

УДК 336.1

П.А. Иванов

Институт социально-экономических исследований УФИЦ РАН, г. Уфа,
email: ivanov-ran@mail.ru

ОБЩЕСТВЕННЫЕ ФИНАНСЫ РЕГИОНА В УСЛОВИЯХ САНКЦИОННЫХ ВОЗДЕЙСТВИЙ

Ключевые слова: общественные финансы, санкции, инвестиции, бюджет, налог, территории опережающего развития, особые экономические зоны, специальные административные районы.

Статья посвящена рассмотрению аспектов формирования и исполнения доходной части консолидированного бюджета региона в условиях санкционного давления. Проанализированы положения Бюджетного кодекса РФ в части определения принципа эффективности использования бюджетных средств. Предложены обновленные формулировки данного принципа в части результативности использования бюджетных средств, обеспечивающие однозначность их трактовки как нацеленности на достижение результатов не ниже заданных (плановых). По результатам проведенного анализа состояния общественных финансов на примере консолидированного бюджета Республики Башкортостан установлено, что в кризисные периоды (2009 г., 2014 г., 2020 г.) наблюдается снижение доли бюджетной обеспеченности налоговыми и неналоговыми доходами от общего уровня доходов бюджета региона. Выявлены факторы, оказывающие влияние на поступления по основным бюджетообразующим налогам – налогу на прибыль организаций и налогу на доходы физических лиц: производство товаров и оказание услуг с различным уровнем добавленной стоимости, наличие/отсутствие в регионе льготных налоговых режимов (в рамках особых экономических зон, территорий опережающего социально-экономического развития, специальных административных районов), доля сельского населения, объем банковских вкладов физических лиц на душу населения, доля компаний с иностранной формой собственности в финансово-инвестиционных результатах деятельности. Сделан вывод о необходимости анализа обратной связи от реализации принятых мер защиты граждан и бизнеса в условиях санкционного давления для выработки мероприятий по повышению бюджетной устойчивости территорий.

P.A. Ivanov

Institute of social and economic researches UFRC RAS, Ufa, email: ivanov-ran@mail.ru

PUBLIC FINANCES OF THE REGION UNDER THE CONDITIONS OF SANCTIONS

Keywords: public finance, sanctions, investments, budget, tax, territory of advanced development, special economic zones, special administrative regions.

The article is devoted to the consideration of aspects of the formation and execution of the revenue part of the consolidated budget of the region in the conditions of sanctions pressure. Analyzed the provisions of the Budget Code of the Russian Federation in terms of determining the principle of efficient use of budgetary funds. Updated formulations of this principle are proposed in terms of the effectiveness of the use of budgetary funds, ensuring the unambiguity of their interpretation as a focus on achieving results not lower than the specified (planned). Based on the results of the analysis of the state of public finances, using the example of the consolidated budget of the Republic of Bashkortostan, it was found that during the crisis periods (2009, 2014, 2020) there is a decrease in the share of budgetary provision with tax and non-tax revenues from the total level of regional budget revenues. The factors influencing the receipts from the main budget-forming taxes – corporate income tax and personal income tax are identified: the production of goods and the provision of services with different levels of value added, the presence / absence of preferential tax regimes in the region (within special economic zones, territories priority socio-economic development, special administrative regions), the share of the rural population, the volume of bank deposits of individuals per capita, the share of companies with foreign ownership in the financial and investment performance. It is concluded that it is necessary to analyze the feedback from the implementation of the measures taken to protect citizens and businesses in the face of sanctions pressure in order to develop measures to improve the budgetary sustainability of the territories.

Одним из значимых элементов финансовой системы территории являются общественные финансы. В современных условиях санкционного воздействия на экономику России со стороны стран Запада повышается актуальность вопро-

са выявления резервов и эффективного использования имеющихся у регионов бюджетных средств в целях обеспечения устойчивости экономики территории. Проблеме повышения эффективности использования бюджетных средств по-

священо множество научно-экономических работ, рассматривающих ее с различных точек зрения: с позиции децентрализации бюджетной системы страны и анализа ограничений по ее развитию в России [1], исследования категории «эффективность» в сфере общественных финансов в контексте развития цифровых платформ и информационных систем [2], осуществления государственных расходов и повышения прозрачности бюджетного процесса [3], реализации государственных программ [4, 5] и др. Несмотря на то, что принцип эффективности использования бюджетных средств закреплён в ст. 34 Бюджетного кодекса РФ [6], в научной среде данная формулировка вызывает дискуссии как по причине ее двойственности в силу необходимости соблюдения сразу двух противоположных друг другу параметров: экономности (достижение заданных результатов с использованием наименьшего объема средств) и результативности (достижение наилучшего результата с использованием определенного бюджетом объема средств) использования бюджетных средств. Однако полученный (наилучший) результат может отличаться от запланированного (заданного) как в большую, так и в меньшую сторону, на что также обращают внимание другие исследователи [5].

