

МЕЖБЮДЖЕТНЫЕ ОТНОШЕНИЯ И РЕГИОНАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА В СИСТЕМЕ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ



ПРЕДСЕДАТЕЛЬ КОМИТЕТА СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ
ПО БЮДЖЕТУ И ФИНАНСОВЫМ РЫНКАМ
Сергей Николаевич Рябухин

Региональная политика на законодательном уровне занимает важное место в системе стратегического планирования. Так, Федеральный закон от 28 июня 2014 года №172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» предполагает создание многоуровневой, построенной по иерархическому принципу системы стратегических документов в сфере региональной политики. К таковым следует отнести стратегию пространственного развития Российской Федерации, которая должна опираться на национальные стратегии социально-экономического развития и национальной безопасности. Для подготовки данной стратегии необходимо оценить сложившиеся системы расселения и размещения производительных сил и сформулировать основные приоритеты и направления их дальнейшего развития.

Затем для конкретизации положений этого документа необходимо разработать стратегии социально-экономического развития макрорегионов. Следующим звеном в этой иерархии являются схемы территориального планирования, которые призваны увязать в единое целое территориальные и отраслевые стратегии.

Основным документом стратегического планирования, с помощью которого осуществляется взаимосвязка параметров финансирования и степени достижения задач социально-экономического развития, являются государственные программы (далее – госпрограммы). Причем госпрограммы могут регулировать как региональную политику в целом, так и социально-экономическое развитие отдельных макрорегионов. Ну и, наконец, замыкают иерархию стратегических документов в сфере региональной политики стратегии, прогнозы и программы регионов и органов местного самоуправления.

К сожалению, на данный момент большая часть этих документов находится лишь в стадии разработки и, согласно последним изменениям в действующем законодательстве, должна

быть подготовлена к 1 января 2019 года. До недавнего времени основным документом стратегического планирования федерального уровня в данной сфере была госпрограмма «Региональная политика и федеративные отношения». Однако после ликвидации Минрегиона России она была упразднена, а вопросы региональной политики теперь должны решаться в рамках двух других госпрограмм: «Экономическое развитие и инновационная экономика» (ответственный исполнитель – Минэкономразвития России) и «Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами» (ответственные исполнители – Минфин России и Минюст России).

Пока основные стратегические подходы к реализации региональной политики в Российской Федерации находятся в стадии проработки. Так, госпрограмма «Экономическое развитие и инновационная экономика» предусматривает лишь разработку концепции и самой стратегии пространственного развития, а также информационного модуля «Обеспечение пространственного развития Федеральной государственной системы территориального планирования». Кроме того, в разных подпрограммах предусмотрено несколько разрозненных, не связанных между собой мероприятий, которые с определенным допущением можно отнести к сфере региональной политики. Например, развитие особых экономических зон, поддержка инновационных территориальных кластеров и регионов – инновационных лидеров, развитие моногородов, стимулирование улучшения инвестиционного климата в субъектах Российской Федерации и т.д. Таким образом, Минэкономразвития России пока не разработало ни системных подходов, ни конкретных мер для реализации своих новых полномочий в сфере региональной политики.

При этом даже те немногие мероприятия госпрограммы «Экономическое развитие и инновационная экономика», которые нацелены на решение задач региональной политики, не отличаются высокой эффективностью реализации. Так, согласно информации ряда СМИ, Президент Российской Федерации В.В. Путин распорядился 9 июня 2016 года прекратить создание новых особых экономических зон и закрыть 10 уже работающих в связи с их неэффективностью. По данным Счетной палаты Российской Федерации, создание одного рабочего места в особой экономической зоне обошлось бюджетной системе в 10 млн рублей, а это средняя зарплата по стране за 25 лет. Кроме того, сама формулировка названия соответствующих мероприятий данной госпрограммы говорит о том, что основным инструментом развития экономического и доходного потенциала регионов является «оценка эффективности выполнения органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации своих полномочий». То есть в решении задач регионального развития по-прежнему большое значение придается обеспечению административного контроля над эффективностью деятельности региональных органов власти.

Еще одним недостатком госпрограммы является отсутствие взаимосвязи с теми, которые нацелены на стимулирование социально-экономического развития отдельных макрорегионов и регионов. Например, в ней не предусмотрено создание территорий опережающего развития, которые уже создаются в рамках программы «Социально-экономическое развитие Дальнего Востока и Байкальского региона».

Кроме того, госпрограмма «Экономическое развитие и инновационная экономика» по своим целевым показателям и структуре никак не взаимоувязана с госпрограммой «Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами», которая отвечает за финансовую составляющую региональной политики – межбюджетные отношения. В них нет коррелирующих друг с другом показателей, с помощью которых можно было бы оценить, как повышение эффективности межбюджетных отношений влияет на решение задач регионального развития.

Следует отметить, что межбюджетные отношения являются, по сути, единственным элементом региональной политики, где на программном уровне сформулированы стратегические задачи и цели, а также конкретные мероприятия по их выполнению. Может быть, по этой причине в данной сфере финансовые подходы имеют доминирующий характер и в ряде случаев подменяют приоритеты социально-экономического развития регионов.

