

О.В. МОРОЗОВ, А.Г. БИРЮКОВ

## ВОПРОСЫ К ОТЕЧЕСТВЕННОЙ ПРАКТИКЕ МЕЖБЮДЖЕТНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В СИТУАЦИИ ПАНДЕМИИ 2020 г.

*В условиях развития пандемии в 2020 г. федеральный бюджет, субнациональные бюджеты Российской Федерации исполнялись со значительными отклонениями от показателей и норм, утвержденных соответствующими законами и решениями. Были приостановлены отдельные положения Бюджетного кодекса РФ. Сформирован механизм гибкого исполнения бюджетов. Его использование привело к существенному росту бюджетных расходов и дефициту федерального бюджета несмотря на то, что действующий закон о федеральном бюджете определял высокий уровень его профицита. Субъекты Российской Федерации и муниципальные образования в условиях пандемии формировали новый заказ на дополнительные финансовые ресурсы, объем которых уточнялся и менялся в течение 2020 г. Эти обстоятельства повлияли на уровень бюджетной обеспеченности консолидированных бюджетов субъектов Федерации и вызвали радикальное увеличение межбюджетных трансфертов по сравнению с 2019 г. Для оценки эффективности решений в области межбюджетного регулирования, реализованных в 2020 г., проведен общий анализ условий нормативно-правового регулирования, а также сроков и последствий распределения и предоставления межбюджетных трансфертов из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации. Предложена методология и проведен факторный анализ зависимости между объемами федеральной поддержки и потребностями регионов в их получении. Результаты оценки говорят как об отсутствии строгой корреляции между ними, так и о том, что дополнительная поддержка не сопровождалась постановкой соответствующих целей и задач, своевременной подготовкой методологии распределения ресурсов. Предложенная методология оценки механизмов и результатов распределения объемов финансовой помощи по каждому субъекту Российской Федерации показала свою результативность и может быть рекомендована к применению в будущих периодах.*

**Ключевые слова:** регион, бюджетная обеспеченность, бюджетная политика, консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации, межбюджетное регулирование, межбюджетные трансферты, налоговые и неналоговые доходы, стратегическое планирование, уровень безработицы, эффективность системы межбюджетных отношений.

JEL: H12, H61, H68, H74, H77

### **Введение**

Сочетание особых условий формирования и исполнения федерального бюджета, обстоятельств, обуславливающих дополнительную потребность субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в получении финансовых ресурсов, качественные и количественные изменения объемов и структуры межбюджетных трансфертов в 2020 г. по сравнению с доэпидемическими периодами придали особую значимость вопросам эффективности межбюджетного регулирования. Применение межбюджетных трансфертов, включая условия и сроки их предоставления, следует рассматривать в рамках подхода, позволяющего определить надежность используемых методов межбюджетного регулирования, обеспечить сопоставление прилагаемых усилий и достигаемого результата.

Среди факторов, повлиявших на межбюджетные отношения в 2020 г., следует учитывать не только обстоятельства, связанные с *COVID-19*, повлекшие за собой изменение условий функционирования хозяйствующих субъектов и жизнедеятельности населения, производства товаров, работ и услуг, корректировку внешнеторговых операций. На выбор способов реагирования на чрезвычайные обстоятельства повлияли и корректировки мероприятий по реализации задач стратегического планирования, государственных программ, национальных проектов и иных элементов государственной политики, включая их финансовое обеспечение.

Для предварительной демонстрации совокупного эффекта воздействия указанных обстоятельств достаточно обратить внимание на основные социально-экономические показатели 2020 г. [1; 2], существенно отличающиеся не только от прогнозных (установленных Федеральным законом о федеральном бюджете на 2020 г.<sup>1</sup>), но и от результатов 2019 г. (см. табл. 1).

Особенностью 2020 г. стало то, что *негативные отклонения наблюдались не только в нефтезависимых направлениях*, что было бы вполне объяснимо исходя из динамики мировых цен на экспортируемые Российской Федерацией энергоресурсы, но и в более существенных базовых показателях. Величина ВВП снизилась на 6 256,4 млрд руб. (относительно ранее прогнозируемой на 2020 г.), индекс промышленного производства составил 97,5%, доля безработных выросла на 28,9%, сократилась численность населения, составившая на конец отчетного года величину на 582,2 тыс. чел. меньшую, чем на начало периода [2, с. 90]. Тем самым, негативным изменениям подверглись глубинные факторы, а не только бюджетная база в виде вполне ожидаемого снижения рентабельности отдельных отраслей экономики.

---

<sup>1</sup> Федеральный закон № 380-ФЗ от 2 декабря 2019 г. «О федеральном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов» с учетом изменений, внесенных Федеральным законом № 52-ФЗ от 18 марта 2020 г.

Т а б л и ц а 1

**Сравнительная оценка основных социально-экономических показателей  
Российской Федерации за 2019 и 2020 гг.**

Показатель	2019 (отчет)	2020 (прогноз по закону № 380-ФЗ)	2020 (предварительные данные)	Отклонение фак- тических показа- телей 2020 г. от прогнозируемых	
				в абсо- лютных значениях	в %
Валовой внутренний продукт (в текущих ценах), млрд руб.	110 046,0	112 863,0	106 606,6	–6 256,4	94,5
Численность постоянного населения (на конец года), млн чел.	146,8	147,0	146,2	–0,8	99,4
Индекс промышленного производства (для столбца 4 – январь 2021 к январю 2020 г.), %	102,3	102,4	97,5	–4,9	95,2
Уровень безработицы (для столбца 4 – данные за январь 2021 г.), %	4,6	4,5	5,8	1,3	128,9
Среднемесячная начисленная заработная плата работников организации (для 2020 г. – за ноябрь 2020 г.), руб.	47 867,0	48 942,0	51 083,0	2 141,0	104,4
Цена на нефть (марки Brent, в среднем за год), долл. США за баррель	63,8	57,0	41,7	–15,3	73,2

Источник: рассчитано авторами по [1; 2; 4; 5].

С учетом того, что и в предшествующие годы результаты прогнозирования социально-экономических параметров не отличались высокой точностью (это подтверждается не только расхождениями между фактическими и прогнозируемыми данными, их многократной корректировкой в течение периода прогноза, но и вынужденными изменениями в законы /решения/ о бюджетах бюджетной системы Российской Федерации в процессе их исполнения), сравнение ожидаемых и полученных итогов 2020 г. позволяет судить о более значимых сдвигах, чем просто об ошибках или неполном учете отдельных факторов.

Цель настоящего исследования – установление того, каким образом действующие до периода пандемии подходы и решения в области бюджетной политики в целом и межбюджетного регулирования в частности в процессе противодействия негативному воздействию пандемии оказались рациональными (нерациональными) и эффективными (неэффективными). Ситуация пандемии<sup>2</sup>, характеризующаяся непредска-

<sup>2</sup> В настоящей статье все основные внешние факторы, воздействие которых привело к существенному отклонению фактических параметров социально-экономического развития, бюджетов бюджетной системы в 2020 г. по сравнению с планируемыми, ожидаемыми показателями, концентрируются в рамках понятия «ситуация пандемии».

зуемостью и ускоренным порядком принятия соответствующих мер противодействия, не могла не затронуть и финансовые возможности субъектов Российской Федерации, и межбюджетное регулирование. Гипотеза состоит в том, что межбюджетные отношения в 2020 г. с точки зрения финансовых, административных и политических последствий подверглись более значимым изменениям, чем при оформленном реформировании межбюджетных отношений, осуществляемом в течение более двух десятков последних лет. При этом исследование экономически разрушительных последствий *COVID-19* в задачи авторов непосредственно не входит.

В первой части статьи излагаются результаты исследования бюджетной реакции на ситуацию пандемии органов власти федерального уровня. Во второй, третьей и четвертой частях характеризуются особенности межбюджетных отношений, представлены результаты факторного анализа и проблемные вопросы межбюджетного регулирования в 2020 г.

### ***Бюджетная политика федеральных органов власти в 2020 г.***

Первичные сведения о масштабе влияния ситуации пандемии на общенациональном уровне могут быть получены на основании предварительных данных Федерального казначейства об исполнении федерального бюджета в январе-декабре 2020 г. [7] путем оценки изменений основных параметров федерального бюджета (см. табл. 2).

Т а б л и ц а 2

#### ***Сравнительная характеристика основных параметров федерального бюджета 2020 г., в млрд руб.***

Показатель	2019 (отчет)	2020 (утвержде- но законом № 380-ФЗ)	2020 (предваритель- ные данные)	Отклонение фак- тических показа- телей 2020 г. от утвержденных	
				в абсолютных значениях	в %
Доходы — всего	20 188,8	20 593,6	18 722,2	—1 871,4	90,9
Расходы — всего	18 214,5	19 666,0	22 821,5	3 155,5	116,0
Дефицит/профицит	1 974,3	927,6	—4 099,4	—5 026,9	—441,9

Источник: рассчитано авторами по [5; 6; 7].

Данные таблицы 2 фиксируют, что показатели фактического исполнения федерального бюджета существенно изменились как в сравнении с результатами 2019 г., так и в сравнении с показателями, утвержденными законом о бюджете на 2020 г. Вместе с тем с точки зрения снижения доходов федерального бюджета (на 1 466,6 млрд руб. в сравнении с 2019 г. и на 1 871,4 млрд руб. в сравнении с утвержденными законом

о федеральном бюджете на 2020 г.) с учетом принятых решений о сокращении налогового бремени для отдельных категорий хозяйствующих субъектов, в первую очередь малого и среднего предпринимательства, а также снижения цен на экспортируемую нефть ситуация 2020 г. не выглядит ни неожиданной, ни катастрофичной. Суть в том, что для компенсации выпадающих доходов правительство *обладало и тактическими* (в федеральном бюджете на 2020 г. присутствовали зарезервированные, не распределенные по конкретным статьям и направлениям средства, и профицит бюджета в сумме 927,6 млрд руб.), *и стратегическими резервами* (объем средств Фонда национального благосостояния на начало 2020 г. составил 7 773,06 млрд руб., а в течение года достиг величины 13 545,66 млрд руб.), а также возможностью проведения *более активной заемной политики*. Иначе говоря, в целях компенсации снижения доходов федерального бюджета для финансового обеспечения утвержденных федеральным законом расходов в 2020 г. имелись достаточные ресурсы. В этой связи следует проанализировать ряд особенностей планирования и исполнения расходов федерального бюджета в отчетном году.