Кроме того, задействование в Бюджетном кодексе при определении принципа эффективности использования бюджетных средств союза «или» также вносит дополнительную неопределенность, поскольку в этом случае не ясно какой принцип (экономности или результативности) является приоритетным (например, при реализации национальных проектов, у которых есть четкие целевые показатели и количественно-временные параметры их достижения). Еще одним немаловажным аспектом является то, что неэффективные бюджетные расходы при определенных обстоятельствах могут быть признаны результативными или экономичными [3]. Все это свидетельствует о необходимости уточнения и обновления подходов к оценке эффективности использования общественных финансов в нормативно-правовой сфере. В частности, при формулировании

в Бюджетном кодексе принципа результативности использования бюджетных средств, на наш взгляд, целесообразно добавить уточняющий оборот о необходимости «достижения наилучшего, но не ниже заданного, результата». Это позволит «уравнять» позиции принципов результативности и экономности с точки зрения их нацеленности на достижение установленных показателей социально-экономического развития территории.

В настоящее время с учетом текущего функционирования экономики России в условиях санкций на федеральном, региональном и местном уровнях создаются (обновляются) управленческие структуры (комиссии, штабы, проектные офисы и т.д.), призванные обеспечить устойчивость развития экономики территорий, в том числе в бюджетной сфере. В настоящее время принимаются меры по повышению эффективности использования бюджетных средств как на уровне Правительства РФ (расширение возможностей региональных властей по использованию средств бюджетов регионов в рамках реализации антисанкционных мер [7, 8]), так и на уровне субъектов РФ [9], успешность которых будет зависеть от качества реализации принимаемых решений, в том числе скоординированности их исполнения и своевременности внесения корректировок с учетом изменения факторов внешней среды.

Как известно, во время нарастания кризисных явлений в экономике повышается роль государства и общественных финансов как одного из основных его инструментов проведения государственной политики по снижению возникающей социальной напряженности в обществе, финансовой поддержки системообразующих предприятий и ключевых отраслей экономики. Учитывая наличие дифференциации по уровню социально-экономического развития различных частей страны, на наш взгляд, представляется важным исследование состояния общественных финансов на региональном уровне, позволяющего проанализировать бюджет территории с учетом специфики его формирования и использования в условиях санкций.

Цель исследования

Целью данного исследования является проведение анализа и оценки состояния общественных финансов региона в условиях санкционных воздействий на примере консолидированного бюджета Республики Башкортостан (РБ).

Материалы и методы исследования

В качестве методов анализа и оценки состояния общественных финансов региона были использованы системный и статистический методы, методы сравнения и группировки на основе официальных фактических и прогнозных данных Федерального казначейства РФ, Росстата, Центрального банка РФ и Министерства финансов РФ о социально-экономическом, финансовом и бюджетном развитии России и ее субъектов.

Результаты исследования

Анализ динамики бюджетной обеспеченности за счет собственных доходов консолидированного бюджета республики за период 2000-2021 гг. показал нахождение данного показателя в диапазоне от 5,2 тыс. руб./чел. (2001-2002 гг.) до 9,7 тыс. руб./чел. (2018 г.) в сопоставимых ценах 2000 г. (рис. 1).

