

Сергей ГУРИНОВ

БЮДЖЕТНАЯ ОБЕСПЕЧЕННОСТЬ РОССИЙСКИХ РЕГИОНОВ СДЕРЖИВАЕТ ВНЕДРЕНИЕ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ

Сегодня почти во всех субъектах Российской Федерации уже разработаны и применяются на практике различные документы стратегического планирования. Несмотря на это, говорить о формировании целостной системы стратегического планирования на субфедеральном уровне пока рано. Большинство регионов к моменту принятия Федерального закона № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» оказались в очень сложном экономическом положении и вынуждены больше заниматься решением своих текущих задач, нежели стратегическим планированием. В статье анализируется финансово-бюджетная ситуация в субъектах Российской Федерации как фактор, сдерживающий эффективное внедрение стратегического планирования, намечаются направления решения этой проблемы.

Ключевые слова: бюджетная обеспеченность, бюджеты регионов, государственный долг регионов, межбюджетные отношения, региональная политика, сбалансированность, стратегическое планирование

Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (далее — Закон «О стратегическом планировании») ознаменовал новый этап в развитии системы государственного стратегического планирования, предполагающий, помимо прочего, переход государственной политики в отношении регионов на качественно новый уровень.

Несмотря на то что в субъектах Российской Федерации работа по стратегическому планированию велась еще до принятия названного Закона, в настоящее время сформировалось представление, что самые большие сложности с реализацией практики стратегического планирования возникнут именно на субфедеральном уровне. Связано это прежде всего с тем, что ограниченность ресурсной базы регионов диктует необходимость заниматься скорее выживанием, нежели развитием.

Сбалансированность бюджетов субъектов Российской Федерации и их долговая нагрузка

Бюджетная реформа в Российской Федерации с середины 90-х гг. XX в. до настоящего времени осуществлялась поэтапно: от формирования и установления бюджетного законодательства к среднесрочному бюджетному планированию и к программно-целевому планированию.

По замыслу разработчиков Закона «О стратегическом планировании» реализация его норм будет способствовать переводу государственной региональной политики на качественно новый уровень. Однако план подготовки документов¹ стратегического планирования, содержащий конкретные сроки их разработки и утверждения (одобрения), на сегодняшний день не утвержден. Более того, по инициативе Правительства Российской Федерации продлены предельные сроки подготовки документов стратегического планирования².

В условиях отсутствия утвержденного плана подготовки основополагающих документов стратегического планирования регионы не могут не только приступить к увязке своих документов с документами федерального уровня, но и даже планировать эти действия. У регионов сложилось четкое понимание: для того, чтобы стратегические документы регионального уровня получили реально работающий статус, они должны опираться на систему достоверных федеральных вводных данных о межбюджетных трансфертах, об ожидаемых налоговых новациях, об условиях получения средств федеральных государственных программ и т.п.

Сегодня финансовая ситуация у большинства российских регионов выглядит весьма удручающе. Она определяется не только кризисными процессами в экономике, но и многолетним трендом централизации налогово-бюджетного потенциала. Соотношение доходов и расходов консолидированных бюджетов регионов за период 2000–2015 гг. показывает, что последние 8 лет (начиная с 2008 г.) расходы превышают доходы, т.е. бюджеты исполняются с дефицитом. Самые большие его величины сложились по итогам 2012 г. – 278,7 млрд руб. (3,5% объема доходов), 2013 г. – 641,5 млрд руб. (7,9% объема доходов), 2014 г. – 447,6 млрд руб. (5% объема доходов).

По итогам 2015 г. дефицит консолидированных бюджетов субъектов Федерации несколько снизился и составил 171,5 млрд руб. При этом необходимо учитывать, что в течение финансового года регионы

¹ Перечень документов стратегического планирования содержится в ст. 11 Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации».

² В соответствии с Федеральным законом от 23 июня 2016 г. № 210-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон „О стратегическом планировании в Российской Федерации”» разработка стратегического прогноза Российской Федерации должна быть осуществлена в срок до 1 января 2017 г.; разработка стратегии социально-экономического развития Российской Федерации – в срок до 1 января 2018 г.; разработка других документов системы стратегического планирования, включая стратегию пространственного развития, отраслевых документов стратегического развития, стратегий социально-экономического развития макрорегионов и т.п. – в срок до 1 января 2019 г.

