

УДК 338+332

DOI: 10.18324/2224-1833-2022-4-55-60

Формирование доходов бюджетов дальневосточных субъектов федерации в условиях пандемии коронавируса

С.Н. Леонов

Институт экономических исследований Дальневосточного отделения РАН,
ул. Тихоокеанская, 153, Хабаровск, Россия
Leonov@ecrin.ru

Статья поступила 24.11.2022, принята 05.12.2022

Показано, что на Дальнем Востоке сильное влияние на доходы региональных бюджетов оказали первая и вторая волны эпидемии, а выход регионов из коронавирусного кризиса имел разную скорость. Быстрее восстанавливаются регионы обрабатывающей промышленности, у добывающих регионов данный процесс идет медленнее. Выявлено изменение в кризисный период уровня транспарентности (прозрачности) межбюджетных отношений в макрорегионе.

Ключевые слова: пандемия коронавируса, региональная бюджетная политика, Дальний Восток.

Formation of budget revenues of the Far Eastern Subjects of the Russian Federation in the context of the coronavirus pandemic

S.N. Leonov

Pacific National University; 136, Tikhookeanskaya St., Khabarovsk, Russia
Leonov@ecrin.ru

Received 24.11.2022, accepted 05.12.2022

It is shown that in the Far East, the first and second waves of the epidemic had a strong impact on the revenues of regional budgets, and the regions' exit from the coronavirus crisis had different speeds. The regions of the manufacturing industry recover faster, the process is slower in the extractive regions. The change in the level of transparency of inter-budgetary relations in the macroregion during the crisis period is revealed.

Keywords: coronavirus pandemic, regional budget policy, Far East.

Введение. Коронавирусная пандемия, явилась причиной российского кризиса 2020-2021 гг., повлияла на все сектора экономики [1; 2; 3] и, как следствие, на доходы региональных бюджетов [4; 5; 6]. Сказалась она и на состоянии бюджетов дальневосточных субъектов РФ [7; 8].

Главный удар кризиса на Дальнем Востоке был порожден локдауном первой волны пандемии, выпавшем на второй квартал 2020 г. Последовавшее за этим частичное восстановление экономики продолжалось до октября 2020 г. и было прервано второй волной пандемии, растянувшейся на зиму 2020-2021 годов [9]. Вторая волна пандемии была мягче по ограничениям для работников, но осложнила восстановительный рост экономики [10] и, как следствие, состояние региональных бюджетов. В динамике пандемии на Дальнем Востоке были характерны третья (июль 2021г.) и четвертая (декабрь 2021г.) волны ковида, когда пико-

вое число заболевших составляло в месяц 48,8 тыс. и 67,7 тыс. человек, соответственно [11].

В работе рассмотрено воздействие пандемии на доходы бюджетов регионов Дальнего Востока, оценена степень изменения зависимости региональных бюджетов от федеральных трансфертов, показано, стали ли более прозрачными межбюджетные отношения в период кризиса и получили ли дальневосточные субъекты РФ большую самостоятельность в принятии решений в части региональных финансов.

Анализ динамики и оценки темпов выхода из возникшего кризиса выполнен по квартальным данным Федерального Казначейства об исполнении консолидированных бюджетов субъектов Федерации нарастающим итогом за 2020-2021 и предыдущие годы. Рассматривались все доходы бюджетов дальневосточных субъектов федерации – собственные (налоговые и неналоговые), а также

объем и динамика трансфертов, как в целом, так и по отдельным их видам (дотации, субсидии, субвенции и иные трансферты)¹.

Следует отметить, что состояние региональных бюджетов в 2020 г. рассматривалось в аналитических бюллетенях НИУ ВШЭ [12] и в работах ряда исследователей [4; 6; 13]. Во всех работах отмечался спад доходов бюджетов в период локдауна при сильном росте трансфертов из федерального в региональные бюджеты, но не проводилось сравнения результатов первой и последующих волн коронавируса для региональных бюджетов на основе квартальной динамики индикаторов региональных бюджетов.

