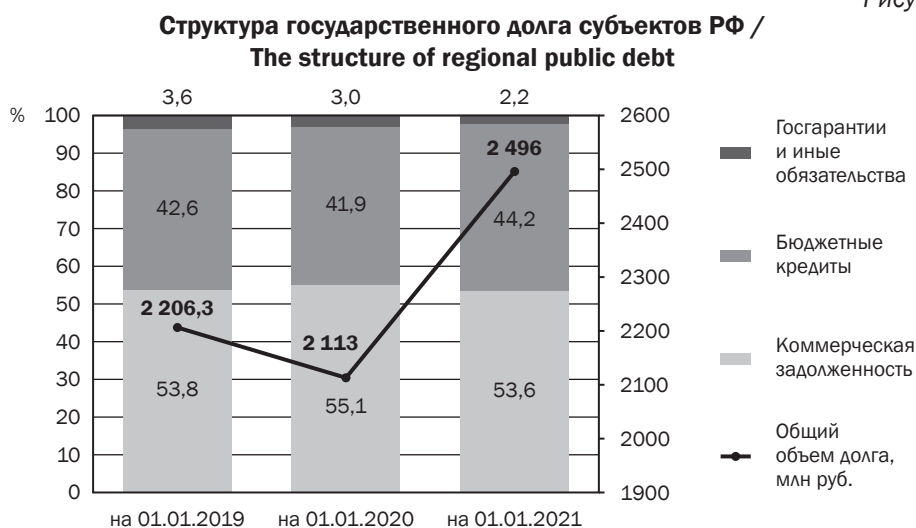
⁶ Статья 3 Федерального закона от 8 декабря 2020 г. № 423-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс РФ и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

области (–20,3 %). Для большинства из них характерен ресурсный тип экономики, и, соответственно, в бюджете велика конъюнктурная составляющая поступлений. Более чем на 10 % собственные налоговые и неналоговые доходы сократились в 12 регионах, в том числе в среднеразвитых Удмуртии и Хакасии.

Примечательно, что в 12 регионах доходы выросли более чем на 1/4. Преимущественно это слаборазвитые республики (республики Тыва и Калмыкия) и депрессивные регионы (к примеру, Республика Марий Эл), устойчиво датируемые из федерального бюджета.

Количество субъектов Российской Федерации с дефицитом консолидированного регионального бюджета возросло на 22 региона — с 35 по итогам 2019 г. до 57 по итогам 2020 г. При этом за 2019 г. в целом по консолидированным бюджетам регионов отмечался профицит в объеме 4,7 млрд руб., а по итогам 2020 г. — дефицит в размере 676,6 млрд руб.

Рисунок 1



Примечание: коммерческая задолженность включает государственные ценные бумаги и коммерческие кредиты / Note: commercial debt includes government securities and commercial loans.

Источник: расчеты автора по данным Минфина России / Source: author's calculations based on the data of the Ministry of Finance of the Russian Federation.

Анализ динамики регионального госдолга показывает, что за 2020 г. объем государственного регионального долга увеличился (рис. 1), рост составил 383 млрд руб. (увеличение на 18,1 % относительно предыдущего года). Структура задолженности субъектов РФ по видам обязательств не претерпела существенных изменений: объем коммерческой задолженности (государственные ценные бумаги и коммерческие кредиты) сохраняется в пределах 53–55 %, доля бюджетных кредитов колеблется в диапазоне 42–44 %. Это свидетельствует о том, что регионы продолжают финансировать бюджетный дефицит как за счет наращивания рыночных заимствований (выросли на 173,7 млрд руб.), так и путем привлечения бюджетных кредитов (рост на 216,7 млрд руб.). Максимальный прирост госдолга в абсолютном выражении отмечался в 18 регионах (более 5 млрд руб.)⁷.

⁷ В Московской области прирост составил 91,8 млрд руб., в Санкт-Петербурге — 54,9 млрд руб. (прирост полностью за счет увеличения долга по государственным ценным бумагам), в Свердловской области — 37,2 млрд руб., в Кемеровской области — 28,6 млрд руб., в Пермском крае — 22,9 млрд руб., в Удмуртской Республике — 18,2 млрд руб., в Иркутской области — 12,7 млрд руб., в Нижегородской области и Республике Коми — более 10 млрд руб. В большинстве указанных регионов максимальный прирост пришелся на коммерческую задолженность.

Снижение объема госдолга за 2020 г. произошло в 25 регионах. Максимальное сокращение в абсолютном выражении отмечалось в Воронежской области (–9,8 млрд руб.), Красноярском крае (–4,6 млрд руб.), несмотря на снижение доходов – в Ямало-Ненецком АО (–6,4 млрд руб.). В первом случае были погашены коммерческие кредиты, в последних двух – снизилась задолженность по государственным ценным бумагам.

Уровень долговой нагрузки (объем госдолга относительно региональных доходов без безвозмездных поступлений) в среднем по регионам за 2020 г. увеличился на 4,8 процентного пункта – с 22,5 до 27,3 %. Количество регионов, у которых объем госдолга превышает размер налоговых и неналоговых доходов, вырос с одного региона на начало 2020 г. до трех регионов на начало 2021 г. (к Республике Мордовия добавились республики Удмуртия и Хакасия).

Максимальный относительный прирост госдолга (более 30 процентных пунктов) отмечался в трех регионах (см. табл. 1): в Удмуртии (около 50 п. п.), Хакасии (39 п. п.), Кемеровской области (около 34 п. п.). Следует обратить внимание на Ульяновскую область, у которой большой рост долговой нагрузки произошел на фоне относительно незначительного ВРП на душу населения.

Таблица 1

**Субъекты РФ с наибольшим увеличением уровня
долговой нагрузки на региональный бюджет за 2020 г. /
Russian regions with the highest increase of debt burden in 2020**

№	Наименование субъекта РФ	Уровень долговой нагрузки на 01.01.2020 (доходы субъектов РФ без безвозмездных поступлений)	Уровень долговой нагрузки на 01.01.2021 (доходы субъектов РФ без безвозмездных поступлений)	Изменение долговой нагрузки за 2020 г., п. п.	ВРП на душу населения, 2018 г., руб./чел.
1	Удмуртская Республика	80,2	130,0	49,9	417 899,1
2	Республика Хакасия	98,4	137,5	39,0	438 326
3	Кемеровская область – Кузбасс	26,3	60,1	33,8	462 495,1
4	Томская область	65,6	93,0	27,5	537 512,2
5	Пермский край	14,4	40,6	26,2	503 818,3
6	Республика Коми	33,2	57,2	24,0	796 759,7
7	Архангельская область	53,4	76,7	23,3	464 910,5
8	Республика Калмыкия	78,6	99,0	20,4	268 920,1
9	Республика Карелия	68,2	88,1	19,9	451 436,4
10	Ульяновская область	53,4	71,3	17,9	279 959,2
11	Свердловская область	35,1	52,9	17,8	527 158,5
12	Московская область	33,7	50,9	17,2	556 413,9
13	Новгородская область	65,8	79,7	13,8	434 229,5
14	Астраханская область	36,2	49,9	13,7	544 793,4
15	Камчатский край	15,3	26,6	11,4	750 407,7
	В среднем по регионам России	22,5	27,3	4,8	578 740

Примечание: субъекты РФ расположены по мере убывания относительного прироста долговой нагрузки за 2020 г. / Note: Russian regions are ranked according to the decrease in the relative growth of the debt burden for 2020.