*Первая.* В 2020 г. инструмент корректировки показателей федерального бюджета путем внесения в него поправок *практически не был использован*.

Напомним, что в предшествующие годы федеральный бюджет традиционно корректировался дважды (весной и осенью), в т.ч. по его основным параметрам. В основании корректировок располагались, как правило, причины, связанные с уточнением показателей прогноза социально-экономического развития и, по мнению авторов, не всегда были обязательными [8]. В 2020 г. в федеральный бюджет также были внесены изменения, однако срок подготовки соответствующего законопроекта (№ 52-ФЗ от 18 марта 2020 г.), его содержание и вступление в силу и формально, и по существу не были связаны с пандемией. В соответствии с пояснительной запиской к законопроекту<sup>3</sup> он был подготовлен в целях финансового обеспечения расходных обязательств Российской Федерации, возникающих при реализации Послания Президента Российской Федерации В.В. Путина Федеральному Собранию Российской Федерации от 15 января 2020 г. А общие изменения доходов (+214 млрд руб.) и расходов (+162,7 млрд руб.), особенно с учетом целевого характера их прироста, могут быть признаны элементом технического уточнения федерального бюджета в связи со «вновь открывшимися обстоятельствами».

*Вторая.* В 2020 г. расходы федерального бюджета определялись не столько непосредственно нормами и положениями закона о федеральном бюджете, сколько *специальными решениями в особом порядке*, допускающими широкие возможности по уточнению и изменению расходов.

<sup>3</sup> Пояснительная записка к проекту Федерального закона «О внесении изменений в федеральный закон “О федеральном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов”». URL: <https://sozd.duma.gov.ru/download/76650972-3049-40E8-BF40-0FEB8BFE6558>.

Институциональной основой такой гибкой формы исполнения бюджетного законодательства стала Комиссия Федерального Собрания Российской Федерации по перераспределению бюджетных ассигнований в текущем финансовом году и плановом периоде. Общий порядок ее формирования и функционирования был определен Федеральным законом «О приостановлении действия отдельных положений Бюджетного кодекса Российской Федерации и установлении особенностей исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в 2020 году» от 12 ноября 2019 г. № 367-ФЗ (с последующими изменениями). Таким образом, в отчетный период система реагирования на ситуацию пандемии, определения бюджетных приоритетов, распределения и перераспределения расходов подчинялась оперативным решениям, что позволяет говорить не столько об исполнении закона о федеральном бюджете в 2020 г., сколько лишь об учете его положений. Следует указать, что подобные изменения коснулись и целеполагающих инструментов стратегического планирования, а именно — положений майских указов Президента Российской Федерации от 2018 г., в развитие и во изменение которых был утвержден Указ Президента Российской Федерации от 21 июня 2020 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года». В результате, как показано далее, в отношении расходов федерального бюджета бюджетная политика в рамках противодействия ситуации пандемии активизировалась настолько, что придавала ей в целом затратный характер.

*Третья.* Совместная деятельность правительства России и парламентской Комиссии по утверждению новых бюджетных назначений в процессе исполнения расходов федерального бюджета привела к превышению *потенциальных* расходов (в сравнении с утвержденными законом № 380-ФЗ) по большинству основных разделов функциональной классификации расходов, за исключением разделов «Национальная безопасность и правоохранительная деятельность», «Охрана окружающей среды» и «Обслуживание государственного долга», общий объем которых составил 4 339,2 млрд руб. (см. табл. 3).

Авторы полагают, что именно этой величиной следует оперировать при оценке бюджетной реакции федеральных органов власти и управления (в части расходов) на события 2020 г. по противодействию ситуации пандемии.

*Четвертая.* Данные Федерального казначейства показывают, что *фактическое* исполнение расходов федерального бюджета в 2020 г. (колонка 5 табл. 3) не достигло величин утвержденных бюджетных назначений (колонка 3 табл. 3) ни по одному из разделов функциональной классификации, включая приоритетные разделы «Здравоохранение», «Национальная экономика», «Социальная политика» и «Межбюджетные трансферты» на общую сумму в 1 020,9 млрд руб. При этом превышение расходов федерального бюджета в 2020 г. в сравнении с расходами 2019 г. составило 4 607,2 млрд руб.



Т а б л и ц а 3

**Оценка различий в расходах федерального бюджета в 2020 г.  
по разделам функциональной классификации расходов, млрд руб.\***

Показатель	Из пояснительной записки к законопроекту № 380-ФЗ	Утвержденные бюджетные назначения	Разница между утвержденными назначениями и показателями закона № 380-ФЗ	Исполнено
Расходы – всего	19 503,4	23 842,6	4 339,2	22 821,7
В т.ч.:				
Общегосударственные вопросы	1 555,4	1 951,1	395,7	1 507,7
Национальная оборона	3 100,8	3 308,1	207,3	3 168,8
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	2 458,2	2 343,7	–114,5	2 226,6
Национальная экономика	2 638,3	3 598,4	960,1	3 483,9
Жилищно-коммунальное хозяйство	251,6	440,2	188,6	371,5
Охрана окружающей среды	348,4	262,9	–85,5	260,6
Образование	911,6	999,6	88,1	956,9
Культура, кинематография	138,4	153,0	14,6	144,5
Здравоохранение	1 022,1	1 382,9	360,9	1 334,4
Социальная политика	5 010,6	7 013,0	2 002,4	6 990,3
Физическая культура и спорт	69,9	81,7	11,8	75,3
Средства массовой информации	92,4	121,9	29,4	121,1
Обслуживание государственного долга	897,0	784,5	–112,5	784,2
Межбюджетные трансферты общего характера бюджетам бюджетной системы Российской Федерации	1 008,7	1 401,6	392,8	1 395,9

\* Отличиями между данными пояснительной записки и данными Закона в этом случае можно пренебречь в виду их незначительности. Нами также не учтены изменения, внесенные Федеральным законом № 52-ФЗ от 18 марта 2020 г.

Источник: рассчитано авторами по [4; 7].

Принимая во внимание приведенные сведения, характеризующие исполнение федерального бюджета в 2020 г., можно резюмировать, что значительная часть решений в сфере бюджетной политики (как в ча-

сти доходов, так и расходов) носила чрезвычайный характер. Они представляли собой скорее реакцию на события, чем исполнение ранее принятых законодательных решений или достижение целей, установленных документами стратегического планирования.

### О межбюджетных отношениях в 2020 г.

Для оценки изменений межбюджетных отношений следует обратиться к предварительным данным Федерального казначейства об исполнении консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации за 12 месяцев 2020 г. в части их общих параметров [7] и сравнить их с данными 2019 г. (см. табл. 4).

Т а б л и ц а 4

#### Основные характеристики консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в 2019 и 2020 гг., млрд руб.

Показатель	2019	2020	Разница между 2020 и 2019	
			в абс. значениях	отношение
Доходы — всего	13 568,1	14 897,5	1 329,4	1,098
В т.ч.:				
Безвозмездные поступления от других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации	2 450,7	3 774,3	1 323,6	1,540
Прочие (собственные) доходы	11 117,4	11 123,2	5,8	1,001
Расходы — всего	13 563,3	15 574,1	2 010,8	1,148
Дефицит(профицит)	4,7	−676,6	−681,4	−143,957

Источник: рассчитано авторами по [7].

По сравнению с 2019 г. собственные доходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации (без учета безвозмездных перечислений из федерального бюджета) в номинальном выражении в 2020 г. *практически не изменились*. Учитывая, что доходы федерального бюджета за тот же период сократились в реальном выражении (с учетом инфляции<sup>4</sup>) на 12,6%, субъекты Федерации при неизменности расходных обязательств имели собственные финансовые ресурсы, существенно не отличающиеся от уровня 2019 г.

Вопросы изменения доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в 2020 г. на основе данных за 9 месяцев были

<sup>4</sup> В данном случае для сопоставления данных отчетного и предшествующего годов использовался целевой уровень инфляции в размере 4%.



подробно рассмотрены в статье Л.Н. Лыковой [9]. В частности, в ней определено, что безвозмездные перечисления из федерального бюджета стали решающим фактором, определяющим общий уровень доходов субнациональных бюджетов. Но учет данных IV квартала 2020 г. позволяет существенным образом скорректировать выводы и оценки Л.Н. Лыковой по причине как значительных отличий в части изменения налоговых поступлений, так и размеров межбюджетных трансфертов из федерального бюджета.

Общий объем доходов субнациональных бюджетов (регионов и муниципалитетов) за счет увеличения объемов безвозмездных и безвозвратных трансфертов из федерального бюджета в 2020 г. вырос на 1 317,8 млрд руб., что, в частности, позволило увеличить расходы только по разделу «Здравоохранение» на 834,8 млрд руб. по сравнению с 2019 г. Однако данное увеличение доходов оказалось недостаточным для обеспечения возросших на 2 010,8 млрд руб. расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации. В результате, дефицит субнациональных бюджетов в 2020 г. достиг 4,54% (при, пусть и незначительном, профиците в 2019 г.).

Сведения об исполнении консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации за 12 месяцев 2020 г., опубликованные Федеральным казначейством в феврале 2021 г. [7], позволяют рассматривать поступления по налогу на доходы физических лиц (НДФЛ) в качестве фактора, обеспечивающего достаточный уровень сбалансированности субнациональных бюджетов. Особенно, если принять во внимание, что НДФЛ (по сравнению с налогом на прибыль организаций) более значим именно для подавляющей части субъектов Российской Федерации (дотационных регионов) (таблица 5).

