5.4. РЕАЛИЗАЦИЯ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ СТРАТЕГИЙ В УСЛОВИЯХ НАРАСТАНИЯ НЕСБАЛАНСИРОВАННОСТИ РЕГИОНАЛЬНЫХ БЮДЖЕТОВ

Домнина И.Н., к.э.н., в.н.с.;
Маевская Л.И., к.э.н., в.н.с.

Институт экономики
Российской Академии наук, г. Москва

Перейти на ГЛАВНОЕ МЕНЮ

В статье рассматриваются проблемы перехода на принципы долгосрочного стратегического планирования территориального развития. Особое внимание уделяется анализу финансовых условий реализации региональных стратегий, а также необходимости синхронизации этих стратегий с бюджетным планированием. Показаны проблемы нарастания несбалансированности региональных бюджетов, изменения условий предоставления межбюджетных трансфертов на фоне ухудшения макроэкономической ситуации в экономике. Делается вывод о необходимости превращения бюджетных механизмов в инструменты реализации региональных стратегий.

Со вступлением более года назад в силу Федерального закона «О стратегическом планировании в РФ» от 26 июня 2014 г. №172-ФЗ получила законодательное оформление система долгосрочного стратегического планирования социально-экономического развития на всех уровнях государственной власти. Переход на принципы стратегического планирования поставил перед российскими регионами новые вопросы: как синхронизировать разрабатываемые региональные стратегии с государственными программами, реализуемыми на данных территориях, и с их бюджетными планами?

Кроме того, на фоне общего ухудшения макроэкономической ситуации в российской экономике и крайней ограниченности бюджетных средств вопросы финансового обеспечения стратегического планирования на территориальном уровне приобретают особую остроту. Как известно, бюджетно-налоговая система федеративного государства традиционно состоит из бюджета центрального правительства (федерального бюджета) и региональных бюджетно-налоговых систем. В связи с этим возникает необходимость решения таких задач, как реализация принципов разделения полномочий в финансовой сфере между федеральными и региональными органами государственной власти и создание на этой основе эффективной системы механизмов бюджетного территориального развития, определяющих степень бюджетных взаимоотношений между ними, а также между субъектами Федерации и органами местного самоуправления.

Теория бюджетного федерализма, основывающаяся на децентрализации бюджетно-налоговых прав и полномочий между субъектами Федерации, а также совокупных доходов бюджетной системы, определяет децентрализацию как обязательное условие экономического роста. В практике государств с федеративным устройством сложились две основные модели бюджетного федерализма: децентрализованная и кооперативная.

Особенности децентрализованной модели (Канада, США, Великобритания, Япония) состоят в том, что региональные власти получают высокую степень финансовой самостоятельности, в частности за регионами закрепляется право устанавливать собственные налоги или определять порядок налогообложения. При этом налоговыми источниками федерального бюджета являются подоходные налоги физических и юридических лиц, таможенное налогообложение, а налоговыми источниками региональных и местных бюджетов выступают налоги на товары и услуги, имущество, земельные участки (второстепенные налоги). Центральные власти не контролируют бюджетную деятельность региональных органов и безразлично относятся к проблеме горизонтальных дисбалансов; система бюджетного выравнивания развита слабо. Как правило, федеральные средства предоставляются в виде целевых перечислений на финансирование конкретных программ. Федеральный центр не несет ответственности по долгам региональных правительств и не отвечает за дефицит их бюджетов, региональные власти самостоятельно изыскивают средства для его погашения.

Иной является кооперативная модель бюджетного федерализма, которая получила в настоящее время более широкое распространение в мировой практике. Она существует в большинстве европейских стран и в значительной степени характерна и для Российской Федерации. Ее основными чертами являются:

- повышенная ответственность центра за состояние региональных финансов (дефицит бюджета, наличие долга);
- наличие собственных и регулирующих налогов и доходов для каждого уровня бюджетной системы;
- ограничение самостоятельности региональных властей в вопросах внешних заимствований[1].

В рамках этой модели бюджетного федерализма широко используется механизм перераспределения денежных средств между уровнями бюджетной системы через субсидии, дотации, субвенции и т.п.

Эта модель чаще всего используется там, где существуют весьма значительные различия в уровнях бюджетной обеспеченности разных регионов. Поэтому именно для кооперативной модели большое значение приобретает вертикальное выравнивание за счет межбюджетных трансфертов и широко используется деление доходов на собственные и регулирующие. Важным моментом является соразмерность бюджетных ассигнований бюджетным обязательствам. В рамках кооперативной модели распределение и закрепление доходных полномочий (прежде всего налоговых) между бюджетными

[1] Как правило, внешними заимствованиями могут заниматься только органы федеральной власти, тогда как региональные власти соответственно внутренними заимствованиями (подробнее см. [3]).

уровнями осуществляется с соблюдением следующих принципов: собираемые налоги субъекта должны соответствовать объему его расходных полномочий, а закрепление налоговых полномочий должно сводить к минимуму экономическое неравенство от налогообложения.