Источник: расчеты автора по данным Минфина России, Федерального казначейства, Росстата / Source: author's calculations based on the data of the Ministry of Finance of the Russian Federation, the Federal Treasury, the Federal State Statistics Service.

Таким образом, с учетом роста числа регионов с бюджетным дефицитом и увеличения общего объема долговых обязательств уровень сбалансированности региональных бюджетов понизился. В целом государственный региональный госдолг сохраняется

на относительно безопасном уровне, хотя ситуация по регионам отличается: имеются более успешные регионы со снижением госдолга и те, кто заметно нарастил объем государственных заимствований.

Многие из регионов с максимальным приростом долга можно отнести к числу инвестиционно активных и относительно экономически сильных. Особое внимание следует обратить на ситуацию в среднеразвитых (Удмуртия, Хакасия, Карелия, Ульяновская область) и отстающих регионах (Республика Калмыкия), у которых запас прочности относительно невелик. Следует отметить, что одновременно в Удмуртии и Хакасии сильно сократились собственные налоговые и неналоговые доходы.

ОСОБЕННОСТИ БЮДЖЕТНО-ФИНАНСОВОГО И СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО ПОЛОЖЕНИЯ ГОРОДОВ-МИЛЛИОННИКОВ

Города с численностью населения более 1 млн (города-миллионники), как правило, составляют ядра крупнейших агломераций⁸ страны, где концентрируется основной объем инноваций и сервисной экономики и приоритетность развития которых установлена в СПР. Крупнейшие города и агломерации являются основными местами сосредоточения качественных рабочих мест, несырьевых инвестиций, драйверами развития окружающей их полупериферии. При этом крупнейшие города были весьма чувствительны к последствиям ковида, в том числе ввиду повышенной роли платных услуг в структуре их экономики и занятости. В частности, Н. В. Зубаревич отмечает, что «из-за карантина самыми пострадавшими оказались крупные урбанизированные регионы», восстановление розничной торговли с осени уперлось в потолок снизившегося платежеспособного спроса, «вторая волна может ускорить деградацию сервисной экономики крупных городов в условиях снижения доходов населения» [Зубаревич Н. В., 2021, с. 57–58].

Для понимания потенциала развития агломераций и их хинтерландов (зон влияния) большое значение имеет исследование ресурсов и финансовых резервов, которыми располагают города-миллионники. В настоящее время в России насчитывается 15 городов с численностью населения более 1 млн. Их совокупная численность населения составляет 33,7 млн человек.

Для анализа бюджетно-финансового положения городов использованы отчетные данные об исполнении городских бюджетов за 2019 г., параметры бюджетов из решений о городских бюджетах за 2020 г. (с учетом изменений, произведенных в конце 2020 г.) и параметры бюджетов за 2021 г. Подход, выбранный в отношении 2020 г., является вынужденным, поскольку отчеты об исполнении городских бюджетов принимаются ближе к июню-июлю очередного финансового года⁹.

Столичные агломерации (Москва и Санкт-Петербург) рассматриваются обособленно ввиду того, что они имеют иной административный статус (города федерального значения — субъекты РФ) и масштабы их городской экономики и бюджетной сферы сложно сопоставимы с остальными агломерациями.

В целом среди городов-миллионников можно выделить **две модели управления городскими финансами. К первой группе** следует отнести города с относительно

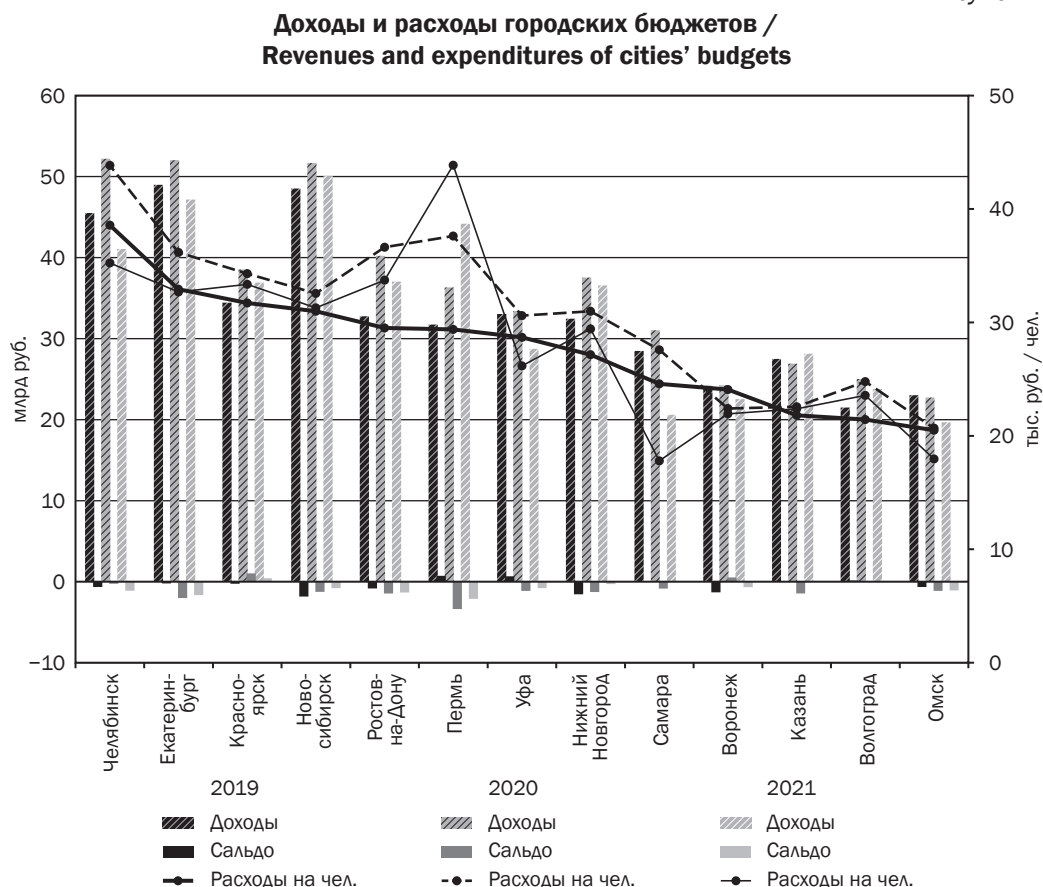
⁸ Согласно СПР «крупнейшая городская агломерация» — это совокупность компактно расположенных населенных пунктов и территорий между ними с общей численностью населения более 1 млн человек, связанных совместным использованием инфраструктурных объектов и объединенных интенсивными экономическими, в том числе трудовыми, и социальными связями.

