

ОБ ОСНОВНЫХ ЗАДАЧАХ РЕГИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ



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

В своей работе Комитет Совета Федерации по бюджету и финансовым рынкам исходит из необходимости обеспечения макроэкономической стабильности, диверсификации российской экономики, обеспечения темпов экономического роста выше мировых и, конечно, повышения уровня благосостояния наших граждан. Ключом к достижению этих целей является активная региональная политика. Нужно добиться, чтобы регионы получили более действенные стимулы для наращивания собственного экономического и налогового потенциала. Если будут развиваться и богатеть регионы, то будет развиваться и богатеть вся страна.

Важнейшей вехой на этом пути является утверждение Указом Президента Российской Федерации от 16 января 2017 года №13 Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года (далее – Основы). При разработке документа был учтен ряд предложений Совета Федерации.

Очень важно, что он полностью соответствует не только букве, но и духу Федерального закона от 28 июня 2014 года №172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации». Так, в Основых предусмотрено, что стратегии пространственного развития России, отраслевые документы стратегического планирования, стратегии социально-экономического развития макрорегионов и регионов должны быть тесно увязаны между собой и все вместе сделать региональную политику одним из основных приоритетов при решении стратегических задач социально-экономического развития России.

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 подго-

товки 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 будет разработать стратегии социально-экономического развития макрорегионов. Следующим звеном в данной иерархии являются схемы территориального планирования, которые призваны увязать в единое целое территориальные и отраслевые стратегии.

Основным документом стратегического планирования, с помощью которого осуществляется взаимоувязка параметров финансирования и степени достижения задач социально-экономического развития, являются государственные программы. Причем госпрограммы могут регулировать как всю 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.

Пока что ни общенациональная стратегия, ни стратегия пространственного развития не разработаны. Лишь после ликвидации данного пробела появляется возможность, что называется, заново перезапустить систему стратегического планирования в региональной политике за счет приведения уже разработанных и действующих документов в соответствие принятым вышестоящим стратегиям.

Придется осуществлять корректировку госпрограмм, федеральных целевых программ, стратегий социально-экономического развития макрорегионов и регионов, программ регионального развития и многих других документов. Сложность данной задачи заключается в том, что одновременно необходимо будет вносить изменения в инвестиционные программы федеральных инфраструктурных компаний, так как Основы предполагают, что строительство (реконструкция) объектов инженерной, энергетической, транспортной и социальной инфраструктуры федерального значения в регионах будет осуществляться с учетом требований документов стратегического планирования.

Необходимо будет заново создавать механизм взаимного согласования государственных, региональных и корпоративных программ, учиться взаимоувязывать отраслевые и региональные приоритеты социально-экономического развития Российской Федерации.

К лучшим традициям советской школы территориального планирования можно отнести положение Основ, согласно которому планируемое размещение инженерной, энергетической, транспортной и социальной инфраструктуры должно проводиться с учетом определенных документами стратегического планирования приоритетов.

В документе также подчеркивается, что одним из основных приоритетов региональной политики должно стать снятие инфраструктурных ограничений для опережающего развития территорий. Для решения данной задачи следует предусматривать в федеральном и региональных бюджетах, а также в инвестиционных программах государственных компаний и корпораций соответствующие бюджетные ассигнования.

В Основах указывается также на необходимость утверждения и корректировки госпрограмм, приведения их в соответствие стратегическим документам пространственного развития.

Следует отметить, что пока что программный бюджет не оправдывает возложенных на него надежд. В кризисных условиях последних двух лет госпрограммы Российской Федерации корректировались достаточно хаотично, в зависимости от наличия источников финансирования и готовности проектно-сметной документации. При этом зачастую не вносились необходимые изменения в систему показателей, в результате чего многие госпрограммы потеряли изначально закладываемые в них стратегические ориентиры.

В последнее время принимается ряд мер для того, чтобы придать госпрограммам большую региональную направленность. Так, в соответствии с новыми методическими инструкциями они дополняются специальным разделом, характеризующим их реализацию в регионах Дальневосточного федерального округа, включая сведения о ресурсном обеспечении и прогнозной оценке расходов федерального бюджета, консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации и целевых показателей их развития.

