ВЕПРИКОВА**Елена
Борисовна**

Кандидат экономических наук, начальник научно-исследовательского отдела
Федеральное автономное научное учреждение
«Восточный центр государственного планирования»

Минвостокразвития России,
ул. Льва Толстого, 8,
Хабаровск, Россия, 680000

VEPRIKOVA**Elena
Borisovna**

Candidate of science
(economics), head of research
department

Eastern State Planning
Center of the Ministry for the
Development of the Russian
Far East and Arctic,
8, L'va Tolstogo Street,
Khabarovsk, Russia, 680000
e.veprikova@vostokgosplan.ru
ORCID: 0000-0003-3513-6998

© Веприкова Е.Б.,
Новицкий А.А.,
Гулидов Р.В., 2020

УДК 336.14

**ПРОБЛЕМЫ ПОВЫШЕНИЯ БЮДЖЕТНОЙ
ОБЕСПЕЧЕННОСТИ РЕГИОНОВ
ДАЛЬНЕГО ВОСТОКА**

В статье анализируется текущая ситуация в бюджетной сфере Дальневосточного макрорегиона. Регионы Дальнего Востока значительно отстают от среднероссийского уровня государственных расходов, что указывает на ограниченные возможности повышения качества жизни населения и преодоления сложившегося отставания в развитии социальной сферы и инфраструктурном обеспечении территории. Рассматриваются возможности повышения бюджетной обеспеченности дальневосточных регионов в рамках имеющихся основных источников доходов: налогового потенциала, межбюджетных трансфертов (дотаций), привлечения заемных средств. Обосновывается, что в краткосрочном периоде основные возможности связаны с увеличением нецелевых трансфертов, а в долгосрочной перспективе – с наращиванием масштабов экономической деятельности и повышением продуктивности факторов производства.

Бюджетная обеспеченность, бюджетные доходы, межбюджетные трансферты, дотация, макрорегион, Дальневосточный федеральный округ

**PROBLEMS OF FISCAL CAPACITY
INCREASING IN THE REGIONS
OF THE RUSSIAN FAR EAST**

The article examines the current state of regional budgets in the Russian Far Eastern macroregion. The regional per capita budget expenditures lag far behind the country's average values, that makes regions unable to overcome the existing gap in social development, infrastructural provision of the territory and to improve the quality of life. The article considers possibilities of increasing the regional budget revenues from existing major revenue sources such as tax capacity, intergovernmental transfers (equalization grants) and borrowing. It is argued that in the short term the level of regional budget expenditures may best be increased by grants, in the long term the major potential for sustainable increase in budget income is associated with expansion of economic activity and rise of factor productivity.

Budget expenditures, budget revenues, intergovernmental transfers, grants, macroregion, Far Eastern Federal District

**НОВИЦКИЙ
Алексей
Андреевич**

Руководитель научных
проектов научно-
исследовательского отдела
Федеральное автономное
научное учреждение
«Восточный центр
государственного
планирования»
Минвостокразвития России,
ул. Льва Толстого, 8,
Хабаровск, Россия, 680000

**NOVITSKII
Aleksei
Andrevich**

Project leader at the research
department

Eastern State Planning
Center of the Ministry for the
Development of the Russian
Far East and Arctic,
8, L'va Tolstogo Street,
Khabarovsk, Russia, 680000

a.novitskiy@vostokgosplan.ru
ORCID: 0000-0003-1787-2975

Введение

Состояние социальной сферы и инфраструктурное обеспечение территории, объём и качество государственных и муниципальных услуг определяется объёмом имеющихся в распоряжении региона бюджетных ресурсов. Одной из ключевых характеристик относительной достаточности бюджетных ресурсов является бюджетная обеспеченность, под которой в настоящей работе понимается объём бюджетных доходов на душу населения. Текущая ситуация в бюджетной сфере регионов Дальнего Востока характеризуется сравнительно низкой бюджетной обеспеченностью, и несмотря на приоритетность развития Дальневосточного макрорегиона¹, сохраняется заметное отставание дальневосточных регионов по уровню бюджетных доходов от среднероссийского уровня².

Дальневосточные субъекты РФ объективно не имеют ресурсов на дополнительные инвестиции в инфраструктуру и на расширение мер по стимулированию экономического развития – объём подушевых расходов на эти направления в ряде территорий в несколько раз ниже среднероссийского значения, и финансируются они часто по «остаточному» принципу [10].

Недостаток бюджетных доходов и, как следствие, невозможность в полной мере обеспечить финансирование основных направлений государственных расходов, обуславливают сложившееся отставание макрорегиона в развитии инфраструктуры, доступности и качестве социальных услуг. Поэтому в контексте достижения целей политики по ускоренному социально-экономическому развитию Дальнего Востока³ необходимо объективно оценить потенциал существенного повышения доходов региональных бюджетов.

¹ См., например, распоряжение Правительства РФ № 207-р от 13 февраля 2019 г. «Об утверждении Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года».

² Для проведения межрегиональных сравнений бюджетной обеспеченности необходимо учитывать различия в стоимости бюджетных расходов (сравнительную стоимость фиксированного набора государственных расходов). В настоящей работе в качестве корректирующего параметра в расчётах показателей применялся индекс бюджетных расходов, формируемый Минфином России. См. постановление Правительства РФ № 670 от 22 ноября 2004 г. «О распределении дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации» (вместе с «Методикой распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации»).

³ Указ Президента РФ № 427 от 26 июня 2020 г. «О мерах по ускоренному социально-экономическому развитию Дальнего Востока».