⁹ Так, анализ ситуации по состоянию на середину февраля 2021 г. показал, что из 13 городов-миллионников (без учета Москвы и Санкт-Петербурга) отчетные данные по исполнению бюджета за 2020 г. в открытом доступе имеются только по г. Челябинску (в связи с этим при учете данных за 2020 г. только по г. Челябинску и использовались отчетные данные).

консервативным подходом, где расходы бюджета на душу населения в целом характеризуются статичностью, а также где городской бюджет в начале финансового года формируется при равенстве доходов и расходов. Инерцию уровня расходов иллюстрируют Новосибирск, Красноярск, Воронеж и Казань. В начале года равенство доходов и расходов наблюдается в Казани, Самаре и Волгограде. **Ко второй группе** можно отнести города с более гибким управлением расходами, в том числе Челябинск и Пермь.

Отдельно следует сказать про крупнейшие агломерации — города федерального значения Москву и Санкт-Петербург. В силу особого административного статуса и экономической роли в стране бюджеты этих городов располагают значительными финансовыми ресурсами. Так, консолидированный бюджет Москвы по итогам 2020 г. имел следующие параметры: доходы — 2,9 трлн руб., расходы — 3 трлн руб., дефицит — около 136 млрд руб. На 2021 г. дефицит бюджета Москвы при снижении доходов и увеличении расходов запланирован уже в размере 0,51 трлн руб. Финансовое положение Санкт-Петербурга скромнее: за 2020 г. доходы консолидированного бюджета составили около 680 млрд руб., расходы — 718 млрд руб., дефицит — 38 млрд руб. При этом расходы на душу населения у московского бюджета на 2021 г. примерно в два раза выше аналогичного показателя Северной столицы: 248,7 тыс. против 137,3 тыс. руб.

Рисунок 2



Примечание: города расположены в порядке убывания значения расходов городского бюджета на душу населения в условиях 2019 г. / Note: cities are ranked according to the decrease in expenditures per capita for 2019. Источник: расчеты автора по данным Минфина России и правовой базы «КонсультантПлюс» / Source: author's calculations based on the data of the Ministry of Finance of the Russian Federation and legal base of Consultant Plus.

Бюджетные расходы на душу населения по группе из 13 городов с максимальной численностью населения отличаются почти в два раза (см. рис. 2): максимальные показатели отмечаются в уральских и сибирских городах — Челябинске и Екатеринбурге, Красноярске и Новосибирске, а минимальные характерны для Казани, Волгограда и Омска. Такая разница в финансовых возможностях может обуславливаться спецификой разграничения полномочий между органами местного самоуправления и региональным уровнем власти, особенностями исходной доходной базы и спецификой межбюджетных отношений на региональном уровне (к примеру, в бюджетном законодательстве предусматривается изъятие части доходов в случае высокого уровня бюджетной обеспеченности¹⁰), удорожанием стоимости оказания бюджетных услуг в уральских и сибирских регионах, наличием (отсутствием) затратных проектов, реализуемых в городах с возможным участием региональных и федеральных властей.

За период 2019–2021 гг. 9 из 13 городов максимально нарастили расходы именно в 2020 г. В 2020 г. только в трех агломерациях этот показатель практически не изменился или сократился (Воронеж, Казань и Омск). Существенный рост расходов относительно 2019 г. отмечался в Челябинске (на 14 %) и Перми (на 30 %), у которой и на 2021 г. запланировано наращивание расходов.

За вышеуказанный период у 9 из 13 городов-миллионников отмечался относительный рост и повышенный уровень доходов городских бюджетов в 2020 г. по сравнению с 2019 и 2021 гг., что может быть обусловлено дополнительным поступлением межбюджетных трансфертов из вышестоящих уровней бюджетной системы. Наибольшими бюджетами по доходам в абсолютном выражении располагают Новосибирск, Екатеринбург и Челябинск (доходы у каждого в 2020 г. составили более 50 млрд руб.). При этом численность населения Новосибирска (1,63 млн человек) и Екатеринбурга (1,49 млн) является наибольшей среди городов-миллионников.

Особая динамика доходов отмечалась в Перми, где имеет место поступательное увеличение городских доходов и запланирован рост доходов в 2021 г. относительно 2020 г. на более чем 20 %. Некоторая стагнация доходов характерна для Воронежа, Казани и Омска.

Объем и структура доходов бюджетов городов зависят от структуры городской экономики, численности населения городов, специфики регулирования межбюджетных отношений между субъектом РФ и муниципальным образованием.

Оценка структуры доходов отдельных городов показывает, что они отличаются по уровню налоговой автономии (доли налоговых и неналоговых доходов в доходной базе). Так, в 2019 г. у Казани этот показатель составлял около 60 %, Новосибирска и Самары — более 50 %, Омска — 44 %, Челябинска — около 30 %. При этом только в трех регионах из 13 (Новосибирская, Челябинская и Омская области по состоянию на 2019 г.) с городами-миллионниками на региональный центр приходится более 1/5 расходов консолидированного бюджета региона (см. табл. 2). Минимальная доля характерна для Казани — 8,5 %. Показатель отношения доли города в расходах к доле города в населении в большинстве случаев ниже 50 %, максимальная величина — у Челябинска и Ростова-на-Дону, минимальный коэффициент — у Казани. В некоторых случаях пониженный показатель может указывать на большие финансовые ограничения органов местного самоуправления в самостоятельном решении приоритетных задач.

¹⁰ Согласно ст. 142² Бюджетного кодекса РФ законом субъекта РФ может быть предусмотрено предоставление бюджету региона субсидий из бюджетов муниципальных образований, в которых в отчетном финансовом году расчетные налоговые доходы местных бюджетов (без учета налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений) превышали уровень, установленный законом субъекта РФ.