При в целом стабильном уровне обеспеченности консолидированного бюджета РБ собственными доходами в размере выше 80% от объема общих доходов в кризисные периоды наблюдается снижение доли налоговых и неналоговых доходов (2009 г. – 77,6%, 2014 г. – 80,3%). В современных условиях (2020-2022 гг.), характеризующихся ограничениями экономической деятельности вследствие распространения новой коронавирусной инфекции и введения западными странами санкций против России, наблюдается дальнейшее ухудшение финансовой самостоятельности РБ: в 2020 г. доля собственных доходов опустилась до уровня 63%, что является самым низким значением за рассматриваемый период. Несмотря на положительные тенденции в экономике РБ в 2021 г., связанные с постпандемным ее восстановлением, бюджетная обеспеченность собственными доходами не превысила 70%. Анализ планового уровня бюджетной обеспеченности на 2022 г. (по состоянию на 1 марта составляет 71,9%)

свидетельствует о возможном некотором улучшении ситуации по сравнению с предыдущим годом в случае выполнения плановых показателей по поступлению налоговых и неналоговых доходов при сохранении уровня бюджетной обеспеченности на достаточно низком уровне относительно докризисного периода (более 80%). В этой связи представляет интерес рассмотрение факторов, влияющих на формирование доходной части бюджета регионов на примере Республики Башкортостан.

Среди регионов ПФО по величине налоговых и неналоговых доходов на душу населения Башкортостан по итогам 2021 г. занял 8 место (50,5 тыс. руб./чел. в текущих ценах, что в 1,7 раза ниже чем у региона-лидера – Республики Татарстан). Основные налоговые поступления традиционно обеспечили налог на доходы физических лиц – НДФЛ (33,3% всех налоговых и неналоговых доходов консолидированного бюджета РБ) и налог на прибыль организаций (31,0%). Рейтинг регионов ПФО по налогу на прибыль организаций представлен в табл. 1.

Как видно из таблицы 1, регионы ПФО, имеющие более высокие удельные налоговые поступления в консолидированный бюджет субъекта РФ от налога на прибыль организаций испытывают меньшую налоговую нагрузку поскольку базируются на производстве товаров и услуг с более высокой добавленной стоимостью, что подтверждается значениями валового регионального продукта на душу населения (в силу запаздывания статистической информации по ВРП для сравнения были использованы данные за 2020 г.). Относительно низкие удельные значения поступлений по налогу на прибыль организаций в бюджет РБ отчасти объясняются предоставлением налоговых льгот для предприятий и организаций, расположенных на территориях особой экономической зоны «Алга» и опережающего социально-экономического развития (ТОСЭР). Согласно законодательству, для резидентов ТОСЭР РБ вместо 20% ставки налога на прибыль в первые 5 лет предусмотрена ставка 5% (уплачивается полностью в бюджет субъекта РФ), а в последующие 5 лет – 13% (3% в федеральный бюджет и 10% в региональный бюджет).

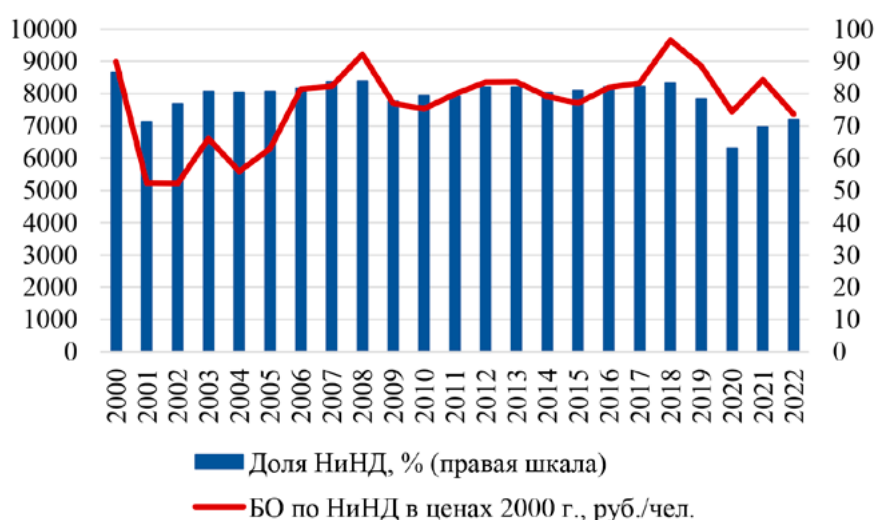


Рис. 1. Динамика бюджетной обеспеченности собственными доходами консолидированного бюджета РБ

Таблица 1

Рейтинг регионов ПФО по уровню налоговых поступлений от налога на прибыль организаций в 2021 году