**ГУЛИДОВ
Руслан
Витальевич**

Кандидат экономических наук, первый заместитель директора

Федеральное автономное научное учреждение «Восточный центр государственного планирования»

Минвостокразвития России, ул. Льва Толстого, 8, Хабаровск, Россия, 680000

**GULIDOV
Ruslan
Vitalyevich**

Candidate of science (economics), acting director Eastern State Planning Center of the Ministry for the Development of the Russian Far East and Arctic, 8, L'va Tolstogo Street, Khabarovsk, Russia, 680000

r.gulidov@vostokgosplan.ru
ORCID: 0000-0002-1542-4901

Специфика бюджетов и бюджетная обеспеченность дальневосточных субъектов РФ

Рассмотрим три основных источника получения регионами бюджетных ресурсов: собственные (налоговые и неналоговые) доходы бюджета, заёмные средства и безвозмездные поступления (преимущественно межбюджетные трансферты).

Собственные доходы региональных бюджетов зависят от масштабов экономики и особенностей налоговой системы. Исходные экономические потенциалы дальневосточных регионов значительно различаются. По объёму подушевого ВРП в 2018 г. территории Дальнего Востока отличаются друг от друга в несколько раз: от 230 (Республика Бурятия) до 2 407,9 тыс. рублей (Сахалинская область). В шести регионах ВРП на душу населения ниже среднероссийского объёма, что свидетельствует о слабой экономической базе формирования доходной части бюджетов (*табл. 1*).

По объёму генерируемых налоговых доходов на душу населения выделяются регионы, на территории которых реализуются крупные проекты по добыче и экспорту минерально-сырьевых ресурсов (Сахалинская и Магаданская области, Республика Саха (Якутия), а также Чукотский автономный округ, где дополнительно проявляется эффект низкой численности населения). Наименее обеспечены налоговыми доходами бюджеты Республики Бурятии, Еврейской автономной области и Забайкальского края.

Возможности повышения бюджетных доходов за счёт налоговой системы существенно ограничены. Рост налоговой базы возможен только в долгосрочной перспективе через наращивание экономического потенциала. В краткосрочном периоде регулируемые параметрами налоговой системы являются уровень налоговой нагрузки (налоговые ставки) и нормативы распределения налоговых доходов. Увеличение налоговой нагрузки на бизнес неизменно отразится на инвестиционной привлекательности Дальнего Востока и приведёт к сокращению экономической активности. Рост налоговых ставок по налогам, взимаемым с физических лиц, фактически ухудшит условия проживания в макрорегионе, усугубит проблему миграционного оттока населения, что негативно повлияет на потенциал развития Дальнего Востока.

Одним из возможных вариантов повышения бюджетных доходов представляется изменение нормативов распределения налоговых доходов в пользу региональных бюджетов. Вместе с тем в условиях высокой неравномерности налогового потенциала это может дать эффект лишь для от-

дельных дальневосточных регионов, в которых значительный объём формируемых налоговых доходов поступает в федеральный бюджет. Источники этих доходов связаны с разными видами налогов в зависимости от структуры региональной экономики. В 2019 г. 54% налоговых доходов Сахалинской области (в основном по налогу на прибыль организаций) поступило в федеральный бюджет, 49% – Республики Саха (Якутия) – практически полностью за счёт налога на добычу полезных ископаемых, 24% – Хабаровского края (за счёт акцизов на нефтепродукты и налога на добавленную стоимость)¹.

Таблица 1

ВРП и налоговые доходы на душу населения, тыс. рублей

Территория	ВРП на душу населения в 2018 г.	Объём налоговых поступлений на душу населения в 2019 г.		
		в региональный бюджет	в федеральный бюджет	в федеральный бюджет без учёта НДС на товары, реализуемые на территории РФ
Республика Бурятия	229,8	32,3	4,4	2,3
Республика Саха (Якутия)	1 123,1	131,2	125,0	138,1
Забайкальский край	305,7	40,3	1,7	1,9
Камчатский край	750,4	112,4	14,5	3,4
Приморский край	437,1	59,2	8,5	2,5
Хабаровский край	536,4	82,8	26,3	17,0
Амурская область	378,3	67,9	–43,1	4,4
Магаданская область	1 196,7	183,7	–52,3	18,1
Сахалинская область	2 407,9	270,5	318,4	333,6
Еврейская автономная область	346,7	41,7	–0,5	1,1
Чукотский автономный округ	1 578,5	299,2	10,3	111,7
ДФО	634,2	84,7	36,4	41,8
Справочно по субъектам РФ	578,7	69,0	84,4	55,3

Источники: составлено по данным Росстата. URL: <https://mrd.gks.ru/folder/27963> (дата обращения: 15.10.2020); рассчитано по: № 1-НМ «Отчёт о начислении и поступлении налогов, сборов и иных обязательных платежей в бюджетную систему Российской Федерации» по состоянию на 1 января 2020 г. URL: <https://www.nalog.ru/html/sites/www.new.nalog.ru/docs/otchet/1nm/1nm010120reg.zip> (дата обращения: 15.10.2020).