**Бюджетно-финансовое положение городов-миллионников
в составе субъектов Российской Федерации /
The budget features of the cities with population
over 1 million people at the level of their regions**

№	Наименование города	Расходы городского бюджета, 2019 г., млрд руб.	Расходы консолидированного бюджета региона, 2019 г., млрд руб.	Доля города в расходах, %	Доля города в населении субъекта РФ, %	Отношение доли в расходах к доле населения
1	Челябинск	46,2	216,5	21,3	34,6	61,6
2	Ростов-на-Дону	33,6	226,3	14,8	27,1	54,7
3	Уфа	32,4	255,7	12,7	28,0	45,2
4	Пермь	31,0	174,5	17,8	40,7	43,6
5	Екатеринбург	49,2	327,6	15,0	34,7	43,2
6	Новосибирск	50,4	205,0	24,6	58,2	42,2
7	Волгоград	21,6	129,6	16,7	40,6	41,1
8	Нижний Новгород	34,0	215,2	15,8	39,3	40,3
9	Воронеж	25,5	140,5	18,1	45,7	39,7
10	Самара	28,4	206,5	13,8	36,5	37,7
11	Омск	23,7	111,6	21,2	60,3	35,2
12	Красноярск	34,7	289,8	12,0	38,2	31,3
13	Казань	27,4	322,1	8,5	32,3	26,4

Примечание: города расположены в порядке убывания значения показателя «отношение доли в расходах к доле населения» / Note: cities are ranked according to the decrease in the indicator “the ratio of the expenditures share to the population share”.

Источник: расчеты автора по данным Федерального казначейства, Росстата и правовой базы «Консультант-Плюс» / Source: author's calculations based on the data of the Federal Treasury, the Federal State Statistics Service and legal base of Consultant Plus.

Таким образом, для агломераций сохраняет актуальность вопрос реальной налоговой автономии, когда высокая доля налоговых и неналоговых доходов сочетается с достаточностью ресурсов и самостоятельным осуществлением закрепленных полномочий. Из анализа следует, что высокие доходы в Челябинске во многом формируются за счет финансовой помощи вышестоящих бюджетов, а вот в Новосибирске — за счет собственных налоговых и неналоговых доходов.

От 20 до 30 % доходной базы городов составляет налог на доходы физических лиц, далее идут налоги на совокупный доход и налоги на имущество. Повышенная доля доходов от налога на имущество отмечается в Казани (более 16 % всех доходов). У городов с самыми скромными бюджетами относительно невелика доля доходов от налогов на имущество и поступлений от использования муниципального имущества.

В текущем году в основном отмечается некоторая коррекция расходов городских бюджетов в сторону снижения по сравнению с 2020 г. (при этом следует учитывать, что расходы могут подрасти к концу года при дораспределении части межбюджетных трансфертов). Заметное сокращение расходов на душу населения произошло в Челябинске (–20 % к уровню 2020 г.) и Самаре (–35 %). Вместе с тем продолжился рост расходов на человека в Перми (+17 %), которые покрываются в 2020 и 2021 г., в том числе за счет дефицита городского бюджета.

В структуре городских расходов на 2021 г. превалирует отрасль «образование» (к примеру, его доля в расходах бюджета Новосибирска составляет 56,7 %, Казани — 64,9 %).

У городов с повышенными расходами на душу населения отмечается более высокая доля расходов на социальную политику (Челябинск — 18,1 %, Новосибирск — 6,5 %). Расходы по направлению «национальная экономика» сильно варьируются и напрямую не зависят от расходов на душу населения (к примеру, доля таких расходов в Омске — 17,3 %, в Самаре — 22,6 %, Челябинске и Новосибирске — 13–14 %).

Таким образом, города-миллионники характеризуются различными бюджетно-финансовыми возможностями. Для дальнейшего улучшения городской среды, развития инфраструктуры и реализации иных приоритетных городских инициатив важно, чтобы они располагали достаточными финансовыми полномочиями и бюджетными ресурсами с учетом реальной налоговой автономии. В связи с этим возможна дополнительная настройка в сфере разграничения полномочий и доходных источников, межбюджетных отношений в системе «регион — муниципальное образование», создающая условия для формирования «бюджета развития». Эта задача имеет повышенную актуальность для Воронежа, Казани, Красноярска и Омска. В городах с более низкими доходами большее внимание может уделяться мобилизации поступлений от налогов на имущество и от использования муниципального имущества, что также может быть отражено в стратегиях их развития.

ОСОБЕННОСТИ ФОРМИРОВАНИЯ ИНДИВИДУАЛЬНЫХ ПРОГРАММ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ РЕГИОНОВ

Одним из механизмов реализации СПР стало формирование и исполнение индивидуальных программ социально-экономического развития субъектов РФ (далее — ИП), отстающих по параметрам социально-экономического положения от среднероссийского уровня. При этом в эту группу из десяти регионов федеральным центром были включены как депрессивные старопромышленные субъекты РФ (к примеру, Псковская и Курганская области), так и слаборазвитые высокодотационные регионы (к примеру, некоторые регионы Южного федерального округа). Отсутствие в группе ряда проблемных республик Северного Кавказа можно объяснить наличием специализированных механизмов поддержки регионов Северо-Кавказского ФО.

Основным маркером региональной депрессивности является L-образная динамика ключевых индикаторов. В российских регионах этот эффект проявился в форме резкого спада в 1990-е гг. и незначительного компенсационного подъема после кризиса 1998 г. Для этих субъектов характерны пониженные удельные показатели хозяйственной активности (ВРП, объем промышленного производства), инвестиций, заработной платы, повышенный уровень бедности, ухудшение здоровья населения. При этом важной отличительной особенностью этих территорий является относительно хорошая степень освоенности (к примеру, плотность инфраструктуры), конкурентоспособность хозяйственного комплекса в предшествующие исторические периоды [Мильчаков М. В., 2012]. Слаборазвитые регионы отличаются аграрной или сырьевой специализацией, слабой степенью освоенности, низким профессиональным и образовательным уровнем рабочей силы [Кузнецова О. В., 2007].

Рассмотрим основные особенности социально-экономического положения выделенной группы регионов. Для анализа выберем показатели, отражающие социальные и экономические аспекты регионального развития.

В табл. 3 субъекты РФ расположены от регионов с более сложным социально-экономическим положением к регионам с менее напряженной ситуацией. Так, республики Тыва и Калмыкия характеризуется кризисным положением по пяти показателям из семи, еще два региона (Республика Алтай и Курганская область) отстают по трем показателям, Республика Марий Эл выделяется по двух показателям, остальные пять регионов имеют по одному «кризисному» показателю.