При подготовке новой редакции госпрограммы «Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными



финансами» была проделана большая работа по ее актуализации: из 31 показателя 15 являются новыми. Много делается для того, чтобы в систему межбюджетных отношений более активно внедрялся программно-целевой подход. Например, в проекты государственных программ теперь необходимо включать правила и методики распределения межбюджетных субсидий. Также началась работа по инвентаризации и структуризации налоговых льгот по программному принципу.

Но, к сожалению, эти новации не повлияли на саму концепцию межбюджетных отношений, которая остается прежней. Повышение финансовой устойчивости регионов и муниципалитетов должно обеспечиваться не за счет стимулирования их социально-экономического развития, а путем совершенствования механизмов перераспределения бюджетных ресурсов между различными уровнями бюджетной системы, а также ужесточением мер контроля над эффективностью их использования.

Одним из приоритетов государственной политики в сфере реализации госпрограммы «Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами» является «исключение при выравнивании бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации факторов, которые могут оказать дестимулирующее влияние в случае активизации деятельности субъектов Российской Федерации по наращиванию регионального налогового потенциала». То есть сохраняется пассивная позиция в решении задач регионального развития, когда межбюджетные отношения в лучшем случае не должны препятствовать социально-экономическому развитию субъектов Российской Федерации. Заметим, что программа не содержит показателей, которые стимулировали бы увеличение количества регионов-доноров, повышение финансово-экономической независимости субъектов Российской Федерации от федерального бюджета.

Между тем диспропорции в сфере регионального развития продолжают нарастать. Если в 1998 году разрыв между самыми «богатым» и «бедным» регионами по такому показателю, как ВРП на душу населения, составлял 17 раз, то в 2014 году – уже 41 раз. В среднем заработная плата в регионах может различаться в 4 раза. Это приводит к усилению миграционных потоков и концентрации населения в небольшом количестве наиболее развитых агломераций.

Соответственно, происходит сосредоточение налогового потенциала в наиболее успешных регионах. Богатые становятся богаче, а бедные – беднее, что еще больше увеличивает необходимость межбюджетного выравнивания, когда доходы регионов-доноров через федеральный бюджет перераспределяются в пользу регионов-реципиентов.

Одновременно нарастает проблема несбалансированности консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации. По итогам 2015 года 76 регионов свели свои бюджеты с дефицитом, общий их дефицит составил 171,5 млрд рублей, а государственный долг – 2,3 трлн рублей. В целях облегчения долгового бремени субъектов Российской Федерации последним выделяются дополнительные бюджетные кредиты для замещения их задолженности перед коммерческими банками.

Так, при принятии федерального бюджета на 2015 год во втором чтении была одобрена предложенная Советом Федерации поправка об увеличении объема таких кредитов с 140 млрд до 310 млрд рублей. Однако такая мера во многом является паллиативной, так как борется не с причинами, а со следствием. Она не решает главной проблемы, выраженной в несоответствии объема собственных доходных источников и «стоимости» полномочий.

К сожалению, после последнего разграничения полномочий между различными уровнями бюджетной системы в 2004–2005 годах в этой системе накопилось много неточностей. Так, за указанный период количество полномочий совместного ведения выросло почти в 2 раза – с 55 до 105, а делегированных Федерацией регионам – более чем в 10 раз – с 11 до 117. При этом передача полномочий носит нерегулярный, бессистемный характер. Как свидетельствуют результаты проведенной Счетной палатой Российской Федерации «Проверки достаточности финансовых ресурсов, направленных в 2014 году и истекший период 2015 года на обеспечение расходных обязательств субъекта Российской Федерации по исполнению полномочий, установленных законами, иными нормативными правовыми актами, в целях сбалансированности бюджета», 15 видов полномочий за последние 10 лет передавались Федерацией Белгородской области всего раз или два. Таким об-



разом, в конкретный момент времени регионы не всегда могут четко планировать, на какие именно полномочия они должны выделять свои финансовые ресурсы.

Во многих случаях передача полномочий происходит без увеличения на соответствующую сумму доходных источников. Если брать пример той же Белгородской области, то за период 2005–2014 годов в целом из областного бюджета были профинансированы расходы, которые раньше оплачивались из федерального бюджета. Сумма составила 42,9 млрд рублей, из них 11,9 млрд – на образование и 23,4 млрд – на социальную политику.

Еще одна серьезная проблема заключается в отсутствии четких критериев, которые позволили бы точно рассчитать, во сколько обойдется региону исполнение возложенных на него полномочий. К сожалению, на федеральном уровне до сих пор не принято законодательство о минимальных государственных стандартах. В результате между федеральными органами исполнительной власти и регионами существуют существенные разночтения в оценке объемов федеральных трансфертов, необходимых для полного и своевременного исполнения регионами возложенных на них полномочий.