В четырёх регионах (Республике Бурятии, Забайкальском крае, Амурской области, Еврейской автономной области) объём налоговых доходов, направленных в федеральный бюджет, является сравнительно небольшим. В Еврейской автономной области, Амурской и Магаданской областях сальдо поступлений в федеральный бюджет является отрицательным, что обусловлено возмещением налогоплательщикам налога на добавленную стоимость в связи

¹ Рассчитано по: № 1-НМ «Отчёт о начислении и поступлении налогов, сборов и иных обязательных платежей в бюджетную систему Российской Федерации» по состоянию на 1 января 2020 г. URL: <https://www.nalog.ru/html/sites/www.new.nalog.ru/docs/otchet/1nm/1nm010120reg.zip> (дата обращения: 15.10.2020).

с экспортом продукции за рубеж. Таким образом, для перечисленных регионов даже полное перераспределение федеральной части налоговых доходов в региональный бюджет не решит проблему бюджетной обеспеченности.

Кроме того, общий объём налоговых доходов, поступивших от регионов Дальнего Востока в федеральный бюджет в 2019 году, составил 297,5 млрд рублей (без учёта отрицательного сальдо по НДС – 341,5 млрд рублей), а для достижения среднероссийского уровня бюджетных доходов регионам необходимо было получить дополнительно как минимум 400 млрд рублей¹. Таким образом, полный налоговый потенциал макрорегиона в настоящее время, даже в случае его равномерного распределения, является недостаточным для обеспечения среднероссийского уровня бюджетных расходов.

Привлечение заёмных средств для финансирования бюджетного дефицита, очевидно, не может применяться в масштабах, необходимых для регулярного и значительного наращивания бюджетных доходов регионов. Это связано как с нормативными ограничениями (предельный объём долговых обязательств ограничен объёмом налоговых и неналоговых доходов бюджета), так и с самой сущностью заёмных средств, а именно возвратностью. Кроме того, наличие госдолга является источником неэффективных расходов, связанных с его обслуживанием.

Основной прирост государственного долга субъектов РФ, входящих в ДФО, пришёлся на период роста расходных обязательств в социальной сфере (начиная с 2012 г.) на фоне системного сокращения объёма межбюджетных трансфертов из федерального центра [3]. В условиях дефицита бюджетных доходов и увеличения расходных обязательств по социальным расходам, для финансирования последних зачастую привлекались заёмные средства, что обусловило формирование значительного «долгового навеса» [7].

К началу 2020 г. государственный долг субъекта РФ имели почти все дальневосточные регионы (кроме Сахалинской области). Наиболее высокий уровень долговой нагрузки² и наименьшие возможности её наращивания характерны для Еврейской автономной области (85% допустимого объёма), Забайкальского (70%) и Хабаровского (65%) краёв, Магаданской (62%) и Амурской (56%) областей. Этими регионами более чем наполовину исчерпаны нормативно допустимые возможности наращивания заимствований (*рис. 1*).

Таким образом, единственным действительным источником повышения бюджетных доходов дальневосточных регионов в краткосрочном периоде являются межбюджетные трансферты (МБТ) из федерального бюджета.

Значительная часть МБТ имеет свои целевые задачи, не связанные напрямую с преодолением бюджетных диспропорций. Субвенции являются формой финансирования реализации переданных полномочий, субсидии – способом финансирования конкретных проектов / мероприятий / программ в рамках проводимой политики и предоставляются на условиях софинансирования из регионального бюджета. Только дотации предоставляются без установления направлений их использования и требований софинансирования и поэтому являются главным инструментом повышения бюджетных доходов регионов. Основной вид дотаций – дотация на выравнивание бюджетной обеспеченности – предусмотрен для компенсации дефицита собственных доходов из-за различного уровня налогового потенциала и обеспечения выполне-

¹ Объём бюджетных средств, дополнительно необходимых для достижения каждым дальневосточным регионом среднероссийского уровня подушевых бюджетных доходов в 2019 г. (92,5 тыс. рублей на душу населения).

² Уровень долговой нагрузки бюджета рассчитывается как отношение объёма государственного долга региона к общему объёму доходов бюджета без учёта безвозмездных поступлений. П. 4 ст. 107 Бюджетного кодекса РФ установлено предельное значение данного показателя: для высокодотационных регионов – 50%, для всех остальных – 100%.

Рис. 1. Показатели государственного долга и дополнительных заимствований в 2019 г.

Источники: рассчитано по данным Минфина России. URL: https://www.minfin.ru/ru/performance/public_debt/subdbt/ (дата обращения: 15.10.2020); по данным Казначейства России. URL: <https://roskazna.gov.ru/ispolnenie-byudzheto/konsolidirovannye-byudzhety-subektov/> (дата обращения: 15.10.2020).

ния субъектами РФ своих полномочий и расходных обязательств. Частью системы выравнивания бюджетных доходов можно считать и другие виды финансовой поддержки региональных бюджетов, например, дотации на реализацию мер по обеспечению сбалансированности бюджетов. Однако их характеризует меньший масштаб влияния, низкие частота предоставления и уровень формализации правил распределения [9].

В 2019 г. доля МБТ в структуре доходов консолидированных бюджетов большинства регионов Дальнего Востока была выше, чем в среднем по субъектам РФ. При этом в ряде регионов (Чукотском автономном округе, Республике Бурятия, Камчатском и Забайкальском краях, Еврейской автономной области) МБТ составляли почти половину доходов консолидированного бюджета и более (рис. 2).