По итогам 2020 г. в целом общий объем налоговых и неналоговых доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в абсолютном выражении сократился незначительно. В частности, наибольшее сокращение налога на прибыль организаций (в данном случае использована граница снижения доходов по этому налогу более чем на 10 млрд руб. относительно 2019 г.) пришлось на 12 субъектов Российской Федерации<sup>5</sup>, в отношении бюджетов которых приходится 82% от указанного сокращения. Иначе говоря, без учета этого фактора сокращением доходов по налогу на прибыль организаций в отношении всех других субъектов Федерации можно пренебречь.

Прирост доходов по НДФЛ также нуждается в уточнении.

Во-первых, существенное влияние на значение этого показателя оказали решения, связанные с повышением, в частности, уровня оплаты труда работников здравоохранения.

---

<sup>5</sup> Москва и Санкт-Петербург, Красноярский и Пермский края, Кемеровская, Иркутская, Тюменская, Оренбургская области, Республики Башкортостан, Коми и Татарстан, Ямало-Ненецкий автономный округ.

Т а б л и ц а 5

**Налоговые и неналоговые доходы консолидированных бюджетов  
субъектов Российской Федерации в 2019 и 2020 гг., млрд руб.**

Показатель	2019		2020		Разница между 2020 и 2019	
	абс. значения	структура, %	абс. значения	структура, %	абс. значения	отношение
Налоговые и неналоговые доходы	10 990,9	100,0	10 796,5	100,0	–194,4	0,982
В т.ч.:						
Налог на прибыль организаций	3 358,1	30,6	2 926,7	27,1	–431,4	0,872
Налог на доходы физических лиц	3 955,2	36,0	4 251,9	39,4	296,7	1,075
Налоги на товары (работы, услуги), реализуемые на территории Российской Федерации	755,2	6,9	797,9	7,4	42,6	1,056
Налоги на совокупный доход	596,3	5,4	592,0	5,5	–4,2	0,993
Налоги на имущество	1 350,8	12,3	1 357,9	12,6	7,2	1,005
Налоги, сборы и регулярные платежи за пользование природными ресурсами	85,9	0,8	84,5	0,8	–1,3	0,984
Государственная пошлина	48,9	0,4	43,1	0,4	–5,9	0,880
Прочие доходы	840,5	7,6	742,5	6,8	–98,0	0,880

Источник: рассчитано авторами по [7].

Во-вторых, единственным субъектом Российской Федерации, где отмечается сокращение доходов по этому налогу, является Краснодарский край (–14,6 млрд руб. по отношению к 2019 г.). Это объяснимо, в частности, завершением масштабных работ по строительству Керченского моста<sup>6</sup>.

Учитывая изложенное, можно зафиксировать, что не сокращение доходов в объеме 194,4 млрд руб. *стало определяющим фактором* при принятии решений в отношении предоставления дополнительных<sup>7</sup> межбюджетных трансфертов из федерального бюджета. Особенно с учетом того,

<sup>6</sup> Тем самым речь идет не о влиянии пандемии, а о завершении конкретного проекта.

<sup>7</sup> Под дополнительными трансфертами понимаются межбюджетные трансферты из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации, формирование, распределение и предоставление которых не имеет обязательности (могут предоставляться, а могут и не быть предусмотренными), строгих оснований для перечислений. Они не могут быть учтены в рамках обычных форм трансфертов (дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности, субсидий или субвенций). Определены путем суммирования иных трансфертов и разницы между общим объемом дотаций и дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности.

что объем заимствований (государственного долга субъектов Российской Федерации и муниципального долга), по данным Минфина России, вырос на 390 млрд руб. и на 1 января 2021 г. составил 2,9 трлн руб. [11]. Наконец, отказ от применения бюджетных кредитов [10, с. 12–21] (и института дотаций) в качестве инструмента поддержки сбалансированности бюджетов регионов говорит о том, что не потребность в их сбалансированности выступила в 2020 г. определяющим фактором прироста (в сравнении с 2019 г.) безвозмездных поступлений из федерального бюджета в объеме 1 323,6 млрд руб. Гипотеза состоит в том, что *основным мотивом беспрецедентного роста межбюджетных трансфертов* в 2020 г. стал рост расходных обязательств субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, связанных с ситуацией пандемии, направленных на решение новых проблем в сфере здравоохранения, занятости, социальной поддержки граждан и некоторых других областях. Речь идет об обязательствах, принятых не столько органами власти субъектов Федерации и муниципалитетов, сколько установленными федеральными органами власти в качестве приоритетных.

Уточняющую картину, отражающую выбор приоритетов при предоставлении межбюджетных трансфертов в 2020 г. [7; 12], дает их структура по основным видам (см. табл. 6).

Данные Федерального казначейства позволяют сделать несколько выводов как общего, так и частного характера, с учетом того, что изначально планировавшиеся на 2020 г. объемы межбюджетных трансфертов в 2020 г. (в соответствии с законом № 380-ФЗ) не имели существенных отличий от 2019 г.

*Первый.* Рост суммы целевых трансфертов (субсидий и субвенций) с 954,1 в 2019 г. до 1 618,5 млрд руб. в 2020 г. связан в первую очередь с планируемой интенсивной фазой реализации национальных проектов в части полномочий субнациональных органов власти.

*Второй.* Наблюдаемое увеличение трансфертов произошло относительно равномерно по всем видам финансовой помощи, что может трактоваться как отсутствие явно выраженных приоритетов при принятии решений об увеличении объемов межбюджетных трансфертов. То есть, либо в пользу строгого контроля за процессом и результатами использования ресурсов на субнациональном уровне, либо (в силу нецелевого характера трансфертов) ориентации на большую самостоятельность органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в отношении выбора собственных приоритетов и проектов.

*Третий.* Дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности — как основной инструмент обеспечения сбалансированности консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации с относительно низкими объемами собственных доходов (налоговых и неналоговых) — практически не были задействованы в качестве инструмента поддержки регионов. Это означает, что не уровень бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации располагался в основании предостав-

ления возросших объемов федеральной помощи. Тем самым не изначально возможные возможности по оказанию населению основных социальных услуг, но их изменения в первую очередь принимались во внимание.

Т а б л и ц а 6

**Объемы и структура межбюджетных трансфертов в доходах  
консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации  
в 2019 и 2020 гг., млрд руб.\***

Показатель	2019		2020		Разница между 2020 и 2019	Справочно: дан- ные на 2020 г. из ОНБП на 2020–2022 гг.	
	сумма	%	сумма	%		2019	2020
<i>Безвозмездные поступления от других бюджетов бюд- жетной системы Российской Федерации – всего</i>	2 450,7	100,0	3 774,3	100,0	1 323,6	2 401,4	2 552,4
В т.ч.:							
Дотации	921,6	37,6	1 302,1	34,5	380,4	949,2	932,1
Из них:							
Дотации на вырав- нивание бюджетной обеспеченности	675,3	27,6	717,9	19,0	42,6	675,3	717,9
Иные дотации	246,4	10,1	584,2	15,5	337,8	273,9	214,2
Субсидии	557,5	22,7	1 012,3	26,8	454,8	625,4	765,5
Субвенции	396,6	16,2	606,2	16,1	209,6	384,2	514,7
Иные межбюджетные трансферты	575,0	23,5	853,8	22,6	278,8	442,5	340,1
<i>Справочно: дополнительные трансферты</i>	821,3	33,5	1 438,0	38,1	616,7	716,4	554,3

\* Здесь и далее под дополнительными трансфертами понимается сумма иных межбюджетных трансфертов и дотаций без учета дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности.

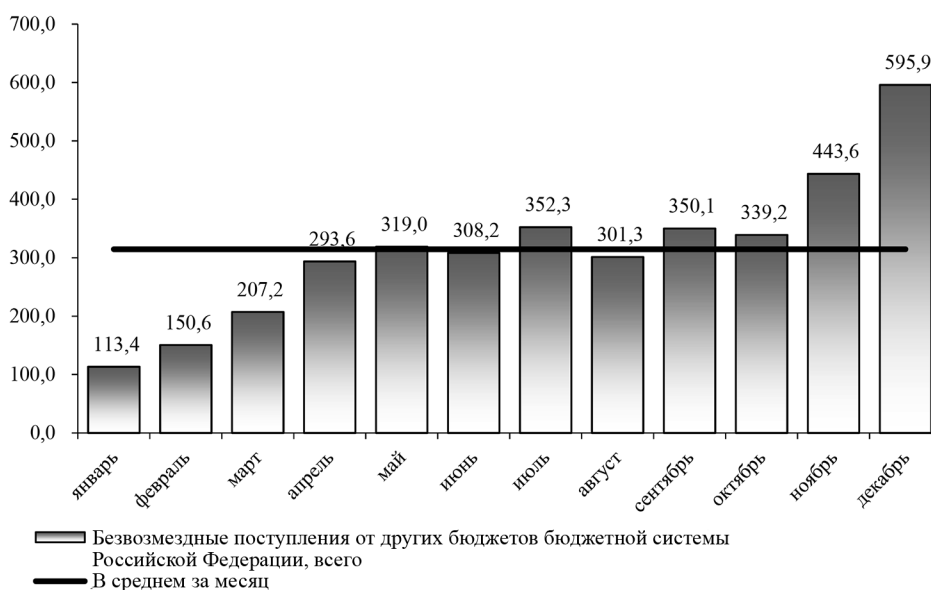
\*\* Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2020 г. и плановый период 2021 и 2022 гг. [14].

Источник: рассчитано автором по: [7; 12].