Также в госпрограммы теперь обязательно включают порядок или правила распределения между регионами субсидий и субвенций. Всё более распространенной становится практика, когда программы согласуются с регионами и в объемах их финансирования учитываются средства, вы-



деляемые из бюджетов субъектов Российской Федерации. В то же время не всегда объективно учитываются возможности регионов обеспечить необходимый уровень софинансирования, что создает риски для последующей реализации программ.

Кроме того, планируется усилить проектное начало в планировании и исполнении госпрограмм. Это позволит разделить их мероприятия на процессинговые, например связанные с функционированием ведомств – операторов программ, и проектные, которые будут ориентированы на создание новых объектов. Последние будут управляться на принципах проектного менеджмента с четкими датами исполнения и жесткой ответственностью исполнителей за конечный результат. Кроме того, федеральные целевые программы будут окончательно интегрированы в состав госпрограмм в качестве подпрограмм.

Эти принципы будут отрабатываться в 2018 году в пилотном режиме при реализации 5 из 40 госпрограмм. Затем они будут постепенно переноситься на все остальные госпрограммы. Данный процесс займет несколько лет.

В Основах учтен ряд принципиально значимых предложений Совета Федерации в области межбюджетных отношений, направленных на совершенствование механизмов стимулирования субъектов Российской Федерации к наращиванию собственного экономического потенциала. Так, в них предусмотрена возможность частичного зачисления в бюджеты субъектов Российской Федерации доходов от отдельных налогов и сборов, которые были начислены на соответствующей территории в результате деятельности территориальных органов власти.

Совет Федерации неоднократно говорил о том, что в бюджеты регионов могли бы направляться дополнительные поступления от федеральной части доходов по налогу на прибыль организаций.

Согласно Федеральному закону «О внесении изменений в Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов», одобренному Советом Федерации 8 ноября 2017 года, субъектам Российской Федерации дополнительно выделяется 36,7 млрд рублей от прироста налоговых поступлений по федеральной части налога на прибыль организаций.

Данная мера, безусловно, является позитивным шагом. Во-первых, она предполагает перераспределение части доходов федерального бюджета в пользу региональных. Во-вторых, у субъектов Российской Федерации появляется дополнительный стимул к наращиванию собственного налогового потенциала.

Тем не менее это стимул скорее не прямого, а косвенного действия. Соответствующая норма Основ предполагала, что часть дополнительных поступлений по федеральным налогам – а эти поступления возникли вследствие успехов территории в развитии своей экономики – будет оставаться на местах. Чем лучше регион работает, тем больше налоговых поступлений остается в его распоряжении.

В данном же случае дополнительные поступления сначала перечисляются в федеральный бюджет, а затем в соответствии с определенной методикой перераспределяются между регионами. То есть теряется прямая связь между результатами экономического развития и получением дополнительных доходов.

Согласно Основам, другим важнейшим механизмом поощрения регионов к наращиванию собственного экономического и налогового потенциала является предоставление им грантов за успехи в стимулировании собственного социально-экономического развития. В соответствии с рекомендациями Совета Федерации в текущем году объем таких грантов повышен с 5 до 20 млрд рублей. Но, к сожалению, пока что методика распределения средств остается крайне несовершенной, что, на наш взгляд, снижает действенность данной меры.

Также в соответствии с предложениями Совета Федерации к важнейшим элементам региональной политики отнесены уточнение и совершенствование финансового обеспечения полномочий разных уровней бюджетной системы. Для решения данной задачи при активном участии Совета Федерации проведена работа по инвентаризации бюджетных полномочий субъектов Российской Федерации, определению достаточности фактических расходов по отношению к реально необходимым для финансирования государственных и муниципальных услуг. По ее результатам разработан так называемый модельный бюджет, который, к сожалению, не учитывает ряда фактических расходов регионов на исполнение их полномочий. Однако доработка данной методики продолжается. С 2018 года в ней будут учитываться расходы на инвестиции, на страховые взносы в Фонд обязательного медицинского страхования за неработающее население и финансирование региональных гарантий в системе обязательного медицинского страхования. Более широкое применение модельно-



го бюджета позволит точнее определять, какие регионы действительно нуждаются в дополнительной финансовой поддержке для реализации своих полномочий.