Рис. 2. Межбюджетные трансферты в бюджетных доходах дальневосточных субъектов РФ в 2019 г., %

Источник: рассчитано по данным Казначейства России об исполнении бюджетов. URL: <https://roskazna.gov.ru/ispolnenie-byudzheto/konsolidirovannye-byudzhety-subektov/> (дата обращения: 15.10.2020)

В форме дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности российским регионам предоставляется 27,6% федеральных трансфертов, а дальневосточным регионам – в среднем от 50 до 60%. Только Сахалинская область не является получателем дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности. При этом в 2019 г. доля дотации на выравнивание в общем объеме МБТ Камчатского края составляла более 80%, Республики Саха (Якутия) – почти 70%. Снижение в 2019 г. доли дотации в бюджете Чукотского автономного округа обусловлено резким ростом объема иных межбюджетных трансфертов (среднее значение доли дотации в 2016–2018 гг. – 31,2%).

С учётом всех доходов в 2019 г. возможность поддерживать уровень государственных расходов выше среднероссийского уровня (100%) наблюдалась только у Сахалинской области (*рис. 3*). Разрыв в 30% и более со среднероссийским уровнем бюджетной обеспеченности характерен для Республик Саха (Якутия) и Бурятия, Камчатского края и Магаданской области, на 20–25% отставали Еврейская автономная область, Забайкальский, Хабаровский и Приморский края¹.

Рис. 3. Отношение подушевых доходов бюджетов субъектов РФ к аналогичному показателю в среднем по РФ в 2019 г., %

Источники: рассчитано по данным Казначейства России. URL: <https://roskazna.gov.ru/ispolnenie-byudzhetrov/konsolidirovannye-byudzhety-subektov/> (дата обращения: 15.10.2020); по данным Минфина России. URL: https://minfin.gov.ru/ru/performance/regions/mb/mb2019_2021/ (дата обращения: 15.10.2020).

Следствием недостатка бюджетных доходов является невозможность выполнения в полной мере социальных и инфраструктурных мандатов в регионах Дальнего Востока: государственные расходы (кроме Сахалинской области) ниже среднероссийского уровня почти по всем основным направлениям (*табл. 2*). Исключением являются высокие расходы на развитие и содержание коммунальной инфраструктуры и энергообеспечения.

Во всех регионах Дальнего Востока (за исключением Сахалинской области) расходы на финансирование социальной сферы ниже среднероссийского уровня: в Чукотском автономном

¹ Характерно, что уровень бюджетной обеспеченности регионов (г. Москва, г. Санкт-Петербург, Калининградская и Московская области и другие), в основном принимающих отток населения из Дальнего Востока, превышает среднероссийский показатель, а высокий уровень их инфраструктурной обеспеченности является одним из ключевых факторов привлекательности данных территорий в качестве нового места жительства для дальневосточников [1].

Таблица 2

Отношение основных расходов** консолидированных бюджетов дальневосточных субъектов РФ к аналогичным показателям в среднем по РФ в 2019 г., %

Территория	Административные расходы	Социальные расходы	Инфраструктурные расходы, в том числе:		Расходы на развитие экономики, в том числе:		Прочие расходы
			расходы на коммунальное хозяйство	прочие инфраструктурные расходы	расходы на ТЭК	прочие расходы на развитие экономики	
Республика Бурятия	72,5	84,1	53,1	36,7	*	58,8	99,0
Республика Саха (Якутия)	72,6	60,4	206,0	27,5	836,0	71,2	77,8
Забайкальский край	103,5	83,2	85,8	38,4	*	80,4	74,3
Камчатский край	77,0	50,9	177,9	45,4	2 038,8	49,1	22,3
Приморский край	88,8	74,4	146,2	76,9	0,1	72,8	24,2
Хабаровский край	116,3	82,3	128,4	49,9	*	58,6	132,0
Амурская область	101,9	80,6	200,5	45,5	0,1	133,8	61,4
Магаданская область	90,6	65,3	386,0	32,9	18,1	63,7	103,0
Сахалинская область	221,9	194,4	629,7	245,5	1 332,2	154,7	52,3
Еврейская автономная область	115,3	83,7	126,9	31,2	*	95,0	100,9
Чукотский автономный округ	63,1	32,5	488,3	100,0	1 123,2	290,2	22,9

Примечания: * – меньше 0,1%; ** – к административным расходам отнесены расходы на общегосударственные вопросы, национальную оборону, национальную безопасность и правоохранительную деятельность; социальным – расходы на образование, культуру, кинематографию, здравоохранение, социальную политику и физическую культуру; инфраструктурным – расходы на транспорт, дорожное хозяйство, связь, жилищное хозяйство, коммунальное хозяйство, благоустройство и другие вопросы в области жилищно-коммунального хозяйства; расходам на развитие экономики – расходы на общеэкономические вопросы, топливно-энергетический комплекс (ТЭК), воспроизводство минерально-сырьевой базы, сельское хозяйство и рыболовство, водное хозяйство, лесное хозяйство, другие вопросы в области национальной экономики; прочим – расходы на охрану окружающей среды, СМИ, расходы на обслуживание госдолга, межбюджетные трансферты общего характера.

Источники: рассчитано по данным Казначейства России. URL: <https://roskazna.gov.ru/ispolnenie-byudzheta/konsolidirovannyye-byudzhety-subektov/> (дата обращения: 15.10.2020); по данным Минфина России. URL: https://minfin.gov.ru/ru/performance/regions/mb/mb2019_2021/ (дата обращения: 15.10.2020).

округе (32,5% от уровня среднего по субъектам РФ), Камчатском крае (50,9%), Республике Саха (Якутия) (60,4%) и Магаданской области (65,3%). Это не позволяет обеспечивать доступность и высокое качество предоставления социальных услуг, а следовательно, и повышение качества жизни в регионах.