**Четвертый.** Наибольшие изменения в структуре межбюджетных трансфертов относятся к росту дополнительных трансфертов. Речь идет о финансовой помощи, предоставляемой не для достижения конкретных целей и решения конкретных задач, оказываемой в обязательном порядке (в силу закона), а на поддержку «вообще» и поддержку «всего», что отчасти отражает степень понимания (неопределенности) конкретного итога ее предоставления. Особенно нужно учитывать, что в рамках

Основных направлений бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2020 г. и на плановый период 2021 и 2022 гг. по 2020 г. предполагалось сокращение относительных и абсолютных показателей дополнительных трансфертов (см. табл. 6), а также то, что государственная программа «Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами» ориентирована на повышение доли именно дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности.

Обособление особой категории дополнительных трансфертов, характеризующих их нецелевое предназначение, может быть подтверждено на основании ежемесячных данных Федерального казначейства [7] путем сравнения равномерности/неравномерности перечислений в доходы бюджетов территорий безвозмездных и безвозвратных перечислений (см. рис. 1) и равномерности/неравномерности перечислений дополнительных трансфертов в 2020 г. (см. рис. 2).



**Рис. 1. Ежемесячные значения безвозмездных перечислений в доходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в 2020 г., млрд руб.**

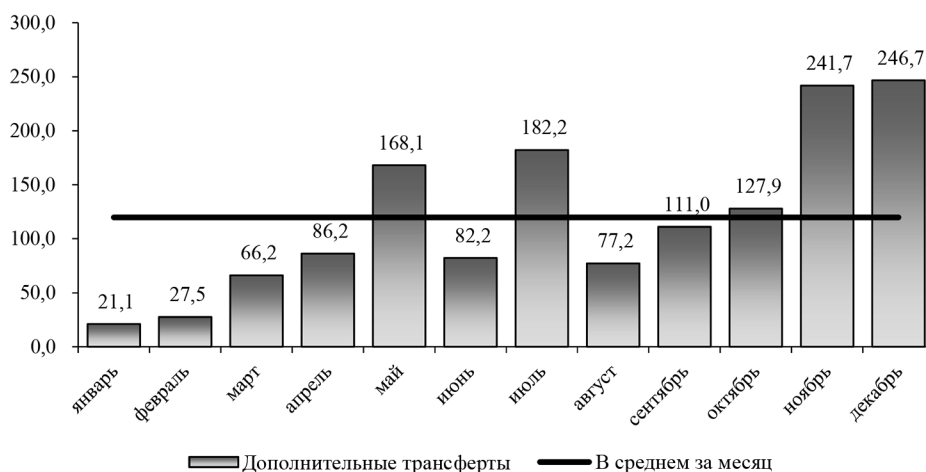
Источник: рассчитано авторами по [7].

На рисунке 1 отражено, что вплоть до осознания масштабов проблем ситуации пандемии объемы перечисляемых ежемесячно межбюджетных трансфертов находились в целом в пределах практики предыдущих лет и изначально планируемых объемов на 2020 г.

Наблюдаемые перекосы в части увеличения масштабов предоставляемых межбюджетных трансфертов в конце года не являются феноменом лишь 2020 г., но известной ежегодной проблемой исполнения феде-

рального бюджета. Как и в предыдущих отчетных годах, значительная (большая) часть безвозмездных и безвозвратных перечислений регионам в последние месяцы года *связана не с объективной необходимостью* в оказании соответствующей поддержки, а в значительной мере с преобладанием ведомственных, бюрократических интересов федеральных администраторов над реальными потребностями территорий. Очевидно, что концентрация межбюджетных трансфертов в конце финансового года снижает возможность эффективного планирования, использования и применения данных ресурсов в субъектах Российской Федерации. Особенно в рамках системы государственных и муниципальных закупок, предполагающих обязательное конкурентное использование получаемых средств. Поэтому прирост поддержки в ноябре-декабре 2020 г. не мог оказать положительного влияния на финансово-экономическое положение регионов в отчетном периоде, полученные средства сколь-либо эффективно уже не могли быть использованы.

Одновременно полагаем, что в 2020 г. помимо общего увеличения целевых, подотчетных, подчиненных определенному графику и последовательности трансфертов, являющихся важной частью реализации приоритетных национальных проектов, концентрации перечислений на конец отчетного года способствовала еще и общая неопределенность как спроса на ресурсы, так и их предложения. Об этом отчетливо свидетельствуют сроки и объемы перечисления дополнительных трансфертов в доходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации (см. рис. 2), показывая существенные отличия от сроков и объемов общих безвозмездных перечислений, отраженных на рисунке 1.



**Рис. 2. Ежемесячные значения дополнительных трансфертов в доходах консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в 2020 г., млрд руб.**

Источник: рассчитано авторами по [7].



Отмечаются 4 пиковых значения — в мае, июле, а также в два последних месяца 2020 г. Данные периоды могут быть расшифрованы по датам принятия решений о необходимости оказания дополнительной финансовой помощи как в части компенсации сокращения налоговых и неналоговых доходов и сокращения фискальной нагрузки для определенных категорий налогоплательщиков (в первую очередь — сферы услуг, малого и среднего бизнеса), так и ожидаемого роста расходов, преимущественно относящихся к здравоохранению, социальной поддержке и поддержке занятости.

В любом случае само наличие не определенных ни в законе № 380-ФЗ, ни в иных официальных документах пиковых перечислений дополнительных трансфертов предопределяет негативные оценки и выбора объемов, и выбора сроков оказания этой поддержки, особенно с учетом того, что дополнительные трансферты (в сравнении с дотациями на выравнивание бюджетной обеспеченности), как выявлено, оказали большее влияние и на сбалансированность бюджетов, и на общие условия работы субнациональных властей.

Наконец, следует учитывать, что общая система межбюджетного регулирования в 2020 г. при всей изменчивости условий формирования и исполнения бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов сохранила основные недостатки прошлых лет. Это обстоятельство в кризисных условиях 2020 г. стало дополнительной проблемой. Речь идет о сохранении избыточного количества форм и видов целевых межбюджетных трансфертов, скорее дезориентирующих субнациональные власти, чем обеспечивающих проведение скоординированной политики в отдельных направлениях [13, с. 85–86], а также о снижении в 2020 г. уровня самостоятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в части реализации своих полномочий, что отмечалось и в доэпидемический период. Несмотря на предоставленные главам регионов свободы по определению на территориях комплекса мер по противодействию пандемии и неопределенный характер дополнительных трансфертов, столь масштабные вливания федеральных средств в субнациональные бюджеты предопределяли и характер, и направления их деятельности в течение всего года.

#### ***О результатах межбюджетного регулирования в 2020 г.***

Оценку результативности и прочности сложившейся системы межбюджетного регулирования можно дать путем поиска ответа на вопрос, насколько применяемые методы соответствовали положению дел и способствовали разрешению ситуации пандемии в конкретных субъектах Российской Федерации. В этом поиске можно ограничиться учетом не всех межбюджетных (федеральных) трансфертов, а лишь дополнительных трансфертов, которые преимущественно и традиционно используются в качестве компенсации сокращения доходов или ро-

ста расходов субнациональных бюджетов и не являются обязательными (в отличие от дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности и основной части субсидий и субвенций).

Для этого вначале целесообразно оценить, насколько распределение дополнительных трансфертов совпадает в 2020 г. со снижением налоговых и неналоговых доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации. В качестве критериев, позволяющих оценить корреляцию между снижением налоговых и неналоговых доходов и дополнительными трансфертами в 2020 г., предлагается сравнить значимость сокращения доходов и нуждаемость в помощи (исходя из расчетной бюджетной обеспеченности), с одной стороны, и результаты предоставления дополнительных трансфертов – с другой. Результаты оценки представлены в таблице 7.

Т а б л и ц а 7

**Сравнительный анализ снижения налоговых и неналоговых доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в 2020 г. и результатов предоставления дополнительных трансфертов, млрд руб.**

п/п	Показатель	Значение	% от данных по Российской Федерации
1	2	3	4
<i>Все субъекты Российской Федерации</i>			
1	Количество субъектов Российской Федерации, ед.	85	100,0
2	Объем дополнительных трансфертов в 2020 г.	1 438,0	100,0
3	Разница между дополнительными трансфертами 2020 г. и 2019 г.	616,7	100,0
4	Только положительная разница (прирост) по сравнению с 2019 г.	661,6	100,0
4.1	Количество субъектов Российской Федерации, ед.	77	100,0
5	Разница между объемами налоговых и неналоговых доходов в 2020 г. по сравнению с 2019 г.	–194,4	100,0
6	Только снижение налоговых и неналоговых доходов	–362,9	100,0
<i>Субъекты с уровнем расчетной бюджетной обеспеченности меньше среднего по Российской Федерации</i>			
1	Количество субъектов Российской Федерации, ед.	68	80,0
2	Объем дополнительных трансфертов в 2020 г.	616,5	42,9
3	Разница между дополнительными трансфертами 2020 г. и 2019 г.	423,7	68,7
4	Только положительная разница (прирост) по сравнению с 2019 г.	452,2	68,4
4.1	Количество субъектов Российской Федерации, ед.	63	81,8