В РФ формирование межбюджетных отношений выступает как перманентный процесс совершенствования и уточнения бюджетного законодательства, апробации новых подходов с учетом лучшего зарубежного опыта стран с федеративным устройством, но при этом оптимальная модель взаимодействия всех уровней управления в системе разделения бюджетных полномочий и соответственно оптимальное использование ресурсов пока не создана[2].

Особенностью российского бюджетного федерализма является наличие значительного разрыва в уровне бюджетной обеспеченности между бюджетами субъектов Федерации. Федеральные органы, осуществляя функции макроэкономического регулирования и перераспределения валового внутреннего продукта (ВВП), сосредоточивают у себя наиболее важные налоговые доходы и ослабляют тем самым доходную базу территориальных бюджетов. В связи с этим в налоговых поступлениях региональных бюджетов основную долю занимают не местные налоги, а отчисления от федеральных налогов. Таким образом, доля собственных налоговых доходов остается незначительной по сравнению с долей от поступлений в региональные бюджеты федеральных налогов, на которые региональные власти влиять не могут.

Такое положение не способствует самостоятельности бюджетов субъектов Федерации. Возникающая в этом случае проблема вертикальной несбалансированности решается, в частности, путем долевого участия разных уровней власти в федеральных налогах и межбюджетными трансфертами. В связи с этим современная теория бюджетного федерализма рассматривает финансовую помощь как необходимый элемент межбюджетных отношений, при этом чем выше различия в социально-экономическом положении территорий, тем значимее потребность в данном инструменте бюджетного регулирования.

Бюджетные механизмы территориального стратегического планирования

Переход на стратегические принципы развития в кризисных условиях развития, в которых находится российская экономика последние несколько лет, невозможен без адаптационного изменения бюджетных механизмов территориального развития. Новые требования к механизмам бюджетного регулирования на региональном уровне обусловлены целым рядом обстоятельств.

Принятие Федерального закона «О стратегическом планировании в РФ» №172-ФЗ увязывает вопросы территориального развития с вопросами регионального стратегического планирования и предполагает формирование системы стратегических документов, нацеливающих на создание устойчивой региональной экономики. Формирование территориальных бюджетных механизмов стратегического регулирования означает переход от преимущественного решения только насущных, каждодневных задач, возникающих в результате разрыва имеющейся финансовой базы и социально-экономических обязательств, к разработке долгосрочных инвестиционных программ и включению их в систему стратегического планирования.

При этом возникает несколько вопросов: как должны выстраиваться приоритеты в рамках бюджетного и стратегического планирования. Иными словами, что первично – региональные стратегии или региональные бюджеты; как привести в соответствие сроки планирования разных документов – стратегии (составляются, как правило, на долгосрочную перспективу), бюджета (планируется на трехлетний период), и государственных (федеральных) программ, реализуемых на территории конкретного региона [12, с. 27-29].

Формирование долгосрочных планов социально-экономического развития предъявляет новые требования к финансовым ресурсам региона. Проблема обеспечения финансовыми источниками средств реализации региональных стратегий выглядит как трудно разрешимая в условиях экономического кризиса и обострения за последние два года бюджетных проблем в российских регионах. Повышение уровня долговой нагрузки при недостатке собственных средств для финансирования необходимых расходных обязательств приводит к росту рисков исполнения региональных и местных бюджетов.

На фоне обострения проблем бюджетного дефицита в подавляющем большинстве российских регионов внедрение в практику регионального развития принципов стратегического планирования предъявляет повышенные требования к руководству субъектов Федерации по принятию результативных мер, направленных на укрепление их налогового потенциала.

Средства на реализацию региональных стратегий формируются не только за счет гарантированных доходов соответствующих бюджетов, но и за счет межбюджетных трансфертов. Однако необходимо учитывать, что на фоне снижения нефтяных цен в сочетании с действием экономических санкций дефицит федерального бюджета продолжает увеличиваться, что влечет за собой необходимость усиления бюджетного секвестра[3]. Девальвировавший рубль, разогнавший инфляцию в 2014 г., не дал ей опуститься в 2015 г. и не позволит снизиться в 2016 г. Инфляционная волна 2014-2015 гг. привела к сокращению импорта

[2] Бюджетная система РФ в настоящее время представляет совокупность федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов, бюджетов субъектов Федерации и бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов и местных бюджетов. Местные бюджеты представлены следующими уровнями бюджетов: муниципальных районов, городских округов, внутригородских муниципальных образований городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга; городских и сельских поселений.

[3] В 2016 г. дефицит федерального бюджета превысил 3% ВВП.

потребительских товаров, а также к снижению закупок импортного оборудования предприятиями, что наряду с падением производства сказалось на их инвестиционной активности. Последнее означает затяжную рецессию, которая делает невозможным сохранение в ближайшем будущем прежних размеров безвозмездной помощи на субфедеральном уровне при пассивном участии региональных властей.