Результаты исследования

1. Анализ поквартальных данных формирования доходов дальневосточных бюджетов за 2019-2021 гг. показал различие глубины спада и скорости «восстановления» бюджетных доходов после эпидемии по регионам. Наиболее сильно пострадали регионы добывающей специализации, а Сахалинская область и Чукотский автономный округ (ЧАО) даже по итогам 2021г. все еще не смогли восстановить «доковидную» структуру доходов бюджетов.

Во 2 квартале 2020 г. собственные (налоговые и неналоговые) доходы консолидированных бюджетов дальневосточных субъектов РФ сократились на 19%, в т.ч. поступление налогов на прибыль упало на 29%, налога на доходы физических лиц (НДФЛ) – на 3,5%, а налоги на совокупный доход, косвенно характеризующие состояние малого предпринимательства (МСП) в регионе, - на 28,7% по сравнению с тем же периодом 2019 г. (табл.1)

Сильнее всего пострадали добывающие регионы, где падение производства на крупных компаниях привело к резкому сокращению объемов полученной прибыли и сокращению поступления налога на прибыль в бюджеты территорий.

Максимальный объем выпадающих доходов за апрель-июнь 2020 г. имела Сахалинская область, недополучившая в региональный бюджет 27,3 млрд. рублей из-за жесткого карантина. Ниже, чем в среднем по ДВ (-29%), «просели» отчисления по налогу на прибыль в Камчатском крае (-65%), Республике Бурятия (-50%), Сахалинской области (-46%), Забайкальском крае (-42%).

Резкое падение собственных доходов региональных бюджетов привело к резкому росту объемов федеральных трансфертов, которые возросли во 2 квартале 2020 г. ко 2 кварталу 2019 г. в целом по РФ на 73%, а на Дальнем Востоке, в частности, - на 47%. Трансфертные вливания продолжились и в 3 квартале 2020 г. (по России рост составил 58%, а на Дальнем Востоке – 34% к 3 кварталу 2019 г.) (см. табл.1), что позволило смягчить негативное воздействие на наполняемость региональных бюджетов снижения поступлений по основным налоговым статьям. Поступления по НДФЛ в это время выросли благодаря большой доле занятых в бюджетной сфере, где проводилась индексация заработной платы.

Динамика бюджетных параметров по итогам 2020 г. в целом по Дальнему Востоку оказалась даже лучше, чем среднероссийская ситуация. Если в среднем по Российской Федерации собственные доходы снизились на 2%, то на Дальнем Востоке у региональных бюджетов фиксировался рост этого показателя на 0,2% к уровню 2019г.

Наиболее жестко и более заметно, чем на национальном уровне, на пандемию отреагировал дальневосточный малый бизнес, традиционно функционирующий в регионе в сложных социально-экономических условиях [14]. Поступления по налогу на совокупный доход, который платит малый бизнес, на Дальнем Востоке за 2020 год сократились на 7%, при падении в 0,7% по России в целом.

В результате, можно говорить о затухании в России влияния второй волны пандемии коронавируса на региональную бюджетную сферу к началу 2021 г., чему, в частности, поспособствовала и мощная трансфертная накачка региональных бюджетов, возросшая за 2020 г. почти на 60%.

В отличие от среднероссийской ситуации, на Дальнем Востоке вторая волна коронавируса привела к падению на 5% доходов консолидированных региональных бюджетов в 1 квартале 2021 г. в сравнении с 1 кварталом 2020 г., что было инициировано сокращением на 33,4% поступлений по налогу на прибыль (главным образом в добывающих регионах), а также торможением политики трансфертной накачки дальневосточных территорий.

Сложности с администрированием налога на прибыль возникли в Республике Саха, где падение поступления данного налога составило 31% (-4,8 млрд руб.), а также на Сахалине, где отмечалось сокращение поступления налога на прибыль в областной бюджет на 70,3% (-35,6 млрд руб.) в сравнении с 1 кварталом 2020 г.