## О к о н ч а н и е   т а б л .   7

1	2	3	4
<i>Субъекты Российской Федерации, размер налоговых и неналоговых доходов которых в 2020 г. снизился по сравнению с 2019 г.</i>			
1	Количество субъектов Российской Федерации, ед.	37	43,5
2	Объем дополнительных трансфертов в 2020 г.	746,4	51,9
3	Разница между дополнительными трансфертами 2020 г. и 2019 г.	393,5	63,8
4	Только положительная разница (прирост) по сравнению с 2019 г.	403,4	61,0
4.1	Количество субъектов Российской Федерации, ед.	36	46,8
<i>Субъекты Российской Федерации, размер налоговых и неналоговых доходов которых в 2020 г. снизился по сравнению с 2019 г. более чем на 5%</i>			
1	Количество субъектов Российской Федерации, ед.	17	20,0
2	Объем дополнительных трансфертов в 2020 г.	323,2	22,5
3	Разница между дополнительными трансфертами 2020 г. и 2019 г.	178,6	29,0
4	Только положительная разница (прирост) по сравнению с 2019 г.	188,5	28,5
4.1	Количество субъектов Российской Федерации, ед.	16	20,8
<i>Субъекты Российской Федерации, размер налоговых и неналоговых доходов которых в 2020 г. снизился по сравнению с 2019 г. более чем на 10%</i>			
1	Количество субъектов Российской Федерации, ед.	11	12,9
2	Объем дополнительных трансфертов в 2020 г.	222,4	15,5
3	Разница между дополнительными трансфертами 2020 г. и 2019 г.	135,2	21,9
4	Только положительная разница (прирост) по сравнению с 2019 г.	135,2	20,4
4.1	Количество субъектов Российской Федерации, ед.	11	14,3
<i>Субъекты Российской Федерации, размер налоговых и неналоговых доходов которых в 2020 г. снизился по сравнению с 2019 г. более чем на 10% и уровень расчетной бюджетной обеспеченности которых меньше среднего по Российской Федерации</i>			
1	Количество субъектов Российской Федерации, ед.	6	7,1
2	Объем дополнительных трансфертов в 2020 г.	131,3	9,1
3	Разница между дополнительными трансфертами 2020 г. и 2019 г.	78,4	12,7
4	Только положительная разница (прирост) по сравнению с 2019 г.	78,4	11,9
4.1	Количество субъектов Российской Федерации, ед.	6	7,8

Источник: рассчитано авторами по [4; 7].

Итак, дополнительные финансовые ресурсы в рассмотренном периоде *не были сконцентрированы* на субъектах Российской Федерации, которые по всем из предложенных параметров в наибольшей мере пострадали от снижения налоговых и неналоговых доходов или же изначально нуждались в финансовой помощи в качестве относящихся к наименее обеспеченным<sup>8</sup>. Исходя из положительного изменения общей величины такой финансовой помощи относительно данных 2019 г. в 661,6 млрд руб., шести субъектам Российской Федерации<sup>9</sup>, отвечающим всем предложенным критериям нуждаемости, было предоставлено менее 80 млрд руб. При этом налоговые и неналоговые доходы этих регионов сократились в 2020 г. на 93,0 млрд руб. В частности, для Кемеровской области, где снижение налоговых и неналоговых доходов в 2020 г. относительно предшествующего периода составило 24,1 млрд руб., прирост дополнительных трансфертов зафиксирован на уровне 19,9 млрд руб.

Нужно отметить, что 403,4 млрд руб. дополнительных трансфертов (61% от общего прироста) были направлены субъектам Российской Федерации, налоговые и неналоговые доходы которых в 2020 г. относительно 2019 г. в абсолютном выражении не сократились.

Естественно предположить, что в отчетном периоде фактором, учитываемым при принятии решений об оказании дополнительной помощи, должен был бы стать уровень расчетной бюджетной обеспеченности, т.е. показатель, отражающий как достаточность/недостаточность собственных ресурсов без учета финансовой помощи из федерального бюджета для решения задач в рамках полномочий региональных и местных органов управления, так и уязвимость их экономики от ситуации пандемии.

С точки зрения этого показателя, можно определить, что результаты использования дополнительных трансфертов в 2020 г. в целом соответствовали этим условиям. Так, для 63 субъектов Российской Федерации, уровень бюджетной обеспеченности которых меньше среднероссийского, прирост дополнительных трансфертов составил 452,2 млрд руб. (68% от общей величины). Однако 5 таких субъектов Российской Федерации<sup>10</sup> получили межбюджетные трансферты в меньшем объеме, чем в 2019 г. (на 28,5 млрд руб.). Исходя из этого следует предположить, что при распределении дополнительных трансфертов уровень бюджетной обеспеченности либо не принимался во внимание, либо не оказал влияние на общий результат.

С другой стороны, в отношении субъектов Российской Федерации, где объем налоговых и неналоговых доходов в номинальном выражении сократился по сравнению с 2019 г. (36 регионов), объем увеличения

<sup>8</sup> Вследствие этого не располагали возможностями для использования, например, займов и или иных инструментов для концентрации имеющихся ресурсов на первоочередных направлениях.

<sup>9</sup> Астраханская, Архангельская, Кемеровская области, Пермский край, Республики Удмуртия и Башкортостан.

<sup>10</sup> Чукотский автономный округ, Забайкальский край, Курганская, Калининградская и Псковская области.

дополнительных трансфертов составил 403,4 млрд руб., что не позволяет говорить и об этом факторе как о решающем. Аналогичным образом для территорий, где снижение налоговых и неналоговых доходов за год определено на уровне, превышающем 5% (17 регионов), изменение дополнительных трансфертов (только положительное) составило 188,5 млрд руб. при снижении их налоговых и неналоговых доходов на 312,1 млрд руб.

Исходя из такого анализа, можно сделать следующие выводы:

- оказание дополнительной помощи в период пандемии практически не коррелирует со снижением собственных доходов субъектов Российской Федерации;
- не фиксируется концентрация дополнительных трансфертов в отношении наиболее нуждающихся в поддержке субъектов Российской Федерации (регионов с наименьшим уровнем расчетной бюджетной обеспеченности), несмотря на то, что их возможности по существенному увеличению расходов были ограничены;
- в отношении 12 субъектов Российской Федерации при значительных объемах предоставленных ресурсов не обеспечено (за счет дополнительных трансфертов) восстановление выпадающих налоговых и неналоговых доходов, даже без учета инфляции;
- большая часть финансовой помощи распределена по большинству субъектов Российской Федерации вне наблюдаемой потребности с точки зрения изменения доходов, что скорее говорит о распылении имеющихся федеральных ресурсов, чем об их адресном использовании.

Гипотетически, данные факты обусловлены следующими обстоятельствами.

Во-первых, быстрота принятия решений определялась скоростью фиксации изменений ситуации пандемии и объективно высокой их неопределенностью. Это частично подтверждают сведения о ежемесячном перечислении дополнительных трансфертов. Причем речь идет о периодах, когда дать достоверную оценку ожидаемым объемам налоговых и неналоговых доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации не представлялось возможным.

Во-вторых, доминировал принцип распыления дополнительной поддержки по максимально широкому кругу получателей без учета индивидуальной потребности. Это не позволило решить задачу в отношении наиболее нуждающихся территорий и, одновременно, избыточные ресурсы оказались в регионах, не испытывавших трудностей с формированием доходной части их бюджетов.

В-третьих, методология распределения дополнительных трансфертов подчинялась учету избыточного количества различных факторов, взаимное влияние которых приводило к недостаточной точности и адресности поддержки.

### Оценка иных факторов

Помимо учета изменения налоговых и неналоговых доходов, роль которых, как было продемонстрировано выше, не являлась определяющей, целесообразно оценить иные факторы, возможно определяющие потребности консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в получении дополнительной федеральной поддержки. В качестве таковых, в наибольшей мере отвечающих задаче, авторами выбраны данные, официально наблюдаемые и публикуемые Росстатом:

- торговля и сфера услуг (в т.ч. туризм, общественное питание, сфера развлечений и др.);
- доходы населения;
- безработица (как наиболее наглядный результат воздействия пандемии);

Как и в отношении динамики доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации, произведены расчеты по сопоставлению объемов дополнительных трансфертов и изменений факторов, возможно характеризующих нуждаемость в этих ресурсах. В части первой категории данных результаты представлены в *таблице 8*.

Т а б л и ц а 8

**Сравнительный анализ изменения оборота розничной торговли в 2020 г. относительно 2019 г. и результатов предоставления дополнительных трансфертов**

Показатель	Значение
Отношение оборота розничной торговли за январь-декабрь 2020 г. к аналогичному периоду 2019 г. (в среднем по России), %	95,9
Количество субъектов Российской Федерации, где снижение значение показателя составило более среднестранового значения (относительно 2019 г.), ед.	36
% от общего количества субъектов Российской Федерации	42,4
Изменение дополнительных трансфертов для этих субъектов Российской Федерации в 2020 г. относительно 2019 г., млрд руб.	353,2
% от общей суммы по субъектам Российской Федерации	57,3

Источник: рассчитано авторами по [3; 7].

Снижение оборота розничной торговли как важного признака последствий пандемии наблюдалось по большинству субъектов Российской Федерации [3]. Только в 11 регионах Росстат отмечает его увеличение. Однако применение данного критерия обуславливает исключение из состава потенциальных получателей дополнительной поддержки. Например, это касается субъектов всего Северо-Западного федерального округа, в которых фиксируемое сокращение розничных торговых операций в 2020 г. не превышало среднестрановые значения. С другой стороны,



в части субъектов Российской Федерации, в которых сокращение масштабов розничной торговли было выше среднестранового значения (36 регионов), различия в размерах финансовой поддержки с иными субъектами Федерации не выходили за пределы статистической погрешности. Иначе говоря, прямая зависимость между изменением этого фактора и получением дополнительных трансфертов не обнаруживается.

Платные услуги в условиях 2020 г. могут быть признаны более точным показателем, отражающим сбалансированный итог спроса и предложения со стороны хозяйствующих субъектов на дополнительную федеральную помощь. Оценка по ним приведена в *таблице 9*.

Т а б л и ц а 9

**Сравнительный анализ изменения платных услуг населению  
в 2020 г. относительно 2019 г. и результатов предоставления  
дополнительных трансфертов**

Показатель	Значение
Отношение объема платных услуг населению за январь-декабрь 2020 г. к аналогичному периоду 2019 г. (в среднем по России), %	82,7
Количество субъектов Российской Федерации, где снижение значение показателя составило более среднестранового значения (относительно 2019 г.), ед.	11
<i>% от общего количества субъектов Российской Федерации</i>	<i>12,9</i>
Изменение дополнительных трансфертов для этих субъектов Российской Федерации в 2020 г. относительно 2019 г., млрд руб.	136,3
<i>% от общей суммы по субъектам Российской Федерации</i>	<i>22,1</i>

*Источник:* рассчитано авторами по [3; 7].