В сложившейся ситуации федеральные власти формируют новые правила межбюджетных отношений, которые не позволят в будущем региональным властям рассчитывать на масштабную поддержку федерального бюджета, ресурсы которого между тем значительно ограничены.

Следует учесть, что накопленные за последнее время проблемы российской модели бюджетного федерализма в совокупности с экономической стагнацией будут способствовать нарастанию несбалансированности региональных бюджетов, увеличению долга и в итоге, росту рисков рефинансирования. Степень ухудшения финансового состояния регионов будет зависеть от того, какие механизмы будут заложены в федеральной бюджетной стратегии и как они повлияют на разработку региональных бюджетных стратегий и планов стратегического развития.

Таким образом, «переформатирование» бюджетных механизмов стратегического планирования на региональном уровне должно, на наш взгляд, происходить в следующих направлениях:

- повышение возможностей регионов в сфере формирования доходной базы региональных бюджетов и ответственности в обеспечении их сбалансированности;
- изменение практики предоставления межбюджетных трансфертов в условиях бюджетных ограничений на федеральном и региональном уровнях с целью усиления в ней момента «ответного реагирования региона-получателя» на полученную сумму трансферта (в форме выполнения конкретных обязательств и достижения установленных показателей);
- корректировка региональных стратегий социально-экономического развития, разработанных в соответствии с концепцией развития РФ до 2020 г. и в большинстве своем исходящих из неправдоподобного сегодня оптимистического сценария развития российской экономики. В условиях бюджетно-финансового кризиса целесообразно включение в данные стратегии оценки необходимых финансовых ресурсов и их источников; антикризисного сценария стратегического развития региона; а также увязка документов стратегического регионального развития с бюджетным планом и бюджетным прогнозом.

Финансовое обеспечение регионального стратегического планирования

Одним из наиболее проблемных вопросов стратегического планирования является вопрос его ресурсного обеспечения. И хотя в Федеральном законе «О стратегическом планировании в РФ» №172-ФЗ определяется, что «...при разработке и утверждении документов стратегического планирования, разрабатываемых в рамках планирования и программирования, должны быть определены источники финансового и иного ресурсного обеспечения мероприятий, предусмотренных этими документами, в пределах ограничений, определяемых документами стратегического планирования, разрабатываемыми в рамках прогнозирования», это положение фактически не получило отражения в региональных стратегиях. Кроме того, ст. 32 данного закона указывает, что в числе прочих составляющих в содержание стратегии социально-экономического развития региона обязательно должна быть включена оценка финансовых ресурсов, необходимых для реализации стратегии.

В качестве финансовых ресурсов в региональных стратегиях рассматриваются бюджетные и внебюджетные источники. При этом бюджетные ресурсы подразделяются на федеральные и региональные средства. К первым относятся бюджетные ассигнования федерального бюджета, предназначенные для конкретной территории, межбюджетные трансферты, а также финансирование, получаемое регионом в рамках реализации долгосрочных государственных (федеральных) программ. Региональные средства находят отражение в региональных бюджетах, в том числе в рамках финансирования региональных программ социально-экономического развития. Региональными властями рассматривается и возможность реализации стратегий с использованием внебюджетных источников финансирования через механизмы государственно-частного партнерства, формирование институтов инновационного инвестирования, фондов по привлечению частных капиталов.

Итак, бюджетную сбалансированность российских регионов следует рассматривать как одно из необходимых условий реализации региональных стратегий. Особое место в этом вопросе занимают так называемые дотационные регионы, число которых в условиях кризиса продолжает увеличиваться. Основное отличие этих регионов заключается в том, что основная часть их доходов формируется за счет безвозмездных дотаций из федерального бюджета. Среди них выделяются высокодотационные субъекты Федерации.

В соответствии с поправками, внесенными в Бюджетный кодекс РФ федеральным законом от 24 ноября 2014 г. №375-ФЗ, на сегодня к высокодотационным регионам относятся субъекты Федерации, в которых доля дотаций из федерального бюджета не превышает в течение двух из трех последних отчетных лет 40% объема собственных доходов консолидированного бюджета. Однако на практике это понятие несколько изменилось. Сейчас высокодотационным считается регион, в доходах которого 60 и более процентов составляют дотации и субсидии из федерального бюджета. Последние несколько лет таких регионов семь – Дагестан, Ингушетия, Чечня, Карачаево-Черкесия, Республики Алтай, Тыва и Камчатский край.

Надо сказать, что доля дотаций в бюджетах республик Ингушетии и Чечни за данный период составила более 80%. По данным Министерства финансов РФ (Минфин РФ), в 2014 г. 81,6% бюджета Чечни составили поступления из федерального бюджета, больше было только у Ингушетии – 85,6% [9]. Зависимость бюджета Чечни от помощи центра наиболее показательна: на безвозмездные трансферты все это

время приходилось в среднем 87% доходов региона. С 2007 г. объем помощи республике сокращался всего два раза – в 2010 г. и 2013 г. В 2015 г., в то время как по остальным субъектам Федерации помощь была снижена в среднем на 3%, финансирование Чечни выросло на 8%, до 61,3 млрд. руб. При этом меньше половины дотаций, получаемых регионом, рассчитываются прозрачно по формуле, а остальные в форме «ручного распределения», в котором участвуют правительство и профильные ведомства [9].