¹ Субсидии выделяются регионам на конкретные цели и предусматривают софинансирование со стороны региона; субвенции направляются на выполнение федеральных полномочий, делегированных субъекту Федерации (например, - выплата пособия по безработице и т.п.); иные межбюджетные трансферты также имеют целевой характер и только дотации могут свободно использоваться регионами без оглядки на федеральный уровень власти.

Таблица 1. Динамика прироста доходов консолидированных бюджетов регионов России и Дальнего Востока в 2020 и 2021 гг., в % к аналогичному периоду предыдущего года

	2 кв 2020		3 кв 2020		4 кв 2020		2020 к		1 кв 2021		2 кв 2021		3 кв 2021		4 кв 2021		2021 к	
	2 кв 2019		3 кв 2019		4 кв 2019		2019		1 кв 2020		2 кв 2020		3 кв 2020		4 кв 2020		2020	
	РФ	ДВ	РФ	ДВ	РФ	ДВ	РФ	ДВ	РФ	ДВ	РФ	ДВ	РФ	ДВ	РФ	ДВ	РФ	ДВ
Все доходы консолидированных бюджетов	-5	-0,1	11	8	21	5	10	9	11	-5	25	13	21	29	14	18	18	14
В том числе:																		
- собственные (налоговые и неналоговые)	-20	-19	-1	-6	7	3	-2	0,2	8	-13	40	27	31	43	27	28	27	20
- налог на прибыль	-27	-29	-17	-17	-7	15	-13	4	15	-33	53	25	85	71	77	28	55	9
- НДФЛ	-10	-4	11	7	16	11	8	6	4	1	33	19	9	4	9	10	13	9
- налог на совокупный доход	-28	-29	5	-11	16	1	-0,7	-7	18	-6	80	60	29	18	21	27	37	25
Общая сумма трансфертов из других бюджетов	73	47	58	34	65	8	60	25	26	17	-11	-7	-2	9	-13	6	-5	5

Источник: рассчитано по «Информация об исполнении консолидированного бюджета субъекта РФ и бюджета территориального государственного внебюджетного фонда» (<https://roskazna.ru/ispolnenie-byudzheto/konsolidirovannye-byudzhetny-subektov/>)

При этом региональные трансферты в Республике Саха возросли лишь на 6,8% (1,6 млрд руб.), не компенсировав региону проблемы с поступлением налога на прибыль, а в случае Сахалинской области вообще в 1 квартале 2021 г. было отмечено сокращение трансфертов на 14,2%.

В ходе третьей и четвертой волн коронавируса ситуация улучшилась. Собственные доходы бюджетов и по Дальнему Востоку, и по Российской Федерации, росли в третьем, четвертом кварталах и в целом за 2021 год. При этом наблюдалось медленное и неравномерное по территориям восстановление налога на прибыль, наиболее значимого для развитых и ресурсно-ориентированных регионов (по итогам 2021 г. поступления налога на прибыль в бюджет Сахалинской области оказались на 27%, а в Чукотском автономном округе – на 29% ниже уровня 2020 года, соответственно).

2. Зависимость бюджетов дальневосточных субъектов Федерации от трансфертов (доля

трансфертов в доходах консолидированных бюджетов), бывшая в предпандемийные годы у дальневосточных регионов и так выше среднероссийской, возросла в 2020 г. у большинства дальневосточных регионов еще сильнее, за исключением Чукотского автономного округа, Сахалинской и Магаданской областей. Однако доля дотаций, реально позволяющих региональным властям распоряжаться средствами и направлять их на развитие территории, в структуре «трансфертной помощи» резко сократилась (табл.2).

В 2020 году величина трансфертов возросла беспрецедентно – на 54% по России и на 25% по дальневосточным регионам. При этом в структуре трансфертов наиболее быстро росли целевые виды помощи (субсидии и субвенции), что автоматически снижало столь необходимую регионам самостоятельность в маневре бюджетными ресурсами (табл. 2).