**Основные показатели социально-экономического развития
и бюджетно-финансового положения десяти проблемных регионов /
The basic socio-economic and budget indicators of ten problematic regions**

№	Наименование субъекта РФ	Среднедушевые денежные доходы населения, среднее значение за 2017–2019 гг., РФ = 100 % (с корректировкой на стоимость жизни в регионе)	Уровень бедности населения, 2019 г., %	Уровень зарегистрированной безработицы, %		Объем инвестиций на душу населения, среднее значение за 2017–2019 гг., РФ = 100 %	ВРП на душу населения, среднее значение за 2016–2018 гг., РФ = 100 %	Доля налоговых и неналоговых доходов КБР к ВРП, в условиях 2019 г., %	Уровень долговой нагрузки на бюджет субъекта РФ на 1 января 2021 г., %
				дек. 2019 г.	дек. 2020 г.				
1	Республика Тыва	54	34,7	4,3	19,3	35,6	36,2	10,3	37,1
2	Республика Калмыкия	55	23,5	1,8	6,8	40,1	47,9	9,4	99,0
3	Республика Алтай	58	24,2	2	12	60,7	41,2	12,2	29,2
4	Курганская область	69	19,6	1,6	7,5	30,2	45,3	11,0	76,4
5	Республика Марий Эл	69	20,1	0,7	2,6	32,0	47,1	10,6	68,8
6	Республика Адыгея	93	12,6	0,8	5,9	57,1	42,2	11,5	37,6
7	Алтайский край	76	17,6	1,5	3,2	36,6	42,6	12,1	3,1
8	Чувашская Республика	68	17,4	0,7	3,1	39,4	43,4	11,5	28,4
9	Псковская область	79	16,2	0,7	2,7	41,4	46,3	11,9	91,9
10	Республика Карелия	84	15,7	2	4,5	61,8	78,4	10,8	88,1
	Российская Федерация	100	12,3	0,9	4,2	100	100	11,6	27,3

Примечание: серым цветом в таблице выделены показатели, значения которых указывают на кризисное состояние отдельных секторов и сфер / Note: in the table the indicators which reflect the crisis situation of particular sectors or spheres are highlighted in gray.

Источник: расчеты автора по данным Минфина России, Федерального казначейства, Росстата / Source: author's calculations based on the data of the Ministry of Finance of the Russian Federation, the Federal Treasury, the Federal State Statistics Service.

Большинство проблемных регионов объединяет низкий уровень инвестиционной активности, повышенный уровень бедности населения и высокий уровень зарегистрированной безработицы. У шести регионов среднедушевые доходы за несколько лет были на 30–40 % ниже среднероссийского уровня. Только у Республики Карелия объем ВРП на душу населения превышает 50 % от среднего значения по регионам России. У большинства регионов объем налоговых поступлений относительно ВРП составляет 10–11 % (среднероссийское значение – 11,6 %), что свидетельствует о том, что дальнейшее наращивание доходной базы региональных бюджетов возможно по большей части при условии развития региональной экономики и повышения инвестиционной активности. В четырех регионах, у которых доля налоговых и неналоговых доходов КБР к ВРП ниже среднероссийского уровня, могут быть предприняты дополнительные усилия по мобилизации региональных доходов. При этом у ряда субъектов РФ отмечается повышенный уровень долговой нагрузки, что может свидетельствовать о необходимости оказания им дополнительной финансовой помощи при условии соблюдения достаточного контроля за расходами.

В 2020 г. доля безвозмездных поступлений в доходах консолидированных бюджетов регионов составила около 28 %, у большинства рассматриваемых проблемных регионов эта доля была 40–50 %, максимальный вес безвозмездных поступлений в структуре

доходов отмечался в Республике Алтай (70,5 %) и Республике Тыва (83,7 %). Республики Алтай и Тыва могут быть отнесены к самым устойчиво-дотационным регионам: в 2002–2015 гг. доля дотаций стабильно превышала 40 % в структуре собственных доходов консолидированных бюджетов регионов [Мильчаков М. В., 2017]. Высокая доля дотаций обуславливает ряд ограничений в бюджетном процессе для регионов, однако «трансфертная подушка» помогает им более мягко проходить периоды социально-экономической турбулентности.

Многие проблемные регионы получили дополнительную существенную поддержку посредством реализации мероприятий национальных проектов. Дополнительным подспорьем стал «льготный», повышенный уровень софинансирования расходных обязательств за счет средств федерального бюджета при предоставлении «проектных» субсидий регионам с низким уровнем БО¹¹. Если рассмотреть показатель доли межбюджетных трансфертов (согласно первоначальной редакции федерального закона о федеральном бюджете) на реализацию национальных проектов в структуре доходов консолидированного бюджета региона, то в 2019 г. наибольший показатель отмечался в республиках Калмыкия, Марий Эл, Алтай, а также в Псковской и Курганской областях, Республике Адыгея. Относительно численности населения максимальная поддержка по линии национальных проектов была оказана республикам Алтай и Калмыкия [Мильчаков М. В., 2019]. В 2020 г. максимальный уровень вовлеченности в реализацию национальных проектов имели республики Марий Эл, Калмыкия, Тыва. На начало 2020 г. доля бюджетных средств на реализацию национальных проектов в доходах консолидированного бюджета по Республике Марий Эл достигала 16,3 %, а объем бюджетных средств по национальным проектам из федерального бюджета на душу населения по данному региону составил 8,8 тыс. руб. на человека, по Калмыкии эти показатели были 15,4 % и 10,2 тыс. руб. соответственно, по Тыве — 14 % и 14,5 тыс. руб. на человека (среднее значение по регионам России — 5,8 % и 5,4 тыс. руб.) [Мильчаков М. В., 2020]. Таким образом, проблемные регионы в рамках реализации национальных проектов получили дополнительные возможности для развития.

Вместе с тем разный профиль проблемности регионов свидетельствует о том, что меры поддержки указанной группы регионов изначально должны быть различными, а мероприятия адаптированы под нужды субъектов РФ. Рассмотрим основные особенности формирования ИП и то, в какой мере они отвечают основным вызовам, стоящим перед конкретными регионами.

Для формирования ИП Минэкономразвития России, которого определили ответственным куратором, были изданы соответствующие методические рекомендации¹². В указанных рекомендациях отмечается, что в рамках реализации ИП планируется достижение положительной динамики по четырем следующим показателям: «Среднедушевые денежные доходы населения, скорректированные на коэффициент соотношения стоимости фиксированного набора потребительских товаров, работ и услуг», «Доля населения с денежными доходами ниже региональной величины прожиточного минимума в общей численности населения субъекта РФ», «Уровень безработицы», «Инвестиции в основной капитал (без бюджетных инвестиций) на душу населения». Как было показано ранее, позитивные изменения по этим показателям крайне важны для выделенной группы проблемных регионов.