Счетная палата РФ провела анализ исполнения бюджетов указанных семи высокодотационных регионов, с которыми Минфин РФ в соответствии с нормами Бюджетного кодекса РФ заключает соглашения о мерах по повышению эффективности использования бюджетных средств и увеличению поступлений налоговых и неналоговых доходов бюджетов. По результатам проверки обнаружилось, что для регионов соглашения с Минфином РФ носят крайне формальный характер. Значительное количество показателей, которое фиксируется в этих соглашениях регионами либо не исполняется, либо исполняется несвоевременно. При этом по ряду причин Минфин РФ не может принимать меры надлежащего реагирования. Во-первых, потому что таких норм нет в бюджетном законодательстве, а во-вторых, если будут предъявлены финансовые санкции, то неизвестно, как будет складываться экономическое положение в этих регионах, в которых на долю дотаций, выделяемых этим регионам из федерального бюджета, в среднем приходится 75% от их бюджетов[4].

Высока доля безвозмездной помощи (более 50%) и в таких регионах, как Северная Осетия – Алания, Кабардино-Балкария, Мордовия, Тамбовская и Магаданская области, а также Еврейская автономная область. Имеют значительные дотации ряд других субъектов Федерации. В частности, республики Бурятия, Саха-Якутия, Чукотский автономный округ, но с учетом новых законодательных реалий они не включены в список высокодотационных, хотя по дотациям на душу населения Чечня находится лишь на 8-м месте (41,5 тыс. руб.) после Чукотского и Ненецкого автономных округов, Якутии, а также Тывы и Ингушетии [9].

При этом следует отметить, что в среднем доля безвозмездных поступлений из федерального бюджета в доходах бюджетов субъектов РФ составила в 2014 г. 22,3%. Что касается доходов бюджетов высокодотационных регионов, то они сформированы за счет налоговых и неналоговых поступлений в последние годы на 21-27%, а безвозмездных поступлений – на 73-79% [10, 14-15]. Помимо наличия объективных факторов, связанных с худшими природно-климатическими условиями, незначительной долей промышленного производства в отраслевой структуре их ВВП, отсутствием развитой инфраструктуры, имеются и факторы, свидетельствующие о низкой продуктивности мер, принимаемых властями высокодотационных субъектов Федерации.

В процессе формирования бюджетной стратегии субъектов Федерации как инструмента реализации региональной стратегии социально-экономического развития следует рассмотреть и такой важный вопрос, как увеличение в расходных обязательствах региональных бюджетов доли статей, связанных с обслуживанием долговых обязательств. На сегодня это серьезная расходная статья, которая представляет существенный риск для исполнения региональных бюджетов. За период 2008-2015 гг. уровень долговой нагрузки на консолидированные бюджеты субъектов Федерации вырос в 4,7 раза, и на 1 января 2015 г. составил 2 659,9 млрд. руб. За данный восьмилетний период отношение объема государственного и муниципального долга к налоговым и неналоговым доходам консолидированных бюджетов субъектов Федерации увеличилось в 2,6 раза и на 1 января 2016 г. составило 34,6%. При этом в структуре долговых обязательств регионов наибольший удельный вес составляют рыночные заимствования (60,3%), из них:

- кредиты банков в общем объеме долга – 41,6%;
- бюджетные кредиты – 34,9%;
- госгарантии – 4,4%;
- государственные ценные бумаги –18,7%.

Структура долга с преобладанием банковских кредитов приводит к тому, что растут расходы на обслуживание долга, отвлекая тем самым средства, которые могли бы быть направлены на развитие региона. При этом достаточных источников погашения долгов у многих субъектов просто нет, что может закончиться дефолтом территории, поскольку у федерального центра ресурсов на реструктуризацию долгов на всех заемщиков не хватит.

В 2016 г. проблемы бюджетного дефицита продолжили обостряться в основной массе субъектов Федерации. Если в 2014 г. бюджетный профицит фиксировался практически в трети российских регионов, то на 1 октября 2015 г. с профицитом исполнены бюджеты 35 регионов (против 37 в 2014 г.) [8]. Бездефицитными были все регионы Крымского федерального округа и Республика Кабардино-Балкария. Во всех же остальных субъектах [15, с. 82], не говоря уже о традиционно высокодотационных (Республика Ингушетия, Чеченская Республика и Республика Алтай и др.), имелся серьезный бюджетный дефицит.

Представляется, что в сложившихся условиях регионы должны более обоснованно формировать свои расходы, четко ориентируясь на наличие собственной доходной базы. Последнее требует принятия оптимальных мер по ее укреплению. Эту задачу необходимо решать как за счет перераспределения налоговых поступлений в пользу регионов, так и за счет передачи налоговых полномочий, предоставив возможность на местах самостоятельно принимать финансовые решения.