сдерживали исполнение расходной части своих бюджетов. Доходы консолидированных бюджетов регионов в 2015 г. увеличились по сравнению с 2014 г. на 4,5% при росте расходов всего на 1,4%.

По данным Федерального казначейства, в 2013 г. дефицит бюджета имели 77 регионов, в 2014 г. — 75, в 2015 г. — 76. Хотя суммарный объем дефицита бюджетов регионов в 2015 г. снизился, в значительной степени это следствие большого профицита бюджета Москвы (144,4 млрд руб. в 2015 г.). В целом только самые богатые регионы смогли обеспечить профицит своих бюджетов (Тюменская область — профицит 11,8 млрд руб., Ленинградская область — 11,7 млрд руб., Сахалинская область — 10,7 млрд руб., г. Санкт-Петербург — 7,7 млрд руб., ХМАО — Югра — 7,3 млрд руб.). У 7 субъектов РФ дефицит превысил 25% налоговых и неналоговых доходов³. Такая *неравномерность распределения бюджетного потенциала усложняет задачу внедрения стратегического планирования* в отдельных малообеспеченных регионах.

Одна из причин разбалансированности региональных бюджетов — опережающий рост расходов, несоответствие доходных источников и расходных обязательств регионов. Расходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации с 2000 по 2015 г. включительно в номинальном выражении увеличились практически в 10 раз. При этом наблюдается опережающий рост социальных расходов, которые за этот же промежуток времени выросли почти в 15 раз. Доля социальных расходов региональных бюджетов в общих расходах выросла с 39% в 2000 г. до почти 62% в 2015 г.

В то же время доля инвестиционных расходов (расходов на капитальные вложения) сократилась с 14,6% в 2010 г. до 11% в 2014 г. Наблюдаемая существенная диспропорция между социальными и инвестиционными расходами⁴ свидетельствует о том, что *у регионов практически не остается средств на развитие*. Как можно видеть, регионы концентрируют почти все свои ресурсы на решении краткосрочных социальных задач.

Превышение расходов над доходами привело к необходимости привлечения регионами заимствований для покрытия дефицита и как следствие — к увеличению долговой нагрузки. За последние 8 лет уровень долговой нагрузки субъектов Российской Федерации вырос в 5 раз, а объем долговых обязательств на 1 января 2016 г. составил 2,3 трлн руб.⁵. Отношение объема государственного и муниципального долга к налоговым и неналоговым доходам консолидированных бюджетов субъектов РФ увеличилось в 2,6 раза в сравнении с 2008 г. и на 1 января 2016 г. составило 34,9%.

³ В Республике Ингушетия (57,4%), Республике Мордовия (35,8%), Магаданской области (29,3%), Калининградской области (28,1%), Республике Хакасия (27,2%), Еврейской автономной области (26,2%), Курганской области (25,4%). По данным Федерального казначейства / URL: <http://www.roskazna.ru/>.

⁴ Согласно исследованию, проведенному Институтом стратегического анализа ФБК («Финансовые и бухгалтерские консультанты»).

⁵ По данным Счетной палаты Российской Федерации.

В ряде регионов величина долга на 1 января 2016 г. превысила объем бюджетных доходов⁶. И число таких территорий постоянно растет. Так, в 2013 г. таких регионов было 7, в 2014 г. — 10, а в 2015 г. — уже 14. Фактически такие регионы уже ни при каких обстоятельствах самостоятельно погасить свои долги не смогут. В этой связи внедрение стратегического планирование для них — задача даже не второго плана.

Характеризуя бюджетную политику российских регионов, следует отметить, что у многих из них *отсутствует* какая-либо продуманная долговая политика. Некоторые даже привлекают излишние коммерческие кредиты, чтобы потом претендовать на замещение их практически бесплатными бюджетными. Это также относится к серьезным проблемам на пути внедрения принципов стратегического планирования на региональном уровне.

Изначально долговая политика в региональном развитии рассматривалась исключительно как компонент политики инвестиционной. Впоследствии инвестиционная составляющая региональных долгов снизилась, и регионы стали привлекать кредиты не только и не столько на цели социально-экономического развития, сколько на текущие нужды. В 2015 г. рост объема долговых обязательств наблюдался в 65 регионах, при этом в Тюменской области он вырос в 3,6 раза, Магаданской области — в 1,9 раза, Иркутской области — в 1,8 раза, в Пермском крае — в 1,6 раза. Самый большой государственный долг у Краснодарского края — на 1 сентября 2016 г. он составил 144,6 млрд руб. и сравним по объему с госдолгом Дальневосточного и Уральского федеральных округов (148,9 и 151,8 млрд руб. соответственно)⁷.