ИП формируются на период до 2024 г., в отношении каждого проблемного субъекта РФ планировалось предусмотреть по 5 млрд руб. (по 1 млрд руб. ежегодно). Предоставление

¹¹ Распоряжение Правительства РФ от 18 октября 2019 г. № 2468-р.

¹² Методические рекомендации по организации работы по разработке индивидуальных программ социально-экономического развития субъектов Российской Федерации с низким уровнем социально-экономического развития (утверждены приказом Минэкономразвития России от 25 октября 2019 г. № 698).

федеральной финансовой помощи осуществляется в форме выделения межбюджетных субсидий и иных межбюджетных трансфертов. Перечень мероприятий рекомендовано формировать из разделов «экономика», «среда для жизни» и «социальная сфера». Среди прочего рекомендовано включать в ИП мероприятия, направленные на создание специальных преференциальных режимов, снижение доли софинансирования инвестиционных проектов со стороны региональных фондов развития промышленности, разработку мер по снижению тарифов на электроэнергию. В перечень допускается и включение дополнительных мероприятий, имеющих влияние на социально-экономическое развитие региона, но оказывающих косвенное влияние на установленные показатели.

Особенностью этого механизма стал принцип «персонального» кураторства со стороны федеральных органов исполнительной власти в отношении регионов. К примеру, Минэкономразвития России курирует сразу три региона — республики Алтай, Карелия и Тыва, Минсельхоз России — Республику Адыгея. По всем десяти регионам ИП были утверждены в 2020 г.

В целях рассмотрения специфики мероприятий ИП проанализируем примеры слабо развитой Республики Калмыкия и старопромышленной Псковской области.

Для Республики Калмыкия актуальны задачи модернизации объектов водоснабжения, снижения стоимости электроэнергии, предотвращения дальнейшей деградации сельхозугодий (особенно пастбищ), опустынивания и засоления почв, развития инфраструктуры (развертывание порта Лагань и строительство железной дороги). В рамках реализации ИП на территории региона планировалось создать Фонд развития Республики Калмыкия¹³. Такая некоммерческая организация была создана¹⁴. Кроме того, программа предусматривала создание преференциального режима на территории Калмыкии. В 2020 г. здесь установили пониженные размеры ставок по налогу, уплачиваемому в связи с применением УСН. В программу этого региона также включено мероприятие по улучшению водоснабжения.

В ИП Псковской области, куратором которой является Минпромторг России, повышенное внимание уделяется вопросам развития обрабатывающих производств (многие предприятия ранее работали на нужды ВПК и оказались в сложном положении в 1990-е гг.), созданию дополнительных условий через развитие инфраструктуры ОЭЗ промышленно-производственного типа «Моглино»¹⁵. Кроме того, согласно программе запланированы создание территории опережающего социально-экономического развития «Печоры», участие в конкурсном отборе проектов на создание технопарков. При этом достаточно остро перед регионом стоят проблемы социального характера (депопуляция, высокая доля нетрудоспособного населения, повышенный уровень бедности и пр.). Хуторская система расселения, мелкоселенность¹⁶ обуславливают удорожание стоимости оказания государственных и муниципальных, а также частных услуг, содержание объектов инфраструктуры. При этом отмечается высокий уровень долговой нагрузки на региональный бюджет, что ограничивает его собственные бюджетно-финансовые возможности.

Таким образом, несмотря на то что общая методология формирования ИП не предусматривает в явном виде типологизацию проблемных регионов, в том числе их разделение на слабо развитые и депрессивные (старопромышленные), фактическое наполнение рассмотренных программ свидетельствует о том, что их мероприятия в целом учитывают региональную специфику.

¹³ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 12 апреля 2020 г. № 992-р.

¹⁴ <https://tass.ru/ekonomika/9523825>.

¹⁵ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 8 апреля 2020 г. № 926-р.

¹⁶ Средняя численность населения сельского населенного пункта в Псковской области в 2010 г. составила 24 человека, что является самым низким показателем в стране [Бабурин В. Л., Ратанова М. П. (ред.), 2017, с. 254].

Многие проблемные регионы характеризуются приграничным положением. Вместе с тем мероприятия, направленные на развитие межрегионального взаимодействия и кооперации, в том числе в сфере решения трансграничных экологических проблем, развитие туризма, реализацию совместных инфраструктурных проектов, представлены не столь широко. В этом контексте могут быть в большей степени востребованы и появившиеся в законодательстве механизмы предоставления «горизонтальных» межбюджетных трансфертов¹⁷ и бюджетных кредитов¹⁸.

Как было показано, часть регионов имеет повышенный уровень долговой нагрузки. С учетом запуска нового механизма снижения объема погашения реструктурированной задолженности по бюджетным кредитам¹⁹ появилась возможность создания объектов инфраструктуры за счет высвобождаемых средств для реализации новых инвестиционных проектов. У субъектов РФ возникло право списания части регионального госдолга за счет налоговых поступлений от реализации данных новых инвестиционных проектов. Это обуславливает необходимость формирования пакета проектов, соответствующих формату описанного механизма, требует более активного вовлечения в процесс госкорпораций и компаний с государственным участием. Эти перспективные направления также могут найти более значительное отражение в системе мероприятий ИП.

Кроме того, ИП возможно дополнить мероприятиями, сопряженными с реализацией национальных проектов и плана по развитию инфраструктуры с учетом повышенного потенциала их влияния на региональные бюджеты. При оценке финансового обеспечения мероприятий целесообразно уделять особое внимание ограниченным бюджетно-финансовым возможностям проблемных регионов с учетом того, что многие из рассматриваемых проблемных регионов имеют низкую плотность населения, «растянутость» коммуникаций.

Также для ревитализации проблемных регионов целесообразно больше внимания уделять уникальным региональным факторам и компетенциям, поиску особых оригинальных и нестандартных решений²⁰ для активизации инвестиционной и предпринимательской активности с учетом современного уровня развития технологий, в том числе социальных и информационных. В частности, многие регионы имеют этническую, национальную специфику, что может быть использовано при продвижении уникальных региональных продуктов и услуг.

¹⁷ Федеральный закон от 2 августа 2019 г. № 307-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в целях совершенствования межбюджетных отношений».

¹⁸ Федеральный закон от 15 октября 2020 г. № 327-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации и установлении особенностей исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в 2021 году».