Однако применение данного фактора для оценки распределения дополнительных трансфертов также не проясняет картину. Общие масштабы сокращения потребления платных услуг *настолько существенны*, что рассматривать те или иные регионы в качестве безусловного приоритета при оказании дополнительной помощи не представляется возможным. Особенно с учетом того, что указанные 11 (12,9%) субъектов Российской Федерации получили 22,1% дополнительных трансфертов от их общей суммы по субъектам Российской Федерации.

Следующий фактор — изменение денежных доходов граждан, с одной стороны, является вполне пригодным для оценки воздействия пандемии в качестве последствий общего сокращения экономической активности. Но, с другой стороны, на изменение реальных денежных доходов существенно повлияли как обстоятельства объективного характера (структура экономики, доля сектора платных услуг и др.), так и политика федеральных органов власти в части повышения уровня оплаты труда работников медицинских учреждений. Результаты расчетов приведены в *таблице 10*.

Т а б л и ц а 10

**Сравнительный анализ изменения реальных денежных доходов  
в III квартале 2020 г. относительно аналогичного периода 2019 г.  
и результатов предоставления дополнительных трансфертов**

Показатель	Значение
Отношение реальных денежных доходов 2020 г. к аналогичному периоду 2019 г. (в среднем по России), %	96,4
Количество субъектов Российской Федерации, где снижение значения показателя составило более среднестранового значения (относительно 2019 г.), ед.	29
% от общего количества субъектов Российской Федерации	34,1
Изменение дополнительных трансфертов для этих субъектов Российской Федерации в 2020 г. относительно 2019 г., млрд руб.	280,6
% от общей суммы по субъектам Российской Федерации	45,5

Источник: рассчитано авторами по [3; 7].

Формирование состава субъектов Российской Федерации, для которых снижение/превышение денежных доходов отмечалось в масштабах, отличающихся от среднероссийских, определялось не только и не столько конкретными условиями 2020 г., сколько, скорее всего, *обстоятельствами вне рыночного характера*. Например, при потенциально высокой уязвимости Москвы к последствиям пандемии, реальные денежные доходы ее трудового населения за рассмотренный период не только не показали худшую, чем в среднем по стране динамику, но и выросли. Тем не менее при усреднении этих данных можно признать наличие достаточно высокого уровня соответствия приоритетов в распределении дополнительных трансфертов и динамики реальных денежных доходов.

Следующая гипотеза с точки зрения оценки обоснованности предоставления дополнительных трансфертов связана с изменениями уровня безработицы. При этом, как и в отношении ранее использованных показателей, исходные значения относительного количества незанятых лиц не принимались во внимание. В случае использования этого фактора (сложившегося на начало 2020 г.) в ситуации пандемии пришлось бы принять в качестве обязательного основания для оказания поддержки наблюдаемые уже в течение десятилетий известные и крайне существенные отклонения данных отдельных регионов от средних по Российской Федерации. Речь идет, например, о Республике Ингушетии, которая и в 2019 г. демонстрировала уровень безработицы на уровне 26,8% от численности трудоспособного населения [3]. В связи с этим применялись сопоставления данных роста доли безработных лиц по конкретным субъектам Российской Федерации не со средним по стране уровнем, а с предшествующим периодом. Результаты расчетов представлены в *таблице 11*.

Т а б л и ц а 11

**Сравнительный анализ изменения уровня безработицы  
в октябре-декабре 2020 г. относительно 2019 г.  
и результатов предоставления дополнительных трансфертов**

Показатель	Значение
Разница между уровнем безработицы в 2020 г. к аналогичному периоду 2019 г. (в среднем по России), %	1,5
Количество субъектов Российской Федерации, где увеличение значения показателя составило более среднестранового значения (относительно 2019 г.), ед.	34
% от общего количества субъектов Российской Федерации	40,0
Изменение дополнительных трансфертов для этих субъектов Российской Федерации в 2020 г. относительно 2019 г., млрд руб.	212,0
% от общей суммы по субъектам Российской Федерации	34,4

Источник: рассчитано авторами по [3; 7].

Даже учитывая сложность прогнозирования изменения уровня занятости, непосредственной организации и реализации мер, направленных на предотвращение роста количества безработных граждан, степень концентрации дополнительных трансфертов остается крайне невысокой. Кроме того, прирост уровня безработицы наблюдался в подавляющем большинстве субъектов Российской Федерации (в 80 регионах). Поэтому обеспечить выявление вполне определенной и объективной потребности в финансовой поддержке из федерального бюджета на основании данного фактора становится затруднительным. Тем не менее необходимо указать, что для 7 субъектов Российской Федерации, где уровень занятости в 2020 г. сократился сильнее, чем в среднем по стране, объемы прироста дополнительных трансфертов были отрицательными, что малообъяснимо.

Интегральное сопоставление социально-экономических факторов, отражающих последствия пандемии, и отношение дополнительных трансфертов в 2020 г. к данным 2019 г. по субъектам Российской Федерации показано на *рисунке 3*.

Легко видеть, что приведенный график не дает оснований для фиксации однозначной зависимости между социально-экономическими показателями (использованными авторами для сопоставлений) и результатами распределения дополнительных трансфертов:

- наблюдается как относительно избыточный уровень поддержки в отношении тех территорий, где ситуация объективно была лучше среднероссийской, так и дефицит ресурсов в отношении регионов, в которых, напротив, совокупность данных свидетельствовала о высокой потребности в получении дополнительной помощи;

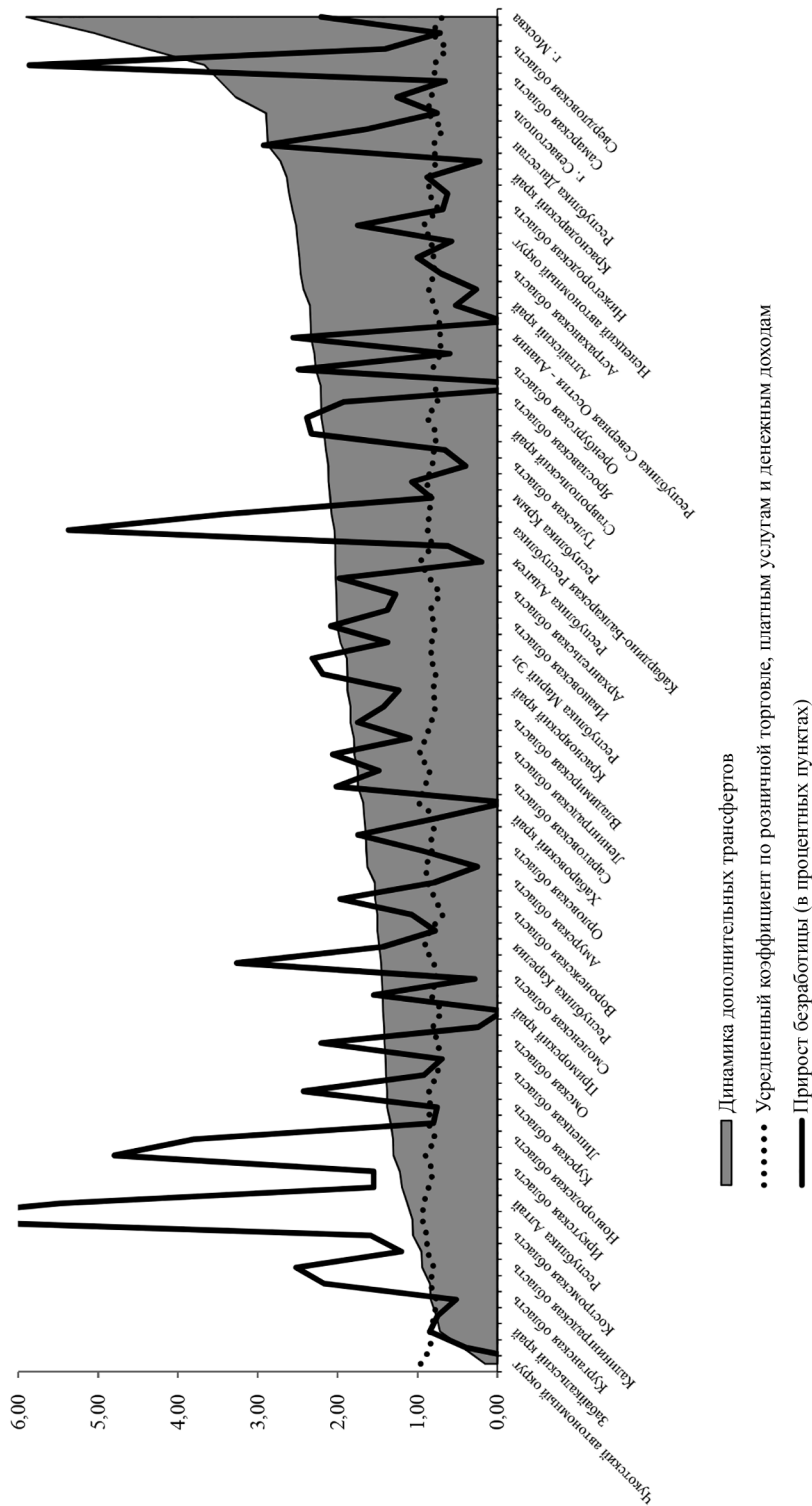


Рис. 3. Сопоставление социально-экономических факторов, отражающих последствия пандемии (табл. 8–11), и отношения дополнительных трансфертов в 2020 г. к данным 2019 г.

- дополнительные трансферты предоставлялись на квазизаконных основаниях, возможно, с учетом иных факторов, чем предложенных в настоящем исследовании. В противном случае следует признать, что масштабная федеральная помощь, методология, сроки и определение объемов предоставляемых трансфертов были выполнены на уровне, сомнительном с точки зрения и качества, и эффективности, без необходимой публичности и прозрачности.