Сравнительно низкий подушевой объём социальных расходов и расходов на инфраструктуру обусловлен, в том числе существенными расходами на поддержание систем жизнеобеспечения (в частности, коммунальное хозяйство и топливно-энергетический комплекс), которые в несколько раз превышают среднероссийское значение даже с учётом ценовых различий.

Недостатки механизма выравнивания бюджетной обеспеченности субъектов РФ

В действующей логике бюджетной системы РФ наличие такого специализированного инструмента как дотация на выравнивание бюджетной обеспеченности должно обеспечивать сопоставимые бюджетные возможности регионов, однако этого не происходит. Причины недостаточного выравнивания бюджетной обеспеченности регионов кроются в самом механизме выравнивания, изложенном в Методике распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ (далее – Методика)¹. В основу Методики заложена идея выравнивания региональных налоговых потенциалов. По каждому региону выполняется оценка налогового потенциала и стоимости бюджетных расходов, далее путём их отношения к среднему значению по регионам РФ формируются индексы: индекс налогового потенциала (ИНП) и индекс бюджетных расходов (ИБР). Соотношение данных индексов, в свою очередь, формирует исходный уровень расчётной бюджетной обеспеченности (РБО) субъекта РФ.

Дотация распределяется в два этапа, для каждого из которых устанавливается свой целевой уровень бюджетной обеспеченности (критерий выравнивания): на первом этапе 0,6 и на втором – 1,0 (с 2022 г. – 0,9). Распределение средств происходит пропорционально «расстоянию» от исходного уровня РБО региона до установленного критерия выравнивания.

Необходимо отметить три основных недостатка действующего механизма выравнивания:

1. Отсутствие конкретной (количественной) цели по снижению бюджетного неравенства и, соответственно, повышению бюджетной обеспеченности регионов.

Общий объём средств бюджета, направляемых на выплату дотации на выравнивание, является фиксированным. Он определяется в соответствии с п. 2 ст. 131 Бюджетного кодекса РФ, исходя из необходимости достижения минимального уровня РБО² всеми субъектами РФ-получателями дотации. Однако при расчёте объёмов дотации данный критерий не используется и в 2020 г. минимальный уровень РБО (0,735) не достигнут 31 из 72 регионов-получателей дотации, в том числе Республиками Бурятия (0,671) и Саха (Якутия) (0,656), Забайкальским (0,708) и Камчатским (0,680) краями, Еврейской автономной областью (0,708) и Чукотским автономным округом (0,723).

¹ См. постановление Правительства РФ № 670 от 22 ноября 2004 г. «О распределении дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации» (вместе с «Методикой распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации»).

² «Минимальный уровень РБО субъекта Российской Федерации определяется как среднее арифметическое суммы показателей уровня расчётной бюджетной обеспеченности до распределения дотаций по субъектам Российской Федерации, не входящим в число 10 субъектов Российской Федерации, имеющих самый высокий уровень бюджетной обеспеченности, и 10 субъектов Российской Федерации, имеющих самый низкий уровень бюджетной обеспеченности» (п. 2 Методики).

При отсутствии – в явном виде – цели выравнивания бюджетной обеспеченности регионов, определяющим фактором при расчёте объёмов дотации является размер общего фонда дотации, который в 2020 г. составил 675,3 млрд рублей (3,7% общего объёма расходов федерального бюджета). При существующем уровне централизации налоговых полномочий (более 50% совокупного объёма налогов и сборов уходят в федеральный бюджет), доля средств, направляемых на выравнивание бюджетной обеспеченности регионов, представляется более чем скромной [4].

Ежегодно устанавливаемый размер фонда поддержки не позволяет существенно сократить высокую дифференциацию регионов по уровню бюджетной обеспеченности, соответственно, повысить бюджетную обеспеченность наименее обеспеченных регионов, в том числе дальневосточных. Таким образом, происходит лишь частичное «подтягивание» регионов к установленным критерия выравнивания¹.

2. Некорректный учёт межрегиональных различий в объёме и стоимости государственных расходов, необходимых для выполнения установленных полномочий.

Условия реализации полномочий регионов существенно различаются. Для учёта ценовых различий между регионами в Методике предусмотрено использование ИБР в качестве «относительной (по сравнению со средним по РФ уровнем) оценки расходов консолидированного бюджета субъекта РФ по предоставлению одинакового объёма бюджетных услуг в расчёте на душу населения, определяемой с учётом объективных региональных факторов и условий» (п. 4 Методики). Однако в формуле расчёта показателя не учитывается абсолютная величина бюджетных расходов, учитывается только ряд влияющих на неё параметров («удорожающих факторов»), отражающих как отдельные характеристики социально-экономического развития территории (например, плотность транспортных путей в регионе), так и относительную стоимость отдельных видов государственных расходов (например, районный коэффициент к заработной плате работников бюджетных организаций).

Очевидно, что формализовать сложную картину пространственной неоднородности развития и межрегиональных диспропорций через ИБР не представляется возможным. Обширность территории, малочисленность населения и суровые природно-климатические условия Дальнего Востока обуславливают наличие факторов, объективно «удорожающих» расходы на ведение хозяйственной деятельности, поддержание условий жизнедеятельности населения и реализацию полномочий органов государственной власти.