Таблица 2. Динамика изменения величины трансфертов

	Динамика роста, %					
	2019/2018		2020/2019		2021/2020	
	РФ	ДВ	РФ	ДВ	РФ	ДВ
Безвозмездные поступления (трансферты)	117,6	125,4	153,9	125,0	97,4	103,1
Дотации, всего	89,2	97,3	141,1	118,1	78,4	92,7
В том числе:						
- дотации на выравнивание	104,8	102,3	106,3	108,6	100,1	100,2
- дотации на сбалансированность	63,6	76,9	235,5	169,2	51,8	129,9
Субсидии	145,0	189,4	181,6	198,4	117,9	141,0
Субвенции	119,6	123,3	152,8	143,5	85,7	95,4

Источник: рассчитано по «Информация об исполнении консолидированного бюджета субъекта РФ и бюджета территориального государственного внебюджетного фонда» (<https://roskazna.ru/ispolnenie-byudzheto/konsolidirovannye-byudzhetny-subektov/>)

Другими словами, дополнительно передаваемую в регионы финансовую помощь региональные правительства могли тратить только на заранее оговоренные направления.

Динамика разных видов трансфертов диктовалась различными причинами. Опережающий рост субсидий в значительной мере объяснялся увеличением помощи регионам в части выплат социальных пособий на детей (рождение третьего ребенка в семье, пособия на детей от 3 до 7 лет). Суммарно на эти две субсидии приходилось около четверти всех субсидий, полученных регионами в 2020 г. [15]. Остальные субсидии имели целью софинансирование национальных проектов.

Рост субвенций объяснялся необходимостью решения проблем занятости в условиях кризиса (речь – о средствах на выплаты пособий по безработице), поскольку выплата пособий по безработице относится к федеральным полномочиям.

Дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности (самый прозрачный тип трансфертов) рассчитываются по формуле и в целом относительно стабильны по годам. Их рост в 2020 г. находился на уровне 6-8%, что сопоставимо с инфляционными параметрами. Но это именно та помощь, которая позволяет регионам самостоятельно распределять ее в соответствии с собственным видением региональных проблем. Фактически, доля дотаций на выравнивание в сумме трансфертов дальневосточных регионов сокращалась с 52% в 2018 до 42% в 2019 и 36,9% в 2020, составив 35,8% в 2022 г. Дотации на сбалансированность относятся к форс-мажорным инструментам бюджетной политики (увеличиваются в период кризисов). Таким образом, в общей величине трансфертов, полученных регионами из федерального центра, доля дотаций на выравнивание, которые дальневосточные регионы могли бы тратить самостоятельно на собственные нужды, сокращалась в рассматриваемый период.

3. Кризис выявил отсутствие четких критериев в оказании «трансфертной помощи» регионам. Транспарентность (прозрачность) оказания помощи субъектам Федерации за время пандемийного кризиса ухудшилась, что фактически формирует антистимулы к региональному развитию, порождает лоббизм и «телефонное право».

Причиной ситуации следует назвать ухудшение координации работ по оказанию помощи регионам федеральными структурами, поскольку региональные трансферты предоставляются тер-

риториям не только Министерством финансов, но и другими федеральными органами. Ухудшение транспарентности следует из анализа соотношения потерь бюджетов² дальневосточных субъектов федерации и объемов дополнительных трансфертов текущего года по сравнению с предшествующим (см. табл. 3).

Как видно из данных таблицы 3, за 2020 г., собственные доходы бюджетов дальневосточных субъектов РФ увеличились лишь на 1,7 млрд рублей, а в регион были дополнительно «влиты» 101,7 млрд рублей федеральных трансфертов. При этом, слабее всего на пике пандемии в 2020 г. федеральный центр «помог» Сахалинской области. Ей не только не компенсировали снижение на 14,5 млрд руб. собственных доходов в 2020 г. по сравнению с 2019, но и на 6,8 млрд руб. сократили величину трансфертов. Видимо, федеральные власти посчитали, что нефтегазодобывающая область, как и горнодобывающий Чукотский автономный округ, которому уменьшили трансферт на 11,3 млрд. рублей, справятся сами. Притом, что, например, Якутия, Приморский и Хабаровский края по итогам 2020 г. получили весьма значимые трансфертные компенсации за гораздо меньшие сокращения собственных доходов, чем Сахалинская область.