[4] В этой связи председатель Счетной палаты высказала мнение о возможности внесения поправок в Бюджетный кодекс РФ, позволяющих, например, предпринимать не финансовые, а административные меры за несоблюдение соглашений. «Может быть, не нужно приостанавливать всю финансовую помощь, а какой-то долей ее ограничивать до выполнения тех условий, которые они же сами и подписали» [5].

Проблемы и пути согласования бюджетного и стратегического планирования на региональном уровне

Рядом регионов РФ в свое время были разработаны бюджетные стратегии в рамках стратегии развития территорий до 2020 г. Так, в 2009 г. была принята долгосрочная бюджетная стратегия Камчатского края на период до 2023 г.; в 2012 г. подобный документ был разработан и принят в Ямало-Ненецком автономном округе. В сентябре 2011 г. в Брянской области была также утверждена долгосрочная бюджетная стратегия на период до 2020 г. Последняя интересна тем, что характер социально-экономического развития данного субъекта Федерации довольно типичен для большинства российских регионов и не имеет такой выраженной географической специфики, как, например, Камчатский и Ямало-Ненецкий регионы. Основными приоритетными задачами для данного субъекта являются меры по увеличению налогового потенциала области, модернизации системы предоставления гражданам государственных (муниципальных) услуг, безусловное исполнение социальных обязательств, а также обеспечение экономической стабильности и устойчивости региона.

Согласно разработанной бюджетной стратегии Брянской области, предполагается к 2020 г. значительно увеличить объем валового регионального продукта (ВРП) по сравнению с показателем 2012 г. с одновременным увеличением доходной части областного бюджета за тот же период в 17,5 раза [13].

В рамках Стратегии социально-экономического развития Кировской области до 2020 г. также прогнозируется рост налоговых доходов областного бюджета: в 2015 г. более чем в два раза по сравнению с 2009 г., а в период между 2015-м и 2020 гг. налоговые доходы областного бюджета увеличатся в 1,5 раза и достигнут 56,2 млрд. руб. [1]. Как видно, прогнозные оценки бюджетных показателей на долгосрочную перспективу явно не исходили из предположений возможного кризиса, начавшегося в 2014 г.

По мнению многих экономистов, в 2016 г. финансовые показатели регионов ухудшатся[5]. В этой связи неожиданным для многих регионов, особенно дотационных, явилось постановление Правительства РФ от 23 декабря 2015 г. №1408, в котором утверждены новые правила предоставления межбюджетных трансфертов из федерального бюджета бюджетам субъектов Федерации, добившимся наиболее высоких темпов социально-экономического развития территорий, и методика оценки их развития.

В соответствии с этими правилами межбюджетные трансферты будут предоставлены бюджетам 20 субъектов Федерации, достигших наилучших результатов. Методика определяет порядок оценки темпов социально-экономического развития субъектов Федерации за отчетный период и включает в том числе показатели эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Федерации, установленные перечнем показателей для оценки эффективности деятельности региональных органов исполнительной власти (утвержден постановлением Правительства РФ от 3 ноября 2012 г. №1142).

Принятое решение будет способствовать дальнейшему социально-экономическому развитию в первую очередь успешных территорий, в том числе в части привлечения инвестиций, развития малого бизнеса, снижения уровня безработицы, роста благосостояния населения. Очевидно, что это внесет большую определенность в систему выделения дотаций, снизит субъективизм в области принятия бюджетных решений и обеспечит их предсказуемость. Однако ситуация с крайне депрессивными регионами остается не до конца ясной, поскольку не определено, сохранится ли предоставление им безвозмездной помощи и в каких объемах. Складывается впечатление, что у Правительства РФ до сих пор не сложилось четкого представления относительно предпочтительной бюджетной политики регионов в новых условиях.

С одной стороны, центр призывает регионы к бюджетной дисциплине, о чем свидетельствует очередной этап формирования региональных стратегий, наступивший после принятия Федерального закона «О стратегическом планировании в РФ» №172-ФЗ. В нем сформулированы новые требования к содержанию документов долгосрочного характера как федерального, так и регионального уровней, в которых, по мнению многих экспертов, теперь стратегии социально-экономического развития стали гораздо более формализованными, нежели они были в условиях отсутствия жестких норм федерального закона. Теперь включение тех или иных положений в текст стратегий должно исходить не из простого желания региональных органов власти, а основываться на продуманных расчетах и взвешенном поиске компромиссных решений. Среди прочих по отношению к региональным стратегиям появилось и требование о включении в них оценки финансовых ресурсов, необходимых для ее реализации [11].