К числу таких факторов можно отнести:

- очаговый характер расселения с большой удалённостью населённых пунктов друг от друга;
- ограниченные размеры локальных рынков сбыта товаров и услуг;
- дефицит трудовых ресурсов и повышенный уровень расходов на их привлечение;
- неразвитую инфраструктурную сеть (транспорт, энергетика и ЖКХ, связь, объекты социальной сферы);
- повышенный уровень расходов на доставку промышленных и потребительских товаров из-за удалённости от центров их производства и неразвитости транспортно-проводящей сети.

¹ Важно отметить, что уровень РБО не является индикатором достаточности бюджетных ресурсов для выполнения имеющегося объёма полномочий, а лишь показывает относительную бюджетную обеспеченность субъекта РФ по сравнению со средним уровнем по РФ равным 1,0. Чем меньше исходный уровень РБО субъекта РФ в сравнении с критериями выравнивания, тем выше объём дотации.

Хотя значения ИБР фиксируют характерный для дальневосточных регионов высокий уровень стоимости бюджетных расходов, значения индексов, рассчитанные основе объёмов бюджетных расходов, фактически необходимых для выполнения установленных полномочий, могут оказаться ещё выше (*табл. 3*).

Таблица 3

Индекс бюджетных расходов дальневосточных субъектов РФ на 2015–2019 гг.

Территория	2015	2016	2017	2018	2019	Справочно место субъекта в РФ по ИБР на 2019 г.
Республика Бурятия	1,299	1,285	1,292	1,266	1,264	19
Республика Саха (Якутия)	4,406	4,435	4,481	4,540	4,520	4
Забайкальский край	1,196	1,186	1,202	1,176	1,195	21
Камчатский край	5,592	5,421	5,415	5,331	5,160	2
Приморский край	1,187	1,190	1,195	1,190	1,179	22
Хабаровский край	1,603	1,577	1,563	1,437	1,426	14
Амурская область	1,410	1,410	1,393	1,321	1,311	18
Магаданская область	4,720	4,653	4,775	4,756	4,636	3
Сахалинская область	2,105	2,106	2,090	2,065	2,035	7
Еврейская автономная область	1,374	1,359	1,332	1,321	1,322	17
Чукотский автономный округ	13,082	14,171	13,470	12,993	14,716	1

Примечание: среднее значение ИБР по РФ = 1,000.

Источник: составлено по данным Минфина России. URL: https://minfin.gov.ru/ru/performance/regions/mb/mb2019_2021/ (дата обращения: 15.10.2020).

Необходимость учёта в Методике реальных, обоснованных (с учётом установленных законодательством норм) величин бюджетных расходов неоднократно обсуждалась как представителями органов власти, так и в научном сообществе (см., например, [2]). Результатом изменений, внесённых в Методику в рамках внедрения концепции «модельного» бюджета в 2016 г., стало распределение части дотации на выравнивание с учётом оценки расходных полномочий, сгруппированных по 25 группам расходов (начиная с 2017 г.).

Однако и в подходе на основе «модельного» бюджета фактические расходы учитываются лишь частично (по узкому кругу направлений), а основной объём расходов определяется через сложившиеся средние по стране значения по группам расходов, скорректированные на региональные коэффициенты структуры и стоимости расходов. На практике это означает, что неполный средний уровень обеспечения полномочий (недофинансирование) стали использовать как нормативно достаточный («модельный»).

Кроме того, объём части дотации, рассчитываемый с учётом «модельного» бюджета, по-прежнему формируется на основе ИБР, а коэффициент инвентаризации выступает лишь как

корректирующий параметр¹. Следовательно, при расчёте этой части дотации сохраняются все недостатки, связанные с применением данного индекса.

Отмечаются и другие недостатки «модельного» бюджета: недостаточная степень учёта корректирующими коэффициентами факторов, «удорожающих» расходы территорий районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей [2; 6; 11]; некорректный учёт различий регионов по уровню заработной платы, стоимости фиксированного набора товаров и услуг, структуре потребителей государственных услуг, транспортной доступности, особенностям расселения населения [5; 8].

3. Наличие ограничений, снижающих «чувствительность» распределения дотации к параметрам, отражающим существенные диспропорции в развитии регионов.

Несмотря на включение в расчёт ИБР ряда повышающих коэффициентов, отражающих «удорожающие факторы», их применение ограничивается дополнительными условиями. Например, при расчёте коэффициента транспортной доступности (п. 7 прил. № 2 к Методике) повышающий коэффициент «срабатывает» для субъектов РФ, в которых более половины численности населения проживает в районах с ограниченными сроками завоза товаров и в горных районах, и доля сельских населённых пунктов, не имеющих связи по дорогам с твёрдым покрытием и не обеспеченных связью с ближайшей железнодорожной станцией, морским или речным портом, аэропортом (далее – сельские населённые пункты, не имеющие связи), в общей численности сельских населённых пунктов больше двукратного среднего значения по РФ. Невыполнение любого из условий означает, что «удорожающие факторы» не будут учитываться. Среди субъектов РФ эти условия выполняются только по Чукотскому автономному округу. Однако сельские населённые пункты, не имеющие связи, есть почти во всех дальневосточных регионах. Если учитывать только отсутствие связи по дорогам с твёрдым покрытием с сетью дорог общего пользования, то по состоянию на 1 января 2018 г. такой связи не имели 1 346 или 33% общего количества сельских населённых пунктов Дальнего Востока², что объективно «удорожает» бюджетные расходы дальневосточных регионов, но не учитывается в расчёте дотации на выравнивание.