Регион ПФО	Прибыль прибыльных предприятий на душу населения, тыс. руб.	Налог на прибыль организаций на душу населения, тыс. руб.	ВРП на душу населения (2020 г.), тыс. руб.	Отношение налога на прибыль организаций к прибыли прибыльных предприятий, %
Республика Татарстан	167,9	30,7	675,6	18,3
Пермский край	167,4	33,3	541,9	19,9
Оренбургская область	119,3	23,6	539,0	19,8
Самарская область	115,1	26,8	505,1	23,3
Нижегородская область	104,2	21,0	497,4	20,1
Республика Башкортостан	96,1	15,6	425,2	16,3
Удмуртская Республика	69,6	17,1	451,5	24,6
Республика Мордовия	49,5	7,8	342,8	15,7
Саратовская область	34,4	12,4	358,5	36,2
Пензенская область	34,0	8,3	379,8	24,5
Кировская область	27,0	10,3	315,2	38,1
Чувашская Республика	23,7	8,3	287,2	34,9
Республика Марий Эл	22,1	6,9	290,8	31,4
Ульяновская область	21,7	9,6	360,1	44,2

Еще более выгодные условия по налогу на прибыль организаций предоставляется резидентам ОЭЗ «Алга»: 2% в первые 5 лет (в федеральный бюджет), 7% в следующие 5 лет и 15,5% вместо 20% в последующие годы.

В настоящее время на территории республики функционируют более 100 резидентов в 5 ТОСЭР в городах Белебей, Благовещенск, Белорецк, Курментау и Нефтекамск. По числу резидентов ТОСЭР среди субъектов РФ Республика Башкортостан занимает наряду с Республикой Татарстан 1 место в России (на 1 марта 2022 г. по 118 резидентов у каждой из республик), которые за 2021 г. вложили 5,4 млрд руб. инвестиций и создали 3,6 тыс. рабочих мест. На 2022 г. запланировано инвестирование в экономику РБ более 52 млрд руб., что позволит создать дополнительно 8 тыс. новых рабочих мест [10]. Если по объему инвестиций в основной капитал в ПФО РБ в 2021 г. занимала 2 место, то по инвестициям на душу населения – 5 место, что свидетельствует о необходимости дальнейшего ускорения инвестиционного развития республики.

В современных санкционных условиях для повышения доходного потенциала бюджета территории важное значение приобретает возможность возвращения капитала российского происхождения из-за рубежа на территорию России. Для этого в марте 2022 г. Правительством РБ предложено внесение изменений в федеральное законодательство для создания на территории республики специального административного района (САР) по аналогии с существующими сейчас 2 САР в Калининградской области и Приморском крае. Это позволит привлечь дополнительные инвестиции в экономику республики и увеличить налоговые поступления в региональный бюджет. Для примера, резидентами САР, расположенного на острове Октябрьский Калининградской области, за 2021 г. было уплачено налогов и сборов на общую сумму более 3 млрд руб., из них 1,2 млрд в консолидированный бюджет области. Всего за 2019-2021 гг. резидентами САР вложено в экономику Калининградской области 54,7 млрд руб. инвестиций [11].

Вторым бюджетообразующим налогом для консолидированных бюджетов регионов является налог на доходы физических лиц (НДФЛ). Рейтинг регионов ПФО по уровню налоговых поступлений от НДФЛ в 2021 году представлен в таблице 2.

В отличие от налога на прибыль организаций поступления по НДФЛ имеют более низкую дифференциацию по регионам ПФО (1,9 раза против 4,8 раза в расчете на душу населения). При уровне НДФЛ на душу населения 22-26 тыс. руб. среди ТОП-5 регионов ПФО в РБ данный показатель составил всего 16,8 тыс. руб. Относительно низкое значение НДФЛ на душу населения в Республике Башкортостан в определенной мере вызвано (более справедливо для сравнения с Пермским краем и Самарской областью, где значения среднедушевого денежного дохода наиболее близки к РБ):

- более высокой долей сельского населения, для которого характерно более широкое распространение неформальной занятости, чем в городской местности;
- более низкими удельными налоговыми поступлениями от выплат по доходам, полученным от банковских вкладов;
- более низкой относительно других крупных в экономическом плане регионов ПФО долей иностранного и совместного российского и иностранного капитала в предприятиях и организациях, для которых предусмотрены повышенные ставки НДФЛ, чем для резидентов РФ. Например, в 2020 г. по данным Росстата доля иностранного капитала в инвестициях в РБ составила 4,2% при 18,9% в Нижегородской области, 17,3% в Республике Татарстан, 13,3% в Самарской области и 9,8% в Пермском крае. В объеме отгруженных товаров обрабатывающих производств доля предприятий с иностранным капиталом в РБ составила 3,8%, в то время как в Самарской области 39,6%, Республике Татарстан 34,8%, Нижегородской области 21,0%, Пермском крае 12,8% [12].