С другой стороны, центр:

- не предусматривает строгих санкций за нарушение субъектами Федерации ограничений Бюджетного кодекса РФ;
- требует проводить взвешенную долговую политику, но выдает льготные бюджетные кредиты тем, кто в прошлом более рискованно управлял долгом (привлекая, например, короткие банковские кредиты);
- рекомендует регионам увеличивать горизонт финансового планирования, но ежегодно корректирует механизм уплаты налогов, поступающих в регионы, и меняет порядок предоставления финансовой помощи.

Разнонаправленные сигналы дезориентируют субъекты Федерации, не заинтересовывают региональные власти в отношении эффективного управления финансами и долгом, в итоге повышая кредитные риски [4].

[5] В текущем году регионы, по имеющимся прогнозам, столкнутся со стагнацией крупнейших источников своих доходов – налога на прибыль и налога на доходы физических лиц (НДФЛ) (составляют более 50% доходов). Рост поступлений налога на прибыль будет сильно ограничен исчерпанием эффекта девальвации рубля, стагнацией ВВП, сжиманием прибыли в корпоративном и финансовом секторах. В то же время замедление роста номинальной заработной платы в экономике не позволяет надеяться на быстрый рост НДФЛ (в прошлом году он вырос всего на 5,5%) [4].

Наличие этих противоречий обостряется еще и тем, что в перечень документов стратегического планирования не вошел утверждаемый ежегодно трехлетний федеральный бюджет. Как справедливо отмечал В.К. Сенчагов [14], именно утвержденный федеральный бюджет, объем и структура его расходов реально определяют стратегические направления социально-экономического развития, на основе которого далее формируются территориальные бюджетные механизмы стратегического регулирования. Более того, в кризисных условиях развития российской экономики горизонт бюджетного планирования сократился с трех до одного года как на федеральном, так и на региональном уровнях.

Тем самым создаются две системы государственного регулирования социально-экономического развития: реальная – через плановое бюджетное финансирование в утвержденном ежегодно бюджете и виртуальная – через разработку долгосрочных, но не влияющих на реальное развитие документов [14].

В разрабатываемых нормативных и организационных документах по введению в действие системы стратегического планирования это должно быть исправлено. Нужна единая и более слаженно работающая система федерального и регионального уровней управления при формировании бюджетной стратегии, как на ближайшую, так и на долгосрочную перспективы. Целесообразно создать переходный период для внедрения механизмов формирования стратегического планирования федеральных и региональных бюджетных ресурсов. И конечно, важно было бы при формировании территориальной стратегии, исходить из ограниченных возможностей федерального бюджета и основное внимание уделить мерам по укреплению доходной базы региональных бюджетов (например, компенсировать территориальным бюджетам выпадающие доходы в связи с предоставлением налоговых льгот и преференций по региональным налогам, установленных федеральным законодательством).

Принцип реалистичности при определении целей и задач социально-экономического развития региона как один из обязательных принципов в системе стратегического планирования в соответствии с ФЗ №172-ФЗ означает, что участники стратегического планирования должны исходить из возможности достижения целей и решения задач в установленные сроки с учетом ресурсных ограничений и рисков. Иными словами, на фоне роста социальных обязательств (частично компенсированных из федерального бюджета) и расходов на обслуживание долга, регионы должны самостоятельно разработать антикризисные меры в рамках своей бюджетной стратегии, где должны быть четко указаны дополнительные источники финансирования.

При этом субсидии, получаемые значительным числом субъектов Федерации, также должны жестко контролироваться центром на предмет их целевого использования.

Так, в соответствии с требованиями бюджетного законодательства необходимо вернуть к 1 апреля следующего года все субсидии из федерального бюджета, которые не были потрачены. Данная мера, безусловно, поможет наполнить единый казначейский счет ликвидностью, даст федеральному бюджету дополнительные средства, позволит сократить и удешевить дальнейшие займы. Но она будет эффективна тогда, когда предоставление субсидий из федерального бюджета бюджетам регионов будет осуществляться в начале финансового года. Еще одна мера экономии, которая может улучшить ситуацию с бюджетными ресурсами, – ужесточение контроля за бюджетными инвестициями. В случае, если Министерства, органы власти регионов, госкорпорации не успевают в первом квартале года утвердить проектную документацию для объектов капитального строительства по федеральным адресным инвестпрограммам, финансирование сокращается. Если кассовое исполнение расходов не начато до октября, то выделенные средства будут отозваны[6].

На бюджетное распределение ресурсов и приведение их в соответствие с требованиями разработки долгосрочных региональных стратегий может повлиять и технология расчета межбюджетных трансфертов, что наиболее явно находит свое отражение при распределении региональных и муниципальных фондов финансовой поддержки. Так, распределение средств этих фондов требует расчета показателей, характеризующих состояние доходной базы территории и исполнения расходных обязательств по вопросам местного значения. Критерием достоверности оценки доходных возможностей бюджетов территорий является достижение совпадения фактической и плановой отдачи экономической базы, налогового (доходного) потенциала [6, с. 11-14].