Структура регионального государственного долга в последние годы претерпела существенные изменения — выросла доля дорогих банковских кредитов в его объеме. Доля банковских кредитов в совокупном объеме государственного долга субъектов Российской Федерации выросла с 25,6% на начало 2012 г. до 42,5% на начало 2015 г. и незначительно снизилась — до 41,6% на начало 2016 г.

Структура долга сильно различается в зависимости от уровня экономического развития и возможностей регионов. Так, у экономически более развитых регионов с достаточно высокой инвестиционной активностью и уровнем бюджетной обеспеченности структура долгового портфеля сбалансирована: в большей степени используются рыночные инструменты долгового финансирования

⁶ Отношение объема долга на 1 января 2016 г. к объему налоговых и неналоговых доходов региона за 2015 г. составили: Псковская область — 100,7%, Чукотский автономный округ — 100,9%, Саратовская область — 101,5%, Республика Марий Эл — 106,1%, Забайкальский край — 107,2%, Еврейская автономная область — 109,4%, Астраханская область — 111,4%, Республика Ингушетия — 113,3%, Республика Хакасия — 116,8%, Республика Карелия — 119,7%, Смоленская область — 121,4%, Республика Северная Осетия — Алания — 119,1%, Костромская область — 136,7%, Республика Мордовия — 182,5%. Согласно ст. 107 Бюджетного кодекса РФ предельный объем государственного долга субъекта Федерации не должен превышать утвержденный общий годовой объем доходов бюджета без учета утвержденного объема безвозмездных поступлений (до 1 января 2018 г. данное ограничение может быть нарушено).

⁷ По данным Минфина России / URL: <http://minfin.ru>.

(в среднем банковские кредиты составляют 44%, ценные бумаги – 25%), равномерно распределены риски. Регионы, сильно зависящие от трансфертов из федерального бюджета, в условиях снижения межбюджетных трансфертов и отсутствия потенциала роста налоговых доходов вынуждены привлекать относительно дешевые заемные средства для обеспечения принятых обязательств.

В связи с ростом величины государственного долга регионов в последние годы растут расходы на его обслуживание, что отвлекает средства, необходимые для социально-экономического развития территорий. По данным Федерального казначейства, расходы на обслуживание государственного долга консолидированных бюджетов субъектов Федерации по итогам 2015 г. выросли на 27,2 млрд руб. (на 22,4%) по сравнению с 2014 г. и составили 148,9 млрд руб. Доля расходов на обслуживание государственного долга в общем объеме расходов в 2015 г. составляет 1,6%⁸ (для сравнения: в 2013 г. она составляла 1%; в 2014 г. – 1,3%). Высокий уровень процентных ставок по банковским кредитам является одной из причин роста расходов на обслуживание долга.

В то же время практика использования бюджетных кредитов как источника покрытия дефицита и замещения коммерческих кредитов региональных бюджетов также не устраняет первопричин сложившегося у регионов дисбаланса объемов доходов и принятых бюджетных обязательств.

Централизация налоговых доходов бюджетной системы России

В настоящее время финансово-бюджетные отношения, а также полномочия в сфере налогового администрирования характеризуются высокой степенью централизации. Роль регионального уровня в налоговом регулировании экономических и социальных процессов существенно ограничена.

Введение в действие в 2000 г. кодифицированных актов – Налогового кодекса Российской Федерации (НК РФ) и Бюджетного кодекса Российской Федерации (БК РФ) – создало единую системную правовую основу регулирования налогово-бюджетных отношений.

В целом на фоне роста доходов бюджетов бюджетной системы в 2000–2009 гг. доходы региональных бюджетов колебались в диапазоне 13,9% – 15,3% к ВВП, что фактически являлось стагнацией, а начиная с 2010 г. прослеживалось их устойчивое снижение до 11,5% к ВВП в 2015 г.

Изначально ч. 13 ст. 48 БК РФ была установлена норма, согласно которой «при распределении налоговых доходов по уровням бюджетной системы налоговые доходы бюджетов субъектов Российской Федерации должны составлять не менее 50 процентов от суммы доходов консолидированного бюджета Российской Федерации». Указанное соотношение никогда не соблюдалось. Хотя эта статья и

⁸ По данным Счетной палаты Российской Федерации / URL: www.audit.gov.ru/.