В любом случае при оценке эффективности использования дополнительных трансфертов в 2020 г., в т.ч. в рамках работы над проектом федерального закона об исполнении федерального бюджета за 2020 г., основания, методология, подходы и прочие факторы должны быть выявлены.

Справедливости ради укажем, что в условиях, когда предсказать развитие пандемии в каждом конкретном субъекте Российской Федерации, определить достаточность уровня их обеспеченности было затруднительным по вполне объективным причинам. Необходимо признать, что как определение общих объемов дополнительных трансфертов, так и их распределение по территориям не могло быть точным.

Кроме того, авторы обратили внимание на особую тщательность исполнения федеральными органами власти вновь назначенных бюджетных назначений (*колонка 5 табл. 3*) по разделу «Здравоохранение» в объеме 1 334,4 млрд руб. (96,5% от утвержденных назначений). Сопоставление дополнительных (по сравнению с 2019 г.) расходов субнациональных бюджетов на здравоохранение и дополнительных трансфертов, полученных из федерального бюджета, позволили, наконец, выявить не только прямую, но и строгую зависимость между ними, как это показано на *рисунке 4*.

Сравнение динамики федеральной поддержки и расходов на здравоохранение показало, что дополнительные трансферты, по сути, и определяли потребность регионов в получении этих сумм. По меньшей мере размеры дополнительных расходов на охрану здоровья напрямую зависели от сумм, которые в 2020 г. были предоставлены из федерального бюджета. Но их величины, как показано выше, не определялись ни характером, ни значениями, ни динамикой рассмотренных факторов и их показателей.

### ***Заключение***

Результаты нашего исследования показали, что не фактор изменения налоговых и неналоговых доходов в 2020 г. относительно данных 2019 г. (данные *табл. 7*) и не отдельные социально-экономические факторы (данные *табл. 8–11*) предопределяли потребности по сбалансированности консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации, а установленные (в оперативном, не публичном порядке, с применением не вполне прозрачных процедур) федеральными органами власти дополнительные расходные обязательства.

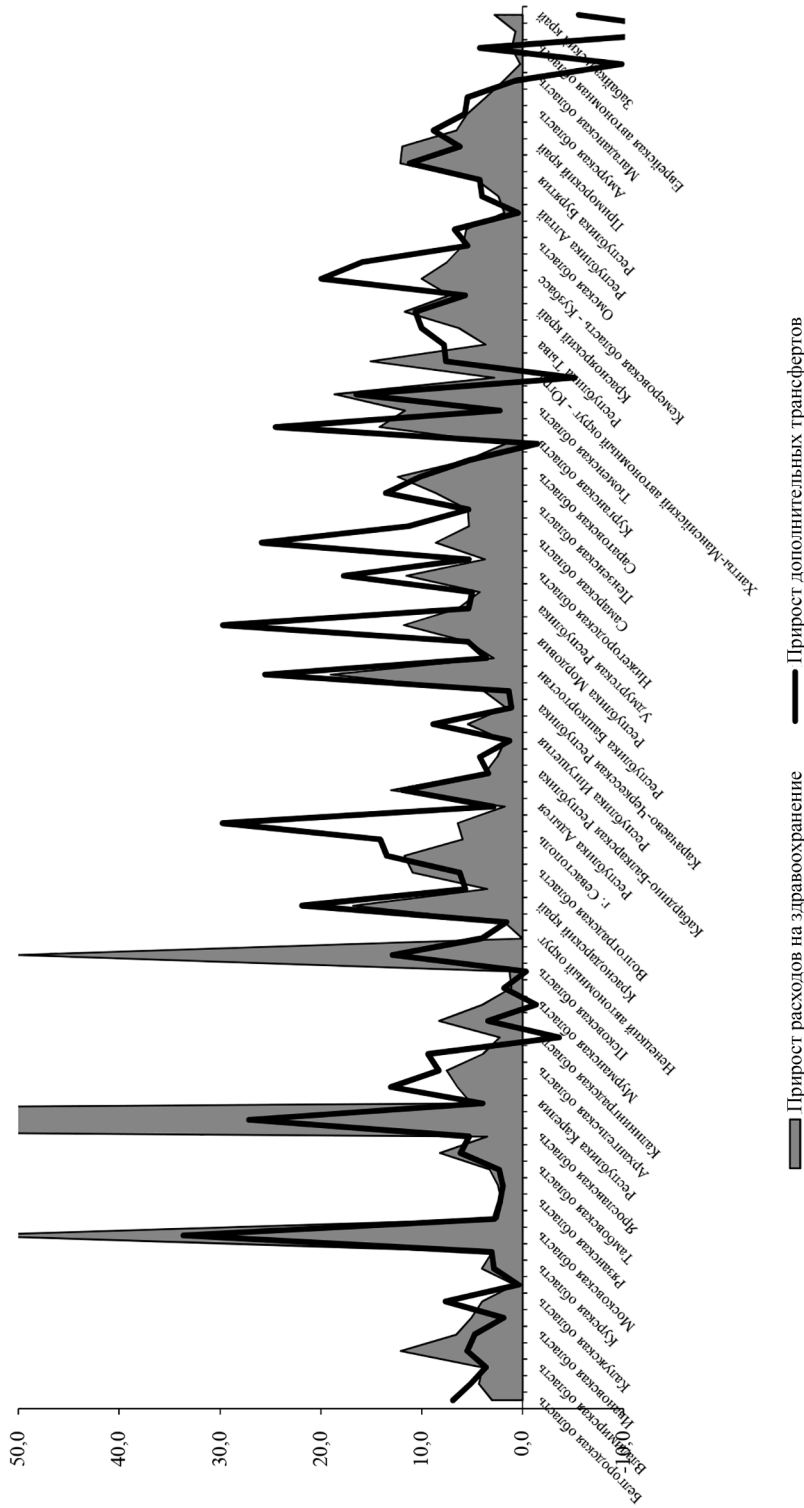


Рис. 4. Изменение расходов на здравоохранение и доходов от дополнительных трансфертов в консолидированных бюджетах субъектов Российской Федерации в 2020 г. относительно 2019 г., млрд руб.



Особые условия и порядок предоставления беспрецедентно значительных объемов межбюджетных трансфертов субъектам Российской Федерации в 2020 г., причем именно в отношении дополнительных трансфертов, не дают оснований для того, чтобы считать их достаточно эффективными. Как по удовлетворению потребностей отдельных регионов, так и по прозрачности, публичности и методологической чистоте. Недостаточная (не обнаруженная) связь распределения федеральной помощи с объективным дефицитом финансовых ресурсов в регионах привела к тому, что без получения дополнительных сведений о причинах, подходах и последствиях использования как общих сумм, так и конкретных назначений по субъектам Российской Федерации, значительная часть этих средств может быть определена как сомнительная с точки зрения и обоснованности, и результативности.

Важно указать, что именно в 2020 г. ситуация, предопределяющая низкую степень точности прогнозирования развития пандемии и иных предшествующих, сопутствующих и последующих факторов, позволяла в первую очередь обратиться к преимущественному использованию возвратных и возмездных ресурсов (бюджетных кредитов) вместо стандартных межбюджетных трансфертов. Однозначный выбор в пользу дотаций и иных межбюджетных трансфертов, во-первых, сделал невозможным компенсировать допущенные (в т.ч. и по объективным причинам) ошибки, а, во-вторых, сформировал условия для новой проблемы — неизбежного сокращения масштабов финансовой помощи в 2021 г. и последующих периодах, причем вне наблюдаемых возможностей оценки положительного/негативного политического итога этих действий.

Представляется необходимым еще раз вернуться к вопросу о базовых основаниях и подходах как к выбору лучшего соотношения доходов (доходных источников) федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов, направлений и оснований поддержки субнациональных бюджетов, общего количества разрозненных и даже разнонаправленных межбюджетных трансфертов, так и к вопросам обеспечения прозрачности, публичности и подотчетности предлагаемых решений. В противном случае ситуация, когда размер федеральной поддержки заведомо равен достаточно произвольно сформированной потребности в ее получении, может повториться и впредь. Предложенная методология оценки механизмов и результатов распределения объемов финансовой помощи по каждому субъекту Российской Федерации показала свою результативность и может быть рекомендована к применению в будущих периодах.

### Список литературы

1. Оперативные показатели / Федеральная служба государственной статистики. URL: <https://rosstat.gov.ru>
2. Информация о социально-экономическом положении России. Январь 2021 года / Федеральная служба государственной статистики. URL: <https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/OmnPvYUx/oper-01-21.pdf>
3. Информация для ведения мониторинга социально-экономического положения субъектов Российской Федерации в январе-декабре 2020 года / Федеральная служба государственной статистики. URL: <https://rosstat.gov.ru/folder/11109/document/13259>
4. Проект федерального закона «О федеральном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов» / Система обеспечения законодательной деятельности РФ. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/802503-7>
5. Проект федерального закона «Об исполнении федерального бюджета за 2019 год» / Система обеспечения законодательной деятельности РФ. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/1020025-7>
6. Федеральный закон от 02.12.2019 № 380-ФЗ (ред. от 18.03.2020) «О федеральном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов».
7. Исполнение бюджетов / Казначейство России. URL: <https://roskazna.gov.ru/ispolnenie-byudzhetrov/>
8. Морозов О.В., Бирюков А.Г., Васильев М.А. К вопросу об эргономичности федерального бюджетного процесса // «Экономика. Право. Общество». 2019. № 2 (18). С. 107–121.
9. Лыкова Л.Н. Региональные бюджеты в 2020 г.: устойчивость доходов в условиях кризиса // Федерализм. 2020. Т. 25. № 4 (100). С. 200–218. DOI: <http://dx.doi.org/10.21686/2073-1051-2020-4-200-218>
10. Бирюков А.Г. О практике предоставления бюджетных кредитов бюджетам субъектов Российской Федерации // Власть. 2012. № 1. С. 12–21.
11. Объем и структура государственного долга субъектов Российской Федерации и долга муниципальных образований / Министерство финансов России. URL: [https://minfin.gov.ru/ru/performance/public\\_debt/subdbt/](https://minfin.gov.ru/ru/performance/public_debt/subdbt/)
12. Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов / Министерство финансов России. URL: [https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2020/10/main/ONBNiTPP\\_2021\\_2023.pdf](https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2020/10/main/ONBNiTPP_2021_2023.pdf)
13. Морозов О.В., Бирюков А.Г., Васильев М.А. Статистика межрегиональных различий и состояние бюджетной системы Российской Федерации // Статистика и Экономика. 2019. № 4. С. 73–89.
14. Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2020 г. и плановый период 2021 и 2022 гг. / Система обеспечения законодательной деятельности. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/download/F8DF5108-EC19-4E6C-B83B-51C925D7BBC1>