Оперативные данные по динамике объема поступлений налоговых и неналоговых доходов в консолидированный бюджет РБ за I квартал 2022 г. показывают их рост в 1,4 раза (с 38,1 до 54,5 млрд руб.) по сравнению с аналогичным периодом прошлого года.

Таблица 2

Рейтинг регионов ПФО по уровню налоговых поступлений от налога на доходы физических лиц в 2021 году

Регион ПФО	Среднедушевые денежные доходы населения, тыс. руб.	НДФЛ на душу населения, тыс. руб.	Доля сельского населения в общей численности (2020 г.), %	Объем депозитов физлиц на душу населения, тыс. руб.
Республика Татарстан	39,7	25,3	23,1	191,2
Нижегородская область	37,6	26,4	20,2	222,4
Пермский край	32,5	22,3	24,1	164,9
Республика Башкортостан	32,3	16,8	37,4	121,9
Самарская область	31,8	23,2	20,3	217,5
Удмуртская Республика	27,4	19,5	33,8	136,6
Ульяновская область	26,7	16,3	23,9	135,2
Оренбургская область	26,3	17,2	39,2	117,8
Пензенская область	26,1	15,2	30,9	144,7
Кировская область	26,0	16,8	21,8	131,6
Саратовская область	26,0	16,5	24,3	138,8
Чувашская Республика	23,4	13,7	36,3	146,6
Республика Марий Эл	23,1	14,8	32,5	110,6
Республика Мордовия	22,6	14,9	36,0	108,3

Однако, как отметил премьер-министр РБ Андрей Назаров, данный период еще не отражает влияния санкционных воздействий и принятых мер государства по их нивелированию, эффект от которых можно будет проанализировать по итогам исполнения консолидированного бюджета РБ за II квартал 2022 г. Всего на 2022 г. в министерстве финансов РБ оценивают доходный потенциал РБ по основным бюджетобразующим налогам в размере более 30 млрд руб. [13]. Задействование данного потенциала позволит увеличить налоговые и неналоговые доходы консолидированного бюджета РБ примерно на 15%. В то же время реализация при-

нятого закона об освобождении граждан от доходов по банковским вкладам [14] снизит поступления в бюджет по НДФЛ.

Выводы

По результатам анализа динамики налоговых и неналоговых доходов консолидированного бюджета РБ и их составляющих можно сделать следующие выводы:

1. В период кризисных явлений в экономике, в том числе вызванных санкционными воздействиями со стороны стран Запада, наблюдается снижение доли собственных доходов бюджета преимущественно за счет неустойчивости объема поступлений от налога на при-

быль организаций (разброс между максимальным и минимальным значением в 4,8 раза за рассматриваемый период). Кроме того, в зависимости от причин возникновения того или иного кризиса наблюдается различный характер реакции финансовых результатов деятельности предприятий и организаций территории на факторы изменяющейся внешней среды. Для РБ, имеющей исторически сложившийся развитый нефтехимический сектор экономики и экспортную ориентированность внешнеэкономической деятельности (85-90% всего товарооборота) это, прежде всего, динамика цен на нефть и валютных курсов:

– в 2009-2010 гг. объем налоговых отчислений в консолидированный бюджет РБ от прибыли предприятий сократился почти на 20% в значительной мере вследствие резкого падения цены на углеводороды на мировых товарно-сырьевых биржах;

– в 2014-2015 гг. объем поступлений по налогу на прибыль даже несколько увеличился, поскольку падение спроса на экспортные товары республики из-за санкционных ограничений были компенсированы повышением рублевых поступлений от валютной выручки из-за курсовой разницы;

– в 2020 г. вследствие ограничений в экономике из-за распространения новой коронавирусной инфекции поступления по налогу на прибыль сократились почти на 40% по сравнению с предыдущим годом. В данном случае

особенностями кризиса являлись, во-первых, общемировое падение спроса на сырьевые товары, которое не было компенсировано валютным курсом, во-вторых, фактическая невозможность получения прибыли по причине приостановления (сокращения) деятельности предприятий.