действовала вплоть до 2004 г. Последние 15 лет в связи с изменениями налогового законодательства происходит перераспределение доходов консолидированного бюджета Российской Федерации в пользу федерального бюджета.

По данным Счетной палаты РФ, доля налоговых доходов консолидированных бюджетов субъектов Федерации в налоговых доходах консолидированного бюджета составляла в 1997 г. 55,8%, в 1998 г. — 55,1%, в 1999 г. — 49,4%, в 2000 г. — 43,5%, в 2001 г. — 37,7%, в 2002, 2003 и 2004 гг. (без учета ЕСН⁹) — 39,4%, 39,8% и 39,7% соответственно¹⁰. С 2004 г. этот показатель увеличивался и в 2009 г. составил 52,8%. Начиная с 2010 г. наблюдается обратная тенденция — снижение доли налоговых доходов консолидированных бюджетов субъектов Федерации в общих налоговых поступлениях консолидированного бюджета страны с 50,4% до 44,6% в 2015 г. (см. табл. 1).

Т а б л и ц а 1

Удельный вес налоговых доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в 2010–2015 гг.

Год	Налоговые доходы консолидированных бюджетов субъектов РФ, млрд руб.	Доля налоговых доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации, в %		
		в ВВП	в доходах консолидированного бюджета РФ	в налоговых доходах консолидированного бюджета РФ
2010	4519,89	9,76	28,19	50,43
2011	5273,05	8,83	25,28	46,76
2012	5800,26	8,67	24,75	45,84
2013	5966,58	8,40	24,41	45,79
2014	6492,51	8,33	24,26	45,04
2015	6925,13	8,57	26,14	44,63

Источник: Рассчитано по данным Федерального казначейства.

Сокращение числа региональных налогов с семи до трех, а также изменения нормативов распределения налогов и сборов в федеральный бюджет и консолидированные бюджеты субъектов РФ серьезно сказались на доходах регионов. Так, если в 2000 г. доля федеральных налогов в налоговых доходах консолидированного бюджета РФ состав-

⁹ ЕСН — единый социальный налог. С 2002 г. он был модифицирован, изменен порядок его зачисления. Налог продолжил зачисляться лишь в два внебюджетных фонда — ФСС РФ и ФОМС. При этом доля этого налога, которая ранее уплачивалась в бюджет ПФР, с начала 2002 г. стала полностью направляться в федеральный бюджет на бюджетное финансирование выплат базовой части трудовой пенсии.

¹⁰ Письмо Счетной палаты Российской Федерации от 29 декабря 2005 г. № 01-1722/15-10 «Заключение по отчету Правительства Российской Федерации об исполнении федерального бюджета за 2004 год, представленному в форме проекта федерального закона „Об исполнении федерального бюджета за 2004 год”» / URL: <http://audit.gov.ru/>.

ляла 73%, региональных – 21% и местных – 6%¹¹, то к 2015 г. пропорция изменилась следующим образом: 93%, 6%, 1% соответственно¹² (см. рис. 1).

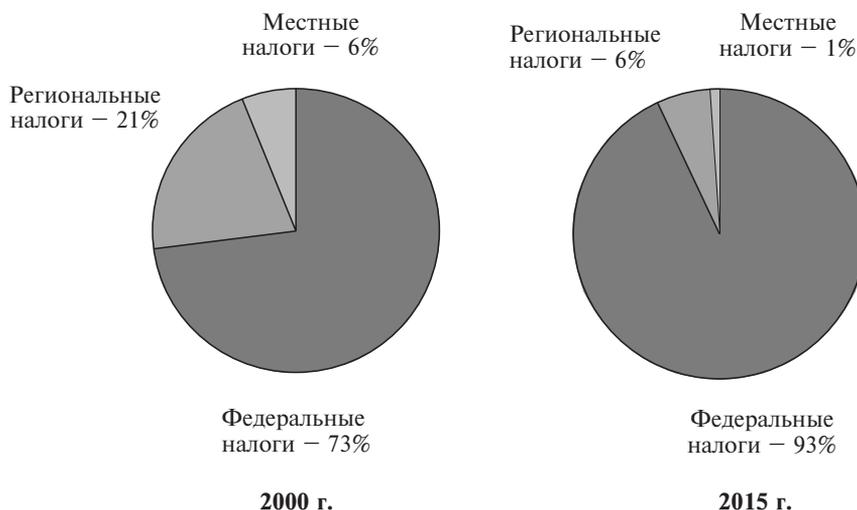


Рис. 1. Доля федеральных, региональных и местных налогов в налоговых доходах консолидированного бюджета Российской Федерации

Источник: Рассчитано по данным Федерального казначейства.