Иначе складывается ситуация в отношении оценки расходных обязательств. До настоящего времени идут дискуссии по поводу того, что считать необходимыми расходными потребностями. Согласно одной точке зрения, потребность – это то, что финансируется по факту; согласно второй, потребность должна быть четко описана нормативом и, следовательно, превышение норматива – это уже не потребность. Также существует мнение, что достоверная оценка потребностей невозможна [6, с. 11-14]. Перечисленные альтернативы обусловливают различия методологических подходов в определении расходных потребностей публично-правовых образований.

При этом важно ограничивать рост необоснованных расходов, что потребует установления ограниченного перечня расходных позиций, по которым просчитываются расходные потребности территорий. Поэтому более целесообразен учет не расходных потребностей территорий, а объективных факторов, обусловливающих стоимостные различия. Но в этом случае высока вероятность ошибки как следствие игнорирования важных факторов, обусловливающих различия в стоимости бюджетных услуг.

Разработка территориальной стратегии актуализирует создание адекватных бюджетных механизмов, которые могли бы обеспечивать ответное реагирование регионов – получателей межбюджетных

[6] До 25% средств некоторые распорядители бюджетных средств растаскивают «на важные, может быть, но не совсем теперь эффективные расходы» [2].

трансфертов, – органы управления которых принимают решения с учетом условий установленных федеральным бюджетом при распределении межбюджетных трансфертов. Речь идет, например, о принятии региональных программ в случае, если наличие программы и ее финансирование являются необходимым условием получения межбюджетного трансферта, о принятии решений по выделению средств на строительство объектов, об установлении новых расходных обязательств, а также изменении структуры расходов, о создании (упразднении) бюджетных учреждений и органов.

Нельзя не согласиться с мнением ряда специалистов [10, с. 11-17], считающих необходимым корректировку принципа равенства бюджетных прав, путем увеличения таких прав и требований к их соблюдению для различных групп регионов. Это позволит более объективно определять условия для предоставления межбюджетных трансфертов, более справедливого распределения финансовой помощи для создания примерно равных условий функционирования бюджетов субъектов Федерации. С этой целью в Бюджетном кодексе РФ целесообразно переориентировать распределение доходов по уровням бюджетной системы на максимально возможное сокращение регулирующих налогов, их преобразование в закрепленные.

Между тем, вопрос о перераспределении налоговых доходов между уровнями бюджетной системы остается предметом постоянных дискуссий. В связи с этим вопрос закрепления налоговых доходов за бюджетами разных уровней бюджетной системы должен занять важное место в территориальном стратегическом планировании. Необходимо оптимизировать бюджетные механизмы, с помощью которых появится реальная возможность достижения наиболее эффективной вертикальной и горизонтальной сбалансированности расходных обязательств и доходных источников. Данной цели в процессе разработки стратегии можно достичь, в частности, от наиболее равномерно размещенных немобильных налогов[7], так как такое закрепление позволит максимально сократить различия в бюджетной обеспеченности субъектов РФ, а значит, межбюджетное регулирование будет более эффективным [7].

Еще один аспект, на который необходимо обратить внимание, чтобы добиться соответствия региональных стратегий и тех ресурсов, которые нужны для их воплощения в жизнь. Речь идет о необходимости присутствия в системе стратегического планирования бюджетного прогноза на долгосрочный период. С учетом уже существующего опыта применения долгосрочной бюджетной стратегии в некоторых регионах и муниципальных образованиях можно сделать вывод, что структура такой стратегии должна базироваться на научно-обоснованном прогнозе субъекта Федерации, на основе которого будут сформулированы цели и задачи социально-экономического развития региона, а также разработаны методологические аспекты бюджетной стратегии; проведен анализ действующей бюджетно-налоговой политики региона, что ляжет в основу непосредственно стратегического планирования.

Сегодня, при разработке новых или корректировке существующих стратегий регионального развития, оценка необходимых ресурсов производится на основе прогноза макроэкономических показателей, т.е. сверху, или на основе совокупности стоимости всех инвестиционных проектов региона, т.е. снизу [12, с. 27-29]. Прогнозный бюджетный план должен включать структуру доходных и расходных обязательств регионального бюджета, определение состояния долговых и расчетных обязательств, отражать динамику дефицита и профицита бюджета. В этом варианте долгосрочная бюджетная стратегия станет эффективным инструментом управления развития региона.

Это позволит изменить сложившуюся ситуацию, когда утвержденное распределение бюджетных ресурсов определяет направления регионального стратегического планирования, а не наоборот. Бюджетные механизмы должны стать инструментом реализации региональных стратегий и работать на достижение долгосрочных целей и задач. Таким образом, разработку долгосрочной бюджетной стратегии во всех регионах РФ можно считать необходимой для обеспечения реалистичности долгосрочных региональных программ и проектов социально-экономического развития.