Улучшение экономической ситуации в 2021 году и, как следствие, увеличение собственных доходов регионов на 159,2 млрд рублей, повлекло сокращение величины трансфертов в сравнении с 2020 г. до 26,1 млрд рублей, но свыше 38% от этой суммы помощи были направлены в республику Саха (Якутия), что трудно объяснимо, ведь Республика Якутия в 2021 году продемонстрировала самый значимый прирост собственных доходов бюджета среди дальневосточных регионов (72,4 млрд рублей). Вновь были «обойдены вниманием» Сахалинская область и Чукотский автономный округ. Подобная ситуация подтверждает тезис о нетранспарентности в условиях пандемии межбюджетных отношений, как и системы принятия решений о бюджетной помощи регионам в целом.

² Потери бюджета («выпадающие доходы») - разница собственных доходов бюджета (налоговых и неналоговых) текущего года в сравнении с предыдущим годом.

Таблица 3. Разница выпадающих собственных (налоговых и неналоговых) доходов консолидированных бюджетов субъектов Федерации и величины дополнительных трансфертов (млрд. рублей)

Регион	2020 в сравнении с 2019 г. (пик пандемии)		2021 в сравнении с 2020 г. (спад пандемии)	
	изменение собственных доходов	изменение величины трансфертов	изменение собственных доходов	изменение величины трансфертов
Дальний Восток в целом	1,7	101,7	159,2	26,1
Республика Бурятия	0,0	14,6	9,2	1,9
Республика Саха (Якутия)	-6,1	32,3	72,4	10,7
Приморский край	-5,4	16,5	25,5	-0,3
Хабаровский край	-0,2	18,2	19,7	-4,9
Амурская область	9,8	11,8	6,6	6,8
Камчатский край	0,4	12,5	5,6	4,0
Магаданская область	7,0	2,6	5,0	-0,4
Сахалинская область	-14,5	-6,8	6,2	-2,7
Еврейская автономная область	0,1	5,9	1,0	2,3
Чукотский автономный округ	9,0	-11,3	-2,1	1,7
Забайкальский край	1,6	5,3	10,1	7,2

Источник: рассчитано по «Информация об исполнении консолидированного бюджета субъекта РФ и бюджета территориального государственного внебюджетного фонда» (<https://roskazna.ru/ispolnenie-byudzhetrov/konsolidirovannye-byudzhetny-subektov/>)

Заключение. Эпидемия ковида еще не завершена. Для Дальнего Востока наиболее значимое влияние на состояние региональных бюджетов оказала первая и вторая волны эпидемии. Данные за 2021 год показали определенное демпфирование воздействия третьей и четвертой волн эпидемии на региональную бюджетную систему через систему межбюджетных трансфертов. Итоги 2022 года могут уточнить влияние ковидных ограничений, но можно ожидать, что основные тенденции и потенциальные риски уже определены. Максимально значимым для Дальнего Востока и его региональной бюджетной системы оказался удар первой волны. Из-за локдауна в наибольшей мере пострадали регионы нефте- и газодобычи (Сахалинская область), а также регионы добывающей специализации (Камчатский и Забайкальские края, Республика Бурятия). Вторая волна коронавируса спровоцировала падение на 5,1% доходов консолидированных бюджетов дальневосточных регионов в 1 квартале 2021 года, что было инициировано снижением на 31% поступления налога на прибыль в республиканский бюджет Якутии и сокращением на 70% поступления данного налога в бюджет Сахалинской области, при одновременном торможении в этот период поли-

тики трансфертной накачки регионов Дальнего Востока.