¹⁹ Постановление Правительства РФ от 19 октября 2020 г. № 1704 «Об утверждении Правил определения новых инвестиционных проектов, в целях реализации которых средства бюджета субъекта Российской Федерации, высвобождаемые в результате снижения объема погашения задолженности субъекта Российской Федерации перед Российской Федерацией по бюджетным кредитам, подлежат направлению на осуществление субъектом Российской Федерации бюджетных инвестиций в объекты инфраструктуры; Постановление Правительства РФ от 19 октября 2020 г. № 1705 «Об утверждении Правил списания задолженности субъекта Российской Федерации перед Российской Федерацией по бюджетным кредитам и перечня подлежащих зачислению в федеральный бюджет налоговых доходов от реализации новых инвестиционных проектов, в объеме фактического поступления которых Правительство Российской Федерации вправе списать задолженность субъектов Российской Федерации по бюджетным кредитам».

²⁰ В качестве примера применительно к Республике Калмыкия можно привести продвижение бренда созданного Сити-Чесс, развитие научного центра по исследованию аридных территорий и экологического туризма — в регионе имеются водно-болотные угодья международного значения, развитие ветроэнергетики, уникального караульского овцеводства, рыбководства и рыбопереработки. Для Псковской области важным фактором является наличие богатого историко-культурного наследия и природно-экологический ресурс более чем 40 ООПТ, имеются возможности по транзитному и транспортно-логистическому потенциалу, развитию мясопереработки.

ОСОБЕННОСТИ ФИНАНСИРОВАНИЯ РАСХОДОВ И ИСПОЛНЕНИЯ РЕГИОНАЛЬНЫХ БЮДЖЕТОВ В 2021 ГОДУ

Для оценки условий реализации СПР целесообразно рассмотреть аспекты управления региональными финансами на 2021 г. В целях создания более благоприятных условий для формирования и исполнения региональных бюджетов, улучшения социально-экономической ситуации на 2021 г. был внесен ряд изменений в бюджетное законодательство. Часть их них является продлением особенностей 2020 г.

В 2020 г. срок предоставления «коротких» казначейских кредитов увеличен со 180 до 240 дней, срок их возврата сдвинут на более позднюю дату — не позднее 15 декабря текущего финансового года (ранее действовал срок 25 ноября)²¹. Кроме того, закреплено, что бюджетная экономия по ассигнованиям за счет средств межбюджетных трансфертов сохраняется за регионом в случае ее направления на реализацию региональных проектов, обеспечивающих достижение целей и результатов федеральных проектов.

На 2021 г. приостановлено вступление в силу более строгих ограничений для регионов со средним и низким уровнем долговой устойчивости на привлечение заемных средств для финансирования региональных расходных обязательств²². При отсутствии такого приостановления регионы со средним уровнем долговой устойчивости не могли бы осуществлять государственные заимствования и предоставлять государственные гарантии в объемах, приводящих к переходу в группу регионов с низкой долговой устойчивостью. Регионы с низким уровнем долговой устойчивости были бы вправе осуществлять рыночные заимствования только в целях рефинансирования долговых обязательств субъектов РФ (п. 24 ст. 103 БК РФ). Обе группы регионов не могли бы устанавливать и исполнять расходные обязательства, не связанные с решением вопросов, отнесенных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации (такое ограничение действует в 2021 г. только для регионов с долей дотаций более 40 % относительно объема собственных доходов), превышать установленные Правительством РФ нормативы формирования расходов на оплату труда государственных гражданских служащих субъекта Российской Федерации (пп. 3 и 4 ст. 130 БК РФ).

Кроме того, в 2021 г. не применяются положения о непревышении субъектами РФ доли объема расходов на обслуживание государственного долга региона относительно общего объема расходов без учета субвенций (не выше 10 %) и годовой суммы платежей по погашению и обслуживанию государственного долга субъекта РФ относительно годового объема налоговых, неналоговых доходов и дотаций (не более 20 %).

По итогам исполнения регионального бюджета в 2021 г. могут быть превышены параметры дефицита, верхний предел государственного долга, установленные законом субъекта Российской Федерации о региональном бюджете, на сумму бюджетных ассигнований по финансированию расходов, связанных с профилактикой и устранением последствий распространения коронавирусной инфекции, на сумму снижения налоговых и неналоговых доходов по сравнению с 2019 г., а также в связи с изменением условий реструктуризации бюджетных кредитов. Кроме того, дефицит бюджета региона может превысить ограничения, установленные пп. 2 и 3 ст. 92¹ БК РФ (10 % — для регионов с долей дотаций более 40 % собственных доходов и 15 % — для остальных регионов), а уровень государственного регионального долга может превысить ограничения,

²¹ Федеральный закон от 8 декабря 2020 г. № 423-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

²² Федеральный закон от 15 октября 2020 г. № 327-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации и установлении особенностей исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в 2021 году».

установленные пп. 4 и 5 ст. 107 БК РФ (50 % — для регионов с долей дотаций более 40 % собственных доходов и 100 % — для остальных регионов), на сумму, не превышающую объема бюджетных ассигнований, направленных на финансовое обеспечение мероприятий, связанных с профилактикой и устранением последствий распространения коронавирусной инфекции.

Правительство РФ также наделяется правом вносить изменения в распределение объемов межбюджетных трансфертов, предоставляемых на финансовое обеспечение мероприятий ИП, в пределах общего объема расходов федерального бюджета на соответствующий финансовый год. Предложения в этой части подлежат рассмотрению трехсторонней комиссией по вопросам межбюджетных отношений.

Большая гибкость устанавливается и в сфере использования бюджетных средств, высвобождаемых в результате снижения объема погашения реструктурированной задолженности регионов по бюджетным кредитам. Высвобождаемые средства могут быть направлены не только на осуществление бюджетных инвестиций в объекты инфраструктуры в целях реализации новых инвестиционных проектов, но и на финансирование мероприятий по профилактике коронавирусной инфекции, на компенсацию снижения налоговых и неналоговых доходов и на реализацию региональных проектов, обеспечивающих достижение результатов федеральных проектов.

Одновременно в федеральном бюджете на 2021 г. предусматривается резерв дотаций в размере 100 млрд руб., который может быть дополнительно использован в целях поддержания устойчивости региональных бюджетов.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Таким образом, на фоне известной инерционности региональных процессов пандемия коронавируса обусловила необходимость адаптации регионов и муниципальных образований к замедлению экономической активности, снижению налоговых и неналоговых доходов, наращиванию затрат на нужды здравоохранения. Из федерального бюджета им была оказана существенная финансовая поддержка, что позволило в целом стабилизировать ситуацию в сфере региональных финансов, однако часть регионов демонстрировала существенное увеличение долговой нагрузки.