Анализ налоговых доходов показывает, что наиболее значимыми для региональных бюджетов продолжают оставаться «отщепления» от федеральных налогов – налога на прибыль организаций и налога на доходы физических лиц (НДФЛ). Доля собственных налоговых доходов регионов остается незначительной. *Существующий уровень региональных доходов ограничивает финансовую самостоятельность субъектов Федерации и возможности осуществления инвестиционных расходов на развитие, реализации стратегического планирования.*

Наращивание региональной налоговой базы требует отказа от налоговых преференций, установленных на федеральном уровне в отношении налоговых поступлений территорий. В целях обеспечения дифференцированного подхода к территориям с разными социально-экономическими уровнями и потенциалом развития необходимо рассмотреть возможность передачи некоторых федеральных налогов на региональный уровень и/или изменения нормативов отчислений федеральных налогов и сборов в бюджеты субъектов Российской Федерации. Так, например, можно передать регионам 2% налога на прибыль организаций, зачисляемых в настоящее время в федеральный бюджет, рассмотреть возможность установления дополнительных нормативов отчислений по ряду федеральных налогов (например, акциза на табачную продукцию).

¹¹ См.: Преображенский Б.Г. О развитии бюджетного законодательства Российской Федерации // Журнал российского права. 2002. № 5.

¹² По данным Федерального казначейства / URL: <http://www.roskazna.ru/> (дата обращения 12.04.2016).

Несовершенство системы межбюджетных отношений

Несмотря на многочисленные шаги, предпринимаемые с 1999 г. в сфере межбюджетных отношений, в России по мнению Счетной палаты РФ до сих пор «не удалось в полной мере решить задачи по повышению эффективности использования и управления финансовыми ресурсами бюджетной системы Российской Федерации, выравниванию возможностей реализации на всей территории страны минимального уровня социальных гарантий, финансирование которых осуществляется из бюджетов всех уровней, и созданию условий для повышения эффективности социально-экономического развития регионов»¹³.

Что касается государственных программ, особенно программ территориального развития, то остается нерешенным весьма важный для практики стратегического планирования вопрос о том, по каким принципам определяется состав их территорий. Отбор регионов — участников таких программ территориальной направленности и, следовательно, получателей финансовых средств вызывает много вопросов.

Несмотря на то что роль традиционных механизмов межбюджетных отношений сокращается, а роль программного финансирования, наоборот, увеличивается, *межбюджетные трансферты продолжают оставаться значимым элементом в политике регионального развития.*

В 2015 г. объем безвозмездных поступлений от других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации составил 1,6 трлн руб.¹⁴, в 2014 г. — 1,5 трлн руб., в 2013 г. — 1,5 трлн руб. Их доля в доходах консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации составила 17,4%, 18,8% и 18,6% соответственно.

Наиболее высокая доля безвозмездных поступлений (более половины в доходах) сложилась в 2015 г. в Республике Ингушетия (85,7%), Чеченской Республике (82,8%), республиках Алтай (74%), Тыва (73,7%), Крым (69%), Дагестан (68,1%), Карачаево-Черкесия (64,9%), в Камчатском крае (60,4%), в Севастополе (60,4%), в республиках Северная Осетия — Алания (55,4%) и Калмыкия (53,8%).

В высокоразвитых регионах с достаточным налоговым потенциалом доля безвозмездных поступлений невелика. Так, в Ямало-Ненецком автономном округе она составила 1,5%, в Сахалинской области — 2,1%, Ханты-Мансийском автономном округе — Югре — 2,7%, в Москве — 4,4%, Ненецком автономном округе — 4,4%, в Тюменской области — 4,6%¹⁵.

Следует отметить, что, несмотря на реализуемые Правительством Российской Федерации меры в области межбюджетной политики, различия в социально-экономическом развитии регионов продолжа-

¹³ Заключение Счетной палаты Российской Федерации на отчет об исполнении федерального бюджета за 2013 год. Утверждено Коллегией Счетной палаты Российской Федерации (протокол от 29 августа 2014 года № 42К (988) / URL: <http://audit.gov.ru/>.