Характерна и практика изменения Минфином России методики расчёта коэффициента транспортной доступности. В 2013 г. по Республике Саха (Якутия) было уточнено количество сельских населённых пунктов, не имеющих транспортной связи, с 0 до 225³. Такое изменение привело бы к увеличению объёма дотации региона в 3 раза⁴, а его доли в общем объёме дотаций – с 7 до 21%. В этом же году для предотвращения данной ситуации в Методике было скорректировано одно из условий применения повышающего коэффициента, после чего коэффициент транспортной доступности полностью перестал учитываться по Республике Саха (Якутия) и в настоящее время применяется только для Чукотского автономного округа.

Кроме того, для предотвращения резких колебаний объёмов дотаций регионам, при распределении дотаций на 2019 г. установлены следующие ограничения:

¹ С использованием результатов инвентаризации расходных полномочий на основе подхода «модельного» бюджета распределяется только 30% общего фонда выравнивания, поэтому эффект от такого внедрения является крайне незначительным по отношению к общему объёму дотации.

² Рассчитано по данным Минфина России. URL: <https://www.minfin.ru/common/upload/library/2018/08/main/dotations.zip> (дата обращения: 15.10.2020).

³ По данным Минфина России. URL: https://minfin.gov.ru/ru/performance/regions/mb/mb2021_2023/ (дата обращения: 15.10.2020).

⁴ Оценка выполнена методом сценарного моделирования распределения дотации по данным 2019 г. (без учёта общих ограничений на объём и простот дотации).

– размер части дотации, распределяемой субъекту РФ по итогам инвентаризации расходных полномочий, не может превышать 50% общего объёма дотации субъекту РФ в 2018 г. и 20% налоговых и неналоговых доходов консолидированного бюджета субъекта РФ за 2017 г.;

– прирост общего объёма дотации на выравнивание не может быть более 15% от объёма дотации предыдущего года.

Очевидно, что целью в данном случае является предотвращение дисбалансов, которые, тем не менее, являются неизбежными в условиях «конкуренции» регионов за крайне недостаточный объём общего фонда дотации на выравнивание.

Таким образом, несмотря на включение в расчёт ИБР параметров, отражающих отдельные факторы «удорожания» бюджетных расходов, действие этих параметров ограничено порядком их учёта и определения общего объёма дотации бюджетам субъектов РФ.

Рассмотренные проблемы механизма выравнивания бюджетной обеспеченности российских регионов особенно характерны для территорий с высокой стоимостью бюджетных расходов, к которым относится Дальний Восток. Поэтому в рамках действующей системы межбюджетных отношений «регионы – Федерация» возможности существенного наращивания бюджетных доходов макрорегиона крайне ограничены.

Заключение

Для регионов Дальнего Востока характерно значительное отставание бюджетной обеспеченности от среднероссийского уровня, что во многом обусловлено действием факторов, «удорожающих» стоимость бюджетных расходов. Недостаточность собственных доходов и «выравнивающей» поддержки из федерального центра приводит к недофинансированию государственных расходов дальневосточных территорий практически по всем направлениям. Высокая доля расходов на жизнеобеспечение с учётом природно-климатических условий, особенностей расселения населения, транспортной доступности приводит к дефициту финансирования других направлений, в том числе социальных услуг и развития инфраструктуры, а также в целом не позволяет реализовать необходимый объём закреплённых за регионами полномочий.

Возможности значимого увеличения бюджетных доходов дальневосточных субъектов РФ (или доведения их до среднероссийского уровня) в краткосрочном периоде являются ограниченными как в рамках налоговой системы, так и в рамках системы межбюджетных трансфертов.

Система выравнивания бюджетных доходов регионов, основу которой составляет дотация на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ, не обладает достаточным потенциалом для формирования равных возможностей развития социальной сферы и инфраструктуры в российских регионах, в том числе на Дальнем Востоке. Основными недостатками системы являются слабый выравнивающий эффект, отсутствие учёта реальных различий в формировании бюджетных доходов регионов и субъективный характер учёта факторов, «удорожающих» стоимость бюджетных расходов.

В долгосрочной перспективе основным условием повышения бюджетных доходов макрорегиона выступит рост налоговых поступлений от наращивания масштабов экономической деятельности, повышения продуктивности факторов производства, ожидаемого роста налоговой отдачи от производств, созданных в рамках действующих преференциальных режимов.