В системе регионального стратегического планирования выявлен ряд особенностей, связанных с недостаточной имплементацией инструментария нацпроектов, а также с сочетанием множественности задач и мероприятий, содержащихся как в общестрановой стратегии пространственного развития, так и в стратегиях и программах для отдельных крупных территорий, с их частичным перекрытием. До настоящего момента макрорегиональный подход к управлению территориями не получил достаточной организационно-правовой и бюджетно-финансовой институционализации. Кроме того, в целевых индикаторах СПР отсутствуют репрезентативные показатели, отражающие ориентиры по снижению межрегионального неравенства, наращиванию экономического потенциала проблемных регионов, развитию агломераций. Стратегические документы целесообразно дополнить мероприятиями, нацеленными на решение проблемы «сжимающихся пространств».

Города-миллионники различаются уровнем бюджетно-финансовых возможностей. Для Воронежа, Казани, Красноярска и Омска актуален вопрос донстройки межбюджетных отношений, позволяющей органам местного самоуправления иметь достаточные бюджетные ресурсы для самостоятельной реализации приоритетных проектов развития. В городах с пониженными доходами большее внимание следует обратить на поступления от налогов на имущество и от использования муниципального имущества, что может быть отражено в стратегиях их развития.

Мероприятия программ развития (ИП) проблемных регионов в целом сформированы с учетом региональной специфики. В дальнейшем их состав может быть дополнен

мероприятиями, связанными с межрегиональной кооперацией, реализацией инвест-проектов с использованием механизма списания реструктурированной задолженности по бюджетным кредитам, субсидированием расходов по линии национальных проектов, продвижением уникальных товаров и услуг с использованием современных технологий.

На 2021 г. на федеральном уровне принят пакет мер, направленных на улучшение бюджетно-финансового положения регионов, смягчение режима управления госдолгом, более гибкое управление бюджетными ресурсами и финансовой поддержкой проблемным регионам, что создает более благоприятные условия для исполнения региональных бюджетов, а также для реализации приоритетных проектов с учетом положений СПР.

Список источников

Блануца В. И. Макрорегионы в стратегии пространственного развития России: верификация границ по перспективным экономическим специализациям // Вестник Волгоградского государственного университета. Экономика. 2020. Т. 22. № 3. URL: <https://doi.org/10.15688/ek.jvolsu.2020.3.3>.

Бухвальд Е. М. Национальные проекты в системе стратегического планирования в Российской Федерации // Теория и практика общественного развития. 2019. № 2. URL: <https://doi.org/10.24158/tipor.2019.2.8>.

Зубаревич Н. В. Влияние пандемии на социально-экономическое развитие и бюджеты регионов // Вопросы теоретической экономики. 2021. № 1 (10). URL: <https://doi.org/10.24411/2587-7666-2021-10104>.

Кузнецова О. В. Экономическое развитие регионов: теоретические и практические аспекты государственного регулирования. Изд. 4-е. М.: Изд-во ЛКИ, 2007.

Мильчаков М. В. Факторы и динамика развития депрессивных регионов и городов России, дисс., 2012, М., МГУ им. М. В. Ломоносова.

Мильчаков М. В. Высокодотационные регионы России: условия формирования бюджетов и механизмы государственной поддержки // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2017. № 1 (35) С. 22–38.

Мильчаков М. В. Особенности финансовой поддержки регионов при реализации национальных проектов // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2019. № 3 С. 22–37.

Мильчаков М. В. Реализация национальных проектов в регионах в условиях противодействия коронавирусной инфекции // Финансовый журнал. 2020. Т. 12. № 3 С. 28–47. URL: <https://doi.org/10.31107/2075-1990-2020-3-28-47>.

Нефедова Т. Г., Трейвиш А. И. Поляризация и сжатие освоенных пространств в центре России: тренды, проблемы, возможные решения // Демографическое обозрение. 2020. Т. 1. № 1.

Экономическая и социальная география России: География экономических районов России. Учебник / Под ред. В. А. Бабурина, М. П. Ратановой. М.: Ленанд, 2017.

References

Blanutsa V.I (2020). Macro-Regions in the Spatial Development Strategy of Russia: Verification of Borders by Promising Economic Specializations. *Journal of Volgograd State University. Economics*, vol. 22, no. 3 (In Russ.). Available at: <https://doi.org/10.15688/ek.jvolsu.2020.3.3>.

Bukhvald E.M. (2019). National Projects in the Strategic Planning System in the Russian Federation. *Theory and practice of social development*, no. 2 (In Russ.). Available at: <https://doi.org/10.24158/tipor.2019.2.8>

Kuznetsova O.V. (2007). The Economic Development of Regions: Theoretical and Practical Aspects of State Regulation, vol. 4, Moscow: LKI Publ. (In Russ.).

Milchakov M.V. (2012). Factors and Dynamics of Development in Depressed Regions and Cities of Russia, dissertation, Moscow, MSU.

Milchakov M.V. (2017). Heavily Subsidized Russian Regions: Budgetary Conditions and State Support Tools. *Finansovyy zhurnal – Financial Journal*, no. 1 (35), pp. 22–38 (In Russ.).

Milchakov M.V. (2019). The Features of Federal Support Allocation Among Russian Regions for National Projects Execution. *Finansovyy zhurnal – Financial Journal*, no. 3, pp. 22–37 (In Russ.). Available at: <https://doi.org/10.31107/2075-1990-2019-3-22-37>.

Milchakov M.V. (2020). Execution of National Projects in Regions Under the Conditions of Countering the Coronavirus Pandemic. *Financial Journal*, vol. 12, no. 3, pp. 28–47 (In Russ.). Available at: <https://doi.org/10.31107/2075-1990-2020-3-28-47>.

Nefedova T.G., Treyvish A.I. (2020). Polarization and Shrinkage of Active Space in the Center of Russia: Trends, Problems and Possible Solutions. *Demographic Review*, vol. 1, no. 1 (In Russ.).

Baburin V.L., Ratanova M.P. (eds) (2017). *Economic and Social Geography of Russia: Geography of Russian Economic Regions*. Moscow: Leland Publ. (In Russ.).

Zubarevich N.V. (2021). The Influence of Pandemic on the Socio-Economic Development and Regional Budgets. *Voprosy Teoreticheskoy Ekonomiki — The Issues of Theoretical Economics*. no. 1 (In Russ.). Available at: <https://doi.org/10.24411/2587-7666-2021-10104>.

Информация об авторе

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

Information about the author

Mikhail V. Milchakov, Candidate of Geographic Sciences, Regional Development and Intergovernmental Relations Expert, Moscow

Статья поступила в редакцию 26.02.2021
Одобрена после рецензирования 02.04.2021
Принята к публикации 14.04.2021

Article submitted February 26, 2021
Approved after reviewing April 2, 2021
Accepted for publication April 14, 2021