Например, по данным субъектов Российской Федерации, в их консолидированных бюджетах в 2014 году на реализацию важнейших мероприятий по повышению уровня оплаты труда в бюджетной сфере было предусмотрено лишь 65,9% от необходимой суммы – 2836,8 млрд рублей. Таким образом, условный дефицит средств оценивался в 967,3 млрд рублей. Как следствие, регионы вынуждены сокращать долю инвестиций в общем объеме расходов, перераспределяя имеющиеся средства в пользу финансирования социальной сферы. С 2000 по 2015 год доля социальных расходов региональных бюджетов увеличилась с 39,0 до 62,0%. При этом только за период 2010–2014 годов доля инвестиционных расходов снизилась с 14,6 до 11,0%. Соответственно, снижаются возможности регионов в привлечении инвестиций и обеспечении более высоких темпов экономического роста.

Многие субъекты Российской Федерации не в состоянии обеспечить полноценное финансирование своих полномочий в социальной сфере. С учетом отсутствия минимальных государственных социальных стандартов планирование и выделение средств на эти цели осуществляется не по потребности, а по возможности бюджета. В итоге происходит разное финансовое наполнение одних и тех же полномочий в социальной сфере: в зависимости от уровня социально-экономического развития. Так, по итогам 2014 года социальные расходы на душу населения варьировались с 22,8 тыс. рублей в Республике Дагестан до 252,5 тыс. рублей в Ненецком автономном округе.

Для решения данной проблемы в рамках госпрограммы «Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами» реализуется подпрограмма «Совершенствование системы разграничения полномочий между федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления», ответственным исполнителем которой является Минюст России.

В настоящее время при участии Комитета Совета Федерации по бюджету и финансовым рынкам проводится серьезная подготовка к проведению инвентаризации и оценке вышеуказанных полномочий на разных уровнях бюджетной системы. Сегодня эта работа координируется межведомственной рабочей группой под руководством Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации Д.Н. Козака. Первым промежуточным, но при этом очень важным итогом ее работы должно стать создание публичного единого реестра полномочий, что позволит дать точный ответ на вопрос, кому и за что нужно платить.

На следующем этапе необходимо будет, наконец, более точно оценить стоимость этих полномочий и заново разграничить их в соответствии с функциональными и финансовыми возможностями субъектов Российской Федерации и муниципалитетов. Ну и в завершение можно будет рассмотреть возможность перераспределения постоянных налоговых и неналоговых доходов в пользу региональных и муниципальных бюджетов. К таковым, например, можно отнести акцизы, которые отличаются достаточно высокой собираемостью и более или менее равномерно распределены по всей территории страны.

Следует отметить, что пока все эти этапы реформирования межбюджетных отношений сформулированы в госпрограмме «Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективно-



го и ответственного управления региональными и муниципальными финансами» в самом общем виде. Так, решение задачи «совершенствование нормативного правового регулирования системы разграничения полномочий между уровнями публичной власти» характеризуется всего одним показателем – «уровень нормативного правового регулирования полномочий, переданных для осуществления субъектами Российской Федерации». При этом никак не оценивается полнота и прозрачность действующей на данный момент системы разграничения полномочий. В дополнительных и обосновывающих материалах к программе нет прогноза дальнейшего развития федеративных отношений.

В целом госпрограммы в сфере региональной политики не отличаются высокой эффективностью реализации. Госпрограммы развития макрорегионов из года в год исполняются по расходам на весьма низком уровне. Например, по итогам 2015 года программа «Социально-экономическое развитие Калининградской области до 2020 года» была исполнена на 86,7% при среднем уровне исполнения госпрограмм 98,0%.

Большой и пока еще не до конца решенной проблемой остается координация разработки и исполнения документов стратегического планирования на разных уровнях бюджетной системы. Регионы по многим параметрам превзошли федеральный уровень в части внедрения госпрограмм в бюджетную систему. В 2014 году на программную часть приходилось 56% расходов федерального бюджета и 85% расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации. При этом пока отсутствуют механизмы взаимной увязки федеральных и региональных программ.

Даже госпрограммы в социальной сфере (например, «Развитие здравоохранения» и «Развитие образования» на 2013–2020 годы), которые ориентированы на исполнение полномочий регионального и муниципального уровня, практически лишены пространственного измерения. В них «не прописаны» соответствующие программы регионов. В лучшем случае там можно найти информацию о распределении между субъектами Российской Федерации федеральных субсидий и субвенций. Отсутствие общенациональных стратегий также препятствует регионам в разработке собственных документов стратегического развития.

Таким образом, система стратегического планирования в сфере региональной политики у нас делает только первые шаги. На данном этапе она носит несистематизированный и фрагментарный характер и не выполняет возложенных на нее задач. Общенациональные стратегические документы пока не разработаны, а госпрограммы так и не стали инструментом сопряжения бюджетных расходов с решением долгосрочных стратегических задач развития страны. Впереди – большая совместная работа органов исполнительной власти, парламента и регионов по наполнению принятого законодательства по стратегическому планированию конкретным содержанием.