Литература

1. О стратегии социально-экономического развития Кировской области до 2020 г. [Электронный ресурс]. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».
2. Бюджет взаперти [Текст] // Ведомости. – 2016. – №4010.
3. Бюджетный федерализм [Электронный ресурс]. URL: http://www.grandars.ru/student/finansy/byudzhetnyy-federalizm.html
4. Вартапетов К. Региональные финансы: центробежная инерция [Текст] / К. Вартапетов // Ведомости. – 2016. – №4015.
5. Высокодотационные регионы формально относятся к соглашениям, заключаемым с Минфином России – Татьяна Голикова [Электронный ресурс]. URL: http://audit.gov.ru/press_center/news/18116.
6. Завьялов Д.Ю. Потенциал межбюджетного регулирования как инструмент бюджетной политики [Текст] / Д.Ю. Завьялова // Финансы. – 2008. – №3. – С. 11-14.
7. Иванова О.С. Финансовое регулирование межбюджетных отношений [Электронный ресурс] / Р.С. Иванова. URL: file:///C:/Users/Михаил/Downloads/finansovoe-regulirovanie-mezhbyudzhetnyh-otnosheniy.pdf.
8. Информация об исполнении консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации на 1 октября 2015 г. [Электронный ресурс]. URL: http://minfin.ru/ru/perfomance/regions/monitoring_results/analysis/.
9. Исследования РБК: 20 главных фактов о Чечне [Электронный ресурс]. URL: http://www.rbc.ru/research/society/01/02/2016/56ae68679a7947d73142.
10. Климанов В.В. Совершенствование регулирования бюджетов высокодотационных регионов [Текст] / В.В Климанов, А.А. Михайлова // Финансы. – 2015. – №7. – С. 11-17.

[7] Налоги на немобильные факторы производства, например, на имущество физических лиц, являются источниками доходов местных бюджетов. Между ставками местных налогов и доходами местных властей существует опосредованная взаимосвязь, поскольку налог влияет на эффективность решений, принимаемых потребителями. Если налоговая база является мобильной, то более высокая или низкая ставка налогообложения побуждает резидентов покидать данный регион [16].

11. Климанов В.В. Оценка финансовых ресурсов реализации региональных стратегий [Электронный ресурс] / В.В. Климанов, К.В. Будаева. URL: http://bujet.ru/article/284789.php.
12. Михайлова А.А. О сочетании бюджетного и стратегического планирования [Текст] / А.А. Михайлова // Финансы. – 2015. – №8. – С. 27-29.
13. Семибратский М.В. Бюджетная стратегия как инструмент управления развитием региона [Электронный ресурс] / М.В. Семибратский // Науч. ведомости Белгородского госуд. ун-та (История. Политология. Экономика. Информатика). – 2013. – №15. URL: http://-studik.net/byudzhetnaya-strategiya-kak-instrument-upravleniya-razvitiem-regiona/.
14. Сенчагов В.К. Закон о стратегическом планировании и задачи по его реализации [Текст] / В.К. Сенчагов // Вестник Финансового ун-та. – 2015. – №3.
15. Табах А. Долговые стратегии российских регионов [Текст] / А. Табах, Д. Андреева // Вопросы экономики. – 2015. – №10. – С. 78-93.
16. Финансирование предписанных полномочий в правительственной вертикали [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.srinest.com.

Ключевые слова

Стратегическое планирование; бюджетные механизмы; несбалансированность бюджетов; межбюджетные трансферты. региональные стратегии.

Домнина Ирина Николаевна

Маевская Людмила Ивановна

РЕЦЕНЗИЯ

Вопросы, рассматриваемые в представленной статье, можно отнести к разряду чрезвычайно актуальных, в связи с тем, что более двух лет назад получила законодательное оформление система долгосрочного территориального развития на всех уровнях государственной власти. Однако кризисное состояние российской экономики ставит под сомнение возможность быстрого перехода к стратегическому планированию, особенно на региональном уровне, из-за бюджетной несбалансированности и нерешенности проблем финансового обеспечения.

Авторы совершенно справедливо отмечают необходимость адаптации бюджетных механизмов регионального развития к новым условиям, а также необходимость синхронизации стратегического и бюджетного планирования в субъектах Федерации. Убедительным является утверждение, что на фоне обострения проблем бюджетного дефицита в подавляющем большинстве российских регионов внедрение в практику регионального развития принципов стратегического планирования предъявляет повышенные требования к руководству субъектов Федерации по принятию результативных мер, направленных на укрепление их налогового потенциала.

Трудно не согласиться и с выводом, к которому приходят авторы, о том, что бюджетные механизмы должны стать инструментом реализации региональных стратегий и работать на достижение долгосрочных целей и задач, а не наоборот.

По нашему мнению, можно рекомендовать статью Домниной И.Н., Маевской Л.И. «Реализация территориальных стратегий в условиях нарастания несбалансированности региональных бюджетов» к публикации в журнале «Аудит и финансовый анализ».

Бухвальд Е.М., д.э.н., профессор, заведующий Центром федеративных отношений и регионального развития Института экономики Российской Академии наук, г. Москва.

Перейти на ГЛАВНОЕ МЕНЮ