¹⁴ По данным Федерального казначейства / URL: <http://www.roskazna.ru/>.

¹⁵ Там же.

ют усиливаться. Таким образом, действующая система межбюджетных трансфертов не обеспечивает реальную сбалансированность и устойчивость консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации, что требует изменения подходов к их формированию.

Основным видом межбюджетных трансфертов региональным бюджетам являются дотации. Общий объем дотаций в 2016 г. составит 652,5 млрд руб. (40,5% от общего объема трансфертов)¹⁶. При этом в 2016 г. совокупная сумма других дотаций остается существенной и составит 137,8 млрд руб. (8,5% от общего объема трансфертов).

Наиболее прозрачным и регулируемым на уровне БК РФ трансфертом являются дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Федерации. Они предусматриваются в составе федерального бюджета и распределяются между регионами в соответствии с единой методикой, утверждаемой Правительством РФ. БК РФ определенным образом защищает этот трансферт, в т.ч. нормой о том, что объем таких дотаций в последующем году не может быть ниже, чем в текущем. На практике политика «бюджетного выравнивания» привела к тому, что количество субъектов Федерации, получающих дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности из федерального бюджета, увеличивается (с 69 субъектов РФ в 2011 г. до 71 в 2016 г.).

Что касается субвенций (трансфертов, предоставляемых на выполнение регионами делегированных полномочий Российской Федерации), то их общий объем в 2016 г. должен составить 321,1 млрд руб. (19,9% от общего объема трансфертов). Следует отметить тенденцию увеличения объема субвенций в общей структуре трансфертов регионам: их доля увеличилась с 7,4% в 2005 г. до 19,9% в 2016 г.¹⁷.

Таким образом, структура трансфертов меняется, она демонстрирует все большую *нацеленность на выполнение регионами делегированных полномочий*. Самими регионами отмечаются несовершенства системы распределения отдельных субвенций.

Общий объем субсидий в 2016 г. должен составить 378 млрд руб. (23,5% от общего объема трансфертов)¹⁸. Основной «болевым точкой» субсидий является то, что большинство из них распределяется не Законом о федеральном бюджете, а подзаконными актами Правительства РФ. Количество субсидий очень велико (в 2015 г. — 94). Соответственно, в отношении субсидий Правительством Российской Федерации принимается значительное число нормативных правовых актов, которыми утверждены правила предоставления и расходования субсидий¹⁹. Это чрезмерно усложняет бюджетный процесс и не обеспечивает его транспарентность.

¹⁶ В соответствии с Федеральным законом от 14 декабря 2015 г. № 359-ФЗ «О федеральном бюджете на 2016 год».

¹⁷ По данным Счетной палаты Российской Федерации / URL: <http://audit.gov.ru/>.

¹⁸ В соответствии с Федеральным законом от 14 декабря 2015 года № 359-ФЗ...

¹⁹ Счетная палата Российской Федерации отмечает, что, например, в 2010 г. действовало 63 постановления Правительства Российской Федерации.

Позднее распределение межбюджетных трансфертов из федерального бюджета по субъектам Федерации приводит к образованию значительных сумм остатков средств федерального бюджета на счетах регионов, что в конечном счете снижает эффективность использования средств. Главными причинами запоздалого распределения субсидий являются позднее издание нормативных правовых актов и заключение соглашений с регионами. В 2014–2015 гг. сохранилась тенденция распределения и предоставления межбюджетных трансфертов регионам, и в первую очередь субсидий, в конце финансового года²⁰.

Таким образом, сегодня *сохраняется высокая зависимость финансовых возможностей субъектов РФ от каналов поступления средств из федерального бюджета*. Играя в целом положительную роль, институт трансфертов в Российской Федерации, тем не менее, пока недостаточно прозрачен и предсказуем.

В настоящее время Минфином России ведется работа над новой редакцией Бюджетного кодекса РФ. Проект нового кодекса содержит целый ряд положительных изменений в части совершенствования межбюджетных отношений. Так, регулируется формирование единой субвенции. Существенно повышается прозрачность предоставления субсидий, которые должны будут распределяться Законом о бюджете. При этом будет установлен порядок предоставления каждого вида субсидии. Также предусмотрено правовое регулирование дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности региональных бюджетов. Но сохранились «иные дотации», «иные межбюджетные трансферты», которые не привязаны к системе полномочий.