В то же время выявилось отсутствие четких критериев в оказании «трансфертной помощи» регионам. Транспарентность (прозрачность) оказания помощи субъектам Федерации за время пандемийного кризиса ухудшилась, что может привести к формированию антистимулов к региональному развитию, породить лоббизм и «телефонное право».

Поскольку регионы, несмотря на пандемию, продолжают выполнять национальные проекты, получая под эти цели субсидии, то суммарный объем субсидий увеличился в дальневосточных регионах за 2020-2021 гг. на 90,2 млрд рублей, или в 2,8 раза в сравнении с 2019 г.. При этом дотации на выравнивание (нецелевые, наиболее «желанные» трансферты) возросли за этот же период лишь в 1,09 раза. Это означает, что фактически предпринимаемые меры по стимулированию бюджетной политики в одиннадцати дальневосточных субъектах федерации слабо способствуют созданию условий для перспективной посткризисной модернизации их экономик, нацеливаясь главным образом на решение текущих проблем формирования доходной части региональных бюджетов.

Литература

1. Кузнецова О.В. Уязвимость структуры региональных экономик в кризисных условиях // Федерализм. 2020. № 2. С. 20-38.

2. Лола И.С. Рискоустойчивость организаций реального сектора экономики и сферы услуг в условиях пандемии covid-19 // Экономические и социальные последствия коронавируса в России и в мире. Аналитический бюллетень НИУ ВШЭ Высшая школа экономики. 2020. № 8. С. 15-24. URL:

- <https://www.hse.ru/pubs/share/direct/435321841.pdf> (дата обращения: 03.12.2022).
3. Мильчаков М.В. Реализация национальных проектов в регионах в условиях противодействия коронавирусной инфекции // Финансовый журнал. 2020. Т. 12. № 3. С. 28-47.
 4. Дерюгин А.Н. Региональные бюджеты в условиях кризиса // Экономическое развитие России. 2020. № 12. С. 74-77.
 5. Зубаревич Н.В. Влияние пандемии на социально-экономическое развитие и бюджеты регионов // Вопросы теоретической экономики. 2021. № 1 (10). С. 48-60.
 6. Чернявский А. Бюджет. COVID в регионах [Электронный ресурс]. URL: <https://www.hse.ru/pubs/share/direct/document/392007105.pdf> (дата обращения: 03.12.2022).
 7. Гулидов Р.В. К вопросу об оценке государственной политики по развитию Дальнего Востока России // Пространственная экономика. 2021. Т. 17. № 4. С. 143-167.
 8. Леонов С.Н. Проблемы бюджетной сферы дальневосточных субъектов Федерации // Проблемы развития территории. 2020. № 1 (105). С. 93-108.
 9. Минакир П.А. Экономика пандемии: дальневосточный аспект // Пространственная экономика. 2020. Т. 16. № 4. С. 7-22.
 10. Дальний Восток России: тенденции экономического развития (последствия пандемии) / отв. ред. О.М. Прокапало. Хабаровск: ИЭИ ДВО РАН, 2021. 200 с.
 11. Распространение коронавируса в регионах России // Коронавирус в России: оперативные данные [Электронный ресурс]. URL: <https://ncov.blog/countries/ru> (дата обращения: 03.12.2022).
 12. Экономические и социальные последствия коронавируса в России и в мире // Аналитический бюллетень НИУ ВШЭ Высшая школа экономики. № 10. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.hse.ru/pubs/share/direct/435321798.pdf> (дата обращения: 03.12.2022).
 13. Зубаревич Н.В., Сафронов С.Г. Регионы России в острой фазе коронавирусного кризиса: отличия от предыдущих экономических кризисов 2000-х // Региональные исследования. 2020. № 2 (68). С. 4-17.
 14. Леонов С.Н. Состояние и особенности размещения малого предпринимательства по регионам России // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2018. Т. 11. № 5. С. 103-119.
 15. Зубаревич Н.В. Возможности децентрализации в год пандемии: что показывает бюджетный анализ? // Региональные исследования. 2021. № 1 (71). С. 46-57.