Следующим этапом должны стать инвентаризация доходных источников и приведение доходной базы региональных бюджетов в соответствие их расходным полномочиям. Согласно Основам, важнейшим резервом пополнения их доходной базы является поэтапное сокращение неэффективных налоговых льгот, принятых федеральными законодательными актами. Но, к сожалению, Правительство Российской Федерации пока не утвердило методику определения неэффективных налоговых льгот.

На наш взгляд, нужно работать над поиском и других источников пополнения региональных бюджетов. В соответствии с рекомендациями Совета Федерации в 2018 году будет увеличена доля акцизов на крепкий алкоголь, которая поступает в региональные бюджеты. Данная мера повышает заинтересованность руководства субъектов Федерации в улучшении администрирования, а следовательно, и собираемость данного налога.

Кроме того, Совет Федерации активно взаимодействует с Правительством Российской Федерации и экспертным сообществом в целях реализации «дорожной карты» по наведению порядка на алкогольном рынке и ускорению введения в действие ЕГАИС. В результате поступления в бюджет от акцизов на крепкий алкоголь выросли в 2016 году более чем на 28%, или на 36 млрд рублей, а из незаконного оборота было изъято 39 млн л алкоголя, 40 транспортных средств и свыше 2 тыс. единиц оборудования по производству контрафакта.

Важнейшей задачей с точки зрения увеличения доходной базы регионов являются меры по обелению экономики, созданию стимулов для предпринимателей легализовать свою деятельность и выйти из тени. С этой целью необходимо закрепить в законодательстве понятие «самозанятые граждане», что позволит распространить на них меры государственной поддержки в отношении малого и среднего бизнеса, а также освободить их на законных основаниях на некоторый переходный период (2–3 года) от налогов и других обязательных платежей.

Создание системных стимулов для ускорения социально-экономического развития регионов предусматривает также программа Президента Российской Федерации по реструктуризации задолженности регионов по бюджетным кредитам, которая была обнародована на заседании президиума Государственного совета Российской Федерации в Ульяновске 22 сентября 2017 года. Она предполагает реструктуризацию задолженности регионов по бюджетным кредитам сроком как минимум на 7 лет. В первые 2 года действия программы, то есть в 2018-м и 2019-м, регионы освобождаются от текущих выплат и обязаны возвращать Минфину России лишь 5% основной суммы долга ежегодно. В результате они сэкономят 428 млрд рублей: 250,5 млрд в 2018 и 177,5 млрд рублей в 2019 году.

Таким образом, у территорий появляются дополнительные средства для решения стратегических задач своего социально-экономического развития. Хотя, конечно, они не должны забывать и о реализации насущных мер по оздоровлению собственных финансов. Те регионы, которые в первые 2 года смогут использовать предоставленную возможность для увеличения собственной доходной базы темпами выше инфляции, получат дополнительную льготу. Срок реструктуризации их задолженности будет увеличен с 7 до 12 лет. Для получения данной льготы предусмотрено достижение всего лишь одного показателя – роста налоговых и неналоговых доходов темпами выше инфляции. Это делает возможным соблюдение данного условия для достаточно большого количества регионов.

Другим существенным шагом для стимулирования регионов к развитию собственной экономики является то, что в прирост налоговой базы будет включаться и ее часть, которая выпадает вследствие предоставления регионам налоговых льгот. Это новшество также создает важный прецедент, так как на данный момент при расчете индекса налогового потенциала в методике распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности учитываются налоговые доходы регионов без учета предоставленных им налоговых льгот.

Таким образом, законодательной и исполнительной ветвям власти предстоит масштабная совместная работа по реформированию межбюджетных отношений с целью стимулирования социально-экономического развития регионов. И в этой деятельности Совет Федерации, как всегда, будет всемерно учитывать позицию субъектов Российской Федерации.