Кроме того, Минфином России в целях повышения финансовой устойчивости региональных бюджетов планируется увеличение объема дотаций бюджетам наименее обеспеченных субъектов Российской Федерации²¹. С одной стороны, это хорошо. Но источником финансирования этих дотаций определен доход от централизации в федеральном бюджете 1% от налога на прибыль, зачисляемого в бюджеты субъектов Федерации. Впоследствии эквивалентная сумма будет выделена регионам через механизм дополнительных дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности. При этом настораживает, что общий объем трансфертов сокращается²². Такой подход упростит задачу Правительства, но на региональном уровне ничего не даст. Это лишь усилит и без того

²⁰ Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Оценка эффективности использования финансовой помощи, предоставленной субъектам Российской Федерации за счет средств федерального бюджета, в т.ч. оценка влияния такой помощи на объем и структуру государственного долга субъектов Российской Федерации (с учетом информации контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации)», утвержден Коллегией Счетной палаты Российской Федерации (протокол от 11 декабря 2015 года № 58 К (1069), п. 1) / URL: <http://audit.gov.ru/>.

²¹ Проект федерального закона № 15455-7 «О федеральном бюджете на 2017 год и плановый период 2018 и 2019 годов» внесен Правительством Российской Федерации 28.10.2016 / URL: <http://asozd2.duma.gov.ru/>.

²² С 1475,3 млрд руб. в 2016 г. до 1405,4 млрд руб. в 2019 г. Согласно проекту «Основных направлений бюджетной политики Российской Федерации на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов». Материалы к проекту федерального закона №15455-7 «О федеральном бюджете на 2017 год и плановый период 2018 и 2019 годов» внесен Правительством Российской Федерации 28.10.2016 / URL: <http://asozd2.duma.gov.ru/>.

чрезмерно высокую степень централизации налогово-бюджетных полномочий, исказит мотивацию региональных руководителей.

Таким образом, логика новой редакции Бюджетного кодекса РФ, проекта «Основных направлений бюджетной политики Российской Федерации на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов» исходит из *консервации сложившейся системы межбюджетных отношений* со всеми ее системными недостатками и дисбалансами.

* * *

Основная задача в управлении социально-экономическим развитием регионов сегодня сводится преимущественно к выживанию, а не развитию. При этом сложное финансовое положение большинства российских регионов определяется не только кризисными процессами в экономике, но и многолетним трендом централизации налогово-бюджетного потенциала.

Проведенный анализ позволяет сделать вывод, что реализация практики стратегического планирования на субфедеральном уровне в принципе не совместима с действующей моделью распределения доходов по уровням бюджетной системы и системой межбюджетных отношений. Для большинства субъектов Федерации они не формируют долговременно закреплённой системы финансовых ресурсов и стимулов устойчивого развития.

Разрабатываемые в настоящее время документы — новая редакция Бюджетного кодекса РФ, проекты Основных направлений бюджетной и налоговой политики Российской Федерации на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов — *не предусматривают концептуальных изменений сложившейся ситуации.*

Для решения проблемы необходимо укреплять и диверсифицировать доходную базу региональных бюджетов. Первостепенной задачей представляется завершение инвентаризации и анализа фактического исполнения расходных полномочий органов государственной власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления. Необходимо оценить минимально необходимый для исполнения таких полномочий объем финансовых ресурсов и по результатам данной работы обеспечить совершенствование порядка предоставления финансовой помощи из федерального бюджета. Данная мера должна ориентироваться на создание для регионов соответствующих стимулов по развитию собственного потенциала, расширению и более полному использованию их налоговой базы.

Например, можно рассмотреть возможность зачисления всего налога на прибыль в бюджеты регионов. Стимулирующим шагом может стать возврат к зачислению в бюджеты субъектов Федерации определенного норматива налога на добавленную стоимость. Необходимо также провести инвентаризацию налоговых льгот, оказывающих влияние на формирование доходов бюджетов субъектов Федерации и муниципальных образований, а также оценку их эффективности.

Важно проработать вопрос о корректировке механизма доступного кредитования регионов за счет средств федерального бюджета в целях

стимулирования реализации субъектами Федерации региональных программ развития и оказания поддержки регионам с низким уровнем бюджетной обеспеченности.

Эти и другие меры, направленные на стабилизацию финансово-экономических основ стратегического планирования в регионах и муниципальных образованиях, должны способствовать переходу к практике стратегического планирования на региональном уровне.