2. По НДС, напротив, наблюдается стабильный ежегодный рост поступлений в бюджет в среднем на 5-10%, что способствует повышению прогнозируемости изменения доходной части консолидированного бюджета региона в целом.

3. Оказание на экономику России санкционного давления западными странами и принятие защитных контрсанкционных мер вносит высокую неопределенность на динамику бюджетобразующих налоговых поступлений в консолидированный бюджет РБ.

В ближайшее время необходим постоянный мониторинг обратной связи в виде социально-экономических результатов от реализации принятых решений о поддержке граждан и бизнеса в условиях санкционного давления, в том числе как основы для выработки мероприятий по повышению бюджетной устойчивости территорий.

Данное исследование выполнено в рамках государственного задания УФИЦ РАН № 075-03-2022-001 от 14.01.2022 г.

Библиографический список

1. Климанов В.В., Михайлова А.А. Бюджетная децентрализация в пандемию и постпандемийных условиях // Журнал Новой экономической ассоциации. 2021. № 3 (51). С. 2018-226. DOI: 10.31737/2221-2264-2021-51-3-11.
2. Ерженин Р.В. Перспективы создания модели эффективности для сферы управления общественными финансами // Дискуссия. 2020. Вып. 99. С. 16-28. DOI: 10.24411/2077-7639-2019-10056.
3. Молчанова Н.П., Нурисламова Н.Р. Активная бюджетная политика и ее роль в стабилизации национальной экономики // THEORIA: педагогика, экономика, право. 2021. № 1 (2). С. 58-68. DOI: 10.51635/27129926_2021_1_582.
4. Паздникова Н.П., Блусь Ю.П., Блусь П.И. Экспертная оценка программного планирования регионального развития // Ars Administrandi (Искусство управления). 2018. Т. 10. № 4. С. 548-568. DOI: 10.17072/2218-9173-2018-4-548-568.
5. Афанасьев М.П., Шаш Н.Н. Инструментарий оценки эффективности бюджетных программ // Вопросы государственного и муниципального управления. 2013. № 3. С. 13-16.

6. Бюджетный кодекс РФ от 31.07.1998 № 145-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19702/ (дата обращения 16.04.2022).
7. Федеральный закон от 29.11.2021 № 384-ФЗ (ред. от 14.03.2022) «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации и установлении особенностей исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в 2022 году» [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_401514/ (дата обращения: 09.04.2022).
8. Федеральный закон от 09.03.2022 № 53-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации и установлении особенностей исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в 2022 году» [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_411112/ (дата обращения: 09.04.2022).
9. План мероприятий по обеспечению стабилизации экономической ситуации в Москве [Электронный ресурс]. URL: <https://cdn.sobyain.ru/static/pdf/plan-meropriyatiy.pdf> (дата обращения: 09.04.2022).
10. Резиденты ТОСЭР инвестировали в экономику Башкирии 5,4 млрд рублей // Официальный сайт ГТРК «Башкортостан» [Электронный ресурс]. URL: <https://gtrk.tv/novosti/252950-rezidenty-toser-investirovali-ekonomiku-bashkirii-54-mlrd-rublej> (дата обращения: 13.04.2022).
11. Объем налогов и сборов от участников САР в 2019-2021 году [Электронный ресурс]. URL: <https://www.russiasar.com/tpost/eveadsil01-obem-nalogov-i-sborov-ot-uchastnikov-sar> (дата обращения: 15.04.2022).
12. Регионы России. Социально-экономические показатели. 2021: Стат. сб. / Росстат. – М., 2021. 1112 с. [Электронный ресурс]. URL: <https://rosstat.gov.ru/folder/210/document/13204> (дата обращения: 15.04.2022).
13. В Башкортостане провели заседание Межведомственной комиссии по вопросам увеличения доходного потенциала бюджета республики [Электронный ресурс]. URL: https://pravitelstvorb.ru/ru/press-office/news.php?ELEMENT_ID=55660 (дата обращения: 15.04.2022).
14. Федеральный закон от 26.03.2022 № 67-ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации и статью 2 Федерального закона «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации» [Электронный ресурс]. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202203260011> (дата обращения: 18.04.2022).