### References

1. Operativnye pokazateli [Operational indicators], *Federal'naiia sluzhba gosudarstvennoi statistiki* [Federal State Statistics Service]. (In Russ.). Available at: <https://rosstat.gov.ru>
2. Informatsiia o sotsial'no-ekonomicheskom polozhenii Rossii. Ianvar' 2021 goda [Information about the socio-economic situation of Russia. January 2021], *Federal'naiia*

*sluzhba gosudarstvennoi statistiki* [Federal State Statistics Service] (In Russ.). Available at: <https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/OmnPvYUx/oper-01-21.pdf>

3. Informatsiia dlia vedeniia monitoringa sotsial'no-ekonomicheskogo polozheniia sub"ektov Rossiiskoi Federatsii v ianvare-dekabre 2020 goda [Information for monitoring the socio-economic situation of the subjects of the Russian Federation in January-December 2020], *Federal'naia sluzhba gosudarstvennoi statistiki* [Federal State Statistics Service]. (In Russ.). Available at: <https://rosstat.gov.ru/folder/11109/document/13259>

4. Proekt federal'nogo zakona «O federal'nom biudzhete na 2020 god i na planovyi period 2021 i 2022 godov» [Draft Federal law "On the Federal budget for 2020 and for the planning period of 2021 and 2022"], *Sistema obespecheniia zakonodatel'noi deiatel'nosti RF* [The System of Ensuring the Legislative Activity of the Russian Federation]. (In Russ.). Available at: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/802503-7>

5. Proekt federal'nogo zakona «Ob ispolnenii federal'nogo biudzheta za 2019 god» [Draft Federal Law "On the execution of the Federal budget for 2019"], *Sistema obespecheniia zakonodatel'noi deiatel'nosti RF* [The System of Ensuring the Legislative Activity of the Russian Federation]. (In Russ.). Available at: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/1020025-7>

6. Federal'nyi zakon ot 02.12.2019 № 380-FZ (red. ot 18.03.2020) «O federal'nom biudzhete na 2020 god i na planovyi period 2021 i 2022 godov» [Federal Law No. 380-FZ of 02.12.2019 (as amended on 18.03.2020) "On the Federal Budget for 2020 and for the Planning Period of 2021 and 2022"].

7. Ispolnenie biudzhetov [Execution of Budgets], *Kaznacheistvo Rossii* [Treasury of Russia]. (In Russ.). Available at: <https://roskazna.gov.ru/ispolnenie-byudzhetov/>

8. Morozov O.V., Biriukov A.G., Vasil'ev M.A. K voprosu ob ergonomichnosti federal'nogo biudzhethnogo protsessa [On the Issue of Ergonomics of the federal Budget Process], *Ekonomika. Pravo. Obshchestvo* [Economy. Right. Society], 2019, No. 2 (18), pp. 107–121.

9. Lykova L.N. Regional'nye biudzhety v 2020 g.: ustoichivost' dokhodov v usloviakh krizisa [Regional Budgets in 2020: Income Sustainability in the Context of the Crisis], *Federalizm* [Federalism], 2020, Vol. 25, No. 4 (100), pp. 200–218. DOI: <http://dx.doi.org/10.21686/2073-1051-2020-4-200-218>

10. Biriukov A.G. O praktike predostavleniia biudzhethnykh kreditov biudzheta sub"ektov Rossiiskoi Federatsii [On the Practice of Providing Budget Loans to the Budgets of the Subjects of the Russian Federation], *Vlast'* [Power], 2012, No. 1, pp. 12–21.

11. Ob"em i struktura gosudarstvennogo dolga sub"ektov Rossiiskoi Federatsii i dolga munitsipal'nykh obrazovaniy [Volume and structure of the state debt of the subjects of the Russian Federation and the debt of municipalities], *Ministerstvo finansov Rossii* [Ministry of Finance of Russia]. (In Russ.). Available at: [https://minfin.gov.ru/ru/performance/public\\_debt/subdbt/](https://minfin.gov.ru/ru/performance/public_debt/subdbt/)

12. Osnovnye napravleniia biudzhethnoi, nalogovoi i tamozhenno-tarifnoi politiki na 2021 god i na planovyi period 2022 i 2023 godov [The Main Directions of the Budget, Tax and Customs Tariff Policy for 2021 and for the Planning Period of 2022 and 2023], *Ministerstvo finansov Rossii* [Ministry of Finance of Russia]. (In Russ.). Available at: [https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2020/10/main/ONBNiTTP\\_2021\\_2023.pdf](https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2020/10/main/ONBNiTTP_2021_2023.pdf)

13. Morozov O.V., Biriukov A.G., Vasil'ev M.A. Statistika mezhregional'nykh razlichii i sostoianie biudzhethnoi sistemy Rossiiskoi Federatsii [Statistics of interregional differences and the state of the budget system of the Russian Federation], *Statistika i Ekonomika* [Statistics and Economics], 2019, No. 4, pp. 73–89.

14. Osnovnye napravleniia biudzhethnoi, nalogovoi i tamozhenno-tarifnoi politiki na 2020 g. i planovyi period 2021 i 2022 gg. [The Main Directions of the Budget,

Tax and Customs and Tariff Policy for 2020 and the Planning Period of 2021 and 2022], *Sistema obespecheniia zakonodatel'noi deiatel'nosti* [Legislative Support System]. (In Russ.). Available at: <https://sozd.duma.gov.ru/download/F8DF5108-EC19-4E6C-B83B-51C925D7BBC1>

## QUESTIONS TO THE DOMESTIC PRACTICE OF INTER-BUDGETARY REGULATION IN THE PANDEMIC SITUATION OF 2020

*In the context of the development of the pandemic in 2020, the federal budget and subnational budgets of the Russian Federation were executed with significant deviations from the indicators and norms approved by the relevant laws and decisions. Certain provisions of the Budget Code of the Russian Federation were suspended. A mechanism for flexible execution of budgets has been formed. Its use led to a significant increase in budget expenditures and the federal budget deficit, despite the fact that the current law on the federal budget determined a high level of its surplus. The subjects of the Russian Federation and municipalities in the conditions of the pandemic formed a new order for additional financial resources, the amount of which was specified and changed during 2020. These circumstances affected the level of budget security of the consolidated budgets of the constituent entities of the Russian Federation and caused a radical increase in inter-budget transfers compared to 2019. To assess the effectiveness of decisions in the field of inter-budget regulation implemented in 2020, a general analysis of the conditions of legal regulation, as well as the timing and consequences of the distribution and provision of inter-budget transfers from the federal budget to the budgets of the constituent entities of the Russian Federation was carried out. A methodology is proposed and a factor analysis of the relationship between the volume of federal support and the needs of the regions in obtaining it is carried out. The results of the evaluation indicate both that there is no strict correlation between them, and that additional support was not accompanied by the setting of appropriate goals and objectives, and the timely preparation of a methodology for allocating resources. The proposed methodology for assessing the mechanisms and results of the distribution of financial assistance for each subject of the Russian Federation has shown its effectiveness and can be recommended for its application in future periods.*

**Keywords:** region, budget security, budget policy, consolidated budgets of the subjects of the Russian Federation, inter-budget regulation, inter-budget transfers, tax and non-tax revenues, strategic planning, unemployment rate, efficiency of the system of inter-budget relations.

JEL: H12, H61, H68, H74, H77

*Дата поступления — 07.05.2021 г.*

### **МОРОЗОВ Олег Викторович**

кандидат философских наук, руководитель научной школы «Высшая школа публичной политики», член Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации;

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Российский экономический университет имени Г.В. Плеханова» / Стремянный пер., д. 36, г. Москва, 117997.

e-mail: moleg566@gmail.com

**БИРЮКОВ Алексей Геннадьевич**

кандидат экономических наук, помощник депутата;  
Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации /  
Охотный ряд, д. 1, г. Москва, 103265.  
e-mail: Juicer@mail.ru

**MOROZOV Oleg V.**

Cand. Sc. (Philosophy), Head of Higher School of Public Policy; Member of  
Council of Federation of Federal Assembly of Russian Federation;  
Federal State Budgetary Federation Institute of Higher Education Plekhanov  
Russian University of Economics / 36, Stremyanny lane, Moscow, 117997.  
e-mail: moleg566@gmail.com

**BIRYUKOV Aleksey G.**

Cand. Sc. (Econ.), assistant to the Deputy;  
The State Duma of Federal Assembly of Russian Federation / 1, Okhotny  
Ryad, Moscow, 103265.  
e-mail: Juicer@mail.ru

**Для цитирования:**

Морозов О.В., Бирюков А.Г. Вопросы к отечественной практике меж-  
бюджетного регулирования в ситуации пандемии 2020 г. // Федерализм.  
2021. Т. 26. № 2 (102). С. 84–114. DOI: <http://dx.doi.org/10.21686/2073-1051-2021-2-84-114>