Список литературы

1. Аналитический отчёт о научно-исследовательской работе «Оценка мнения дальневосточников о жизни и перспективах развития на Дальнем Востоке России». Дальневосточный институт управления-филиал РАНХиГС. Хабаровск, 2018.
2. Афанасьев Р.С., Богданов Л.Н., Гулидов Р.В., Леонов С.Н. «Модельные» бюджеты: последствия для субъектов Российской Федерации // *Пространственная экономика*. 2019. Т. 15. № 1. С. 132–156. <http://dx.doi.org/10.14530/se.2019.1.132-156>
3. Веприкова Е.Б., Гулидов Р.В., Новицкий А.А. Тенденции исполнения региональных бюджетов: Дальний Восток // *Регионалистика*. 2019. Т. 6. № 6. С. 50–63. <http://dx.doi.org/10.14530/reg.2019.6.50>
4. Дерюгин А.Н. Выравнивание регионов: сохраняются ли стимулы к развитию? // *Экономическая политика*. 2016. Т. 11. № 6. С. 170–191.
5. Дерюгин А.Н., Арлашкин И.Ю., Прока К.А. Совершенствование системы распределения выравнивающих трансфертов в Российской Федерации. URL: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2760256 (дата обращения: 07.10.2020).
6. Климанов В.В., Сафина А.И., Тимушев Е.Н. Влияние внедрения «модельного» бюджета на бюджетную обеспеченность регионов Дальнего Востока // *Экономика Востока России*. 2018. № 2. С. 5–18.
7. Минакир П.А., Леонов С.Н. Государственный региональный долг: тенденции и особенности формирования // *Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз*. 2019. Т. 12. № 4. С. 26–41. <http://dx.doi.org/10.15838/esc.2019.4.64.2>
8. Миронов В.С. Особенности расселения населения как фактор совершенствования методики распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации // *Экономика Востока России*. 2018. № 2. С. 103–110.
9. Морковкин Д.Е., Строев П.В., Шапошников А.И. Финансовая поддержка регионов как инструмент выравнивания бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации // *Финансы: теория и практика*. 2019. Т. 23. № 4. С. 57–68. <http://dx.doi.org/10.26794/2587-5671-2019-23-4-57-68>
10. Ратьковская Т.Г. Пространственные характеристики регионов в процессах межбюджетного выравнивания // *ЭКО*. 2020. № 1. С. 166–182. <http://dx.doi.org/10.30680/ECO0131-7652-2020-1-166-182>
11. Содномова С.К., Чикичева С.Ю. Необходимость учёта индивидуальных особенностей субъектов Российской Федерации при формировании «модельного» бюджета // *Вестник Забайкальского государственного университета*. 2018. Т. 24. № 7. С. 131–138.

References

1. *Analytical Report on the Research Work «Assessment of the Opinion of the Far East on Life and Development Prospects in the Russian Far East»*. Khabarovsk, 2018. (In Russian)
2. Afanasyev R.S., Bogdanov L.N., Gulidov R.V., Leonov S.N. «Model» Budgets: Consequences for the Russian Federal Subjects. *Prostranstvennaya ekonomika = Spatial Economics*. 2019. Vol. 15. No. 1. Pp. 132–156. <http://dx.doi.org/10.14530/se.2019.1.132-156> (In Russian)
3. Veprikova E.B., Gulidov R.V., Novitskii A.A. Execution Trends of Regional Budgets: Russian Far East. *Regionalistica* [Regionalistics]. 2019. Vol. 6. No. 6. Pp. 50–63. <http://dx.doi.org/10.14530/reg.2019.6.50> (In Russian)
4. Deryugin A.N. Regional Equalization: Are There Incentives to Development? *Ekonomicheskaya politika* [Economic Policy]. 2016. Vol. 11. No. 6. Pp. 170–191. (In Russian)
5. Deryugin A.N., Arlashkin I.Yu., Proka K.A. *Improving the System of Distribution of Equalization Transfers in the Russian Federation*. Available at: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2760256 (accessed 7 October 2020). (In Russian)

6. Klimanov V.V., Safina A.I., Timushev E.N. The Impact of the «Model» Budget Implementation on the Budget Capacity of the Far East Regions. *Ekonomika Vostoka Rossii* [Economics of Russian East]. 2018. No. 2. Pp. 5–18. (In Russian)
7. Minakir P.A., Leonov S.N. Regional Public Debt: Trends and Formation Specifics. *Ekonomicheskie i socialnye peremeny: fakty, tendencii, prognoz* [Economics and Social Changes: Facts, Trends, Forecast]. 2019. Vol. 12. No. 4. Pp. 26–41. <http://dx.doi.org/10.15838/esc.2019.4.64.2> (In Russian)
8. Mironov V.S. Population Resettlement Peculiarities As a Factor of Development of the Subsidies Allocation Technique for the Equation of the Fiscal Capacity of the Constituent Entities of the Russian Federation. *Ekonomika Vostoka Rossii* [Economics of Russian East]. 2018. No. 2. Pp. 103–110. (In Russian)
9. Morkovkin D.E., Stroeve P.V., Shaposhnikov A.I. Financial Support of Regions As a Tool to Equalize Budgetary Security of the Constituent Entities of the Russian Federation. *Finansy: teoriya i praktika* [Finance: Theory and Practice]. 2019. Vol. 23. No. 4. Pp. 57–68. <http://dx.doi.org/10.26794/2587-5671-2019-23-4-57-68> (In Russian)
10. Ratkovskaya T.G. Spatial Characteristics of Regions in the Processes of Inter-Budgetary Alignment. *EKO* [ECO]. 2020. No. 1. Pp. 166–182. <http://dx.doi.org/10.30680/ECO0131-7652-2020-1-166-182> (In Russian)
11. Sodnomova S.K., Chikicheva S.Yu. The Need to Take into Account the Individual Characteristics of the Constituent Entities of the Russian Federation When Forming a «Model» Budget. *Vestnik Zabajkalskogo gosudarstvennogo universiteta* [Transbaikal State University Journal]. 2018. Vol. 24. No. 7. Pp. 131–138. (In Russian)

■ ■ ■
Для цитирования:

Веприкова Е.Б., Новицкий А.А., Гулидов Р.В. Проблемы повышения бюджетной обеспеченности регионов Дальнего Востока // Регионалистика. 2020. Т. 7. № 6. С. 23–38. <http://dx.doi.org/10.14530/reg.2020.6.23>

For citing:

Veprikova E.B., Novitskii A.A., Gulidov R.V. Problems of Fiscal Capacity Increasing in the Regions of the Russian Far East. *Regionalistica* [Regionalistics]. 2020. Vol. 7. No. 6. Pp. 23–38. <http://dx.doi.org/10.14530/reg.2020.6.23> (In Russian)