

Влияние государственных финансов на экономическое развитие регионов

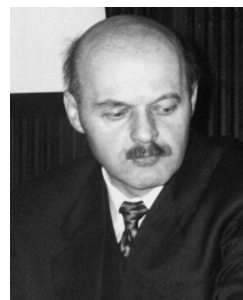
В статье рассматриваются вопросы социально-экономического развития регионов РФ, а также влияние государственного регулирования на конструкцию: «центр – регионы». Дается ретроспектива становления системы прогнозирования и стратегического планирования. Оценивается бюджетная обеспеченность территорий при проведении государственной региональной политики, оцениваются инструменты этой политики, необходимые для решения региональных проблем.

Ключевые слова: региональная политика, бюджетная обеспеченность, реформирование финансов, типология регионов.

Экономика регионов современной России развивается под воздействием сложной совокупности факторов: рыночные механизмы, государственный интерес, социальная политика, глобализация и интересы транснациональных корпораций и монополий; национальная и региональная специфика. Только система государственного управления с ее огромными организационными, финансовыми, политическими, интеллектуальными ресурсами в состоянии хотя бы на минимальном уровне учесть эти факторы, воздействовать на них. И тем самым создать нормальный фон для экономического развития, уберечь общество от экономических и финансовых кризисов, социальной нестабильности, обеспечить ему выживание и осуществление крупнейших общественных и региональных проектов.

Рассмотрим, как складывались взаимоотношения «центр–регионы» в недавней исторической ретроспективе.

В Российской империи до 1917 г. бюджетный процесс был предметно детализирован и расписан, существовала казначейская система, а в период 1914–1917 гг. появились первые элементы среднесрочного планирования расходов и прогнозирования доходов государственной казны на 3–5 лет. Это было связано с непредвиденными затратами на мобилизацию, замену вооружения и ведение боевых действий в условиях вступления России в Первую мировую войну. Выпуск ценных бумаг по обязательствам Государственного казначейства стал одним из основных источников финансирования военных расходов. В 1914–1917 гг. на уровне кабинета министров и IV Государственной Думы были разработаны предложения о планах развития экономики и хозяйства страны на долгосрочный период в 5–10 лет — так, по сути, формировались основы стратегического планирования. К документам периода развитого капитализма можно отнести программы торгово-промышленной политики



А. М. Ходачек,
д. э. н., профессор,
президент НИУ Высшая школа экономики
(Санкт-Петербург)
hodachek@hse.ru

России, разрабатываемые на основе четкой системы последовательных планов. Необходим был новый управленческий механизм, к чему призывал министр финансов С. Ю. Витте, предлагавший сосредоточить в министерстве все управление экономикой страны. Произошла централизация и усилилось регулирование экономики со стороны государства. Первая мировая война потребовала координации деятельности всей хозяйственной жизни. Централизованное регулирование экономики внедрялось как элемент управленческого воздействия от бизнеса к власти, которая в этот период укрепила и увеличила свои административно-распорядительские функции.

Государственная координация производственно-хозяйственной и финансовой деятельности, начавшись при царском правительстве, продолжилась при временном правительстве и перешла к правительству «большевиков» после 1917 г. в виде политики «военного коммунизма». Формирующаяся плановая система хозяйства стала основным направлением экономической политики Советской России. Появились новые директивные органы, пытавшиеся наладить координацию по производству продукции, распределению различных ресурсов и контролю исполнения плановых показателей. Но «идеальная» модель плохо адаптировалась к существующей социально-экономической ситуации. При жесткой вертикальной централизации практически отсутствовали межрегиональные хозяйственные связи. Большое количество контрольно-плановых органов на местах и их деятельность вступали в противоречие с ведомствами, стремившимися выполнять только свои «узкие» задачи.

На X съезде РКП(б) весной 1921 г. была провозглашена Новая экономическая политика (НЭП), которая сменила политику военного коммунизма. Целью НЭП являлось восстановление народного хозяйства и последовательный переход к социализму. Основными инструментами были: замена продразверстки

продналогом, разрешение частной торговли, появление концессий, перевод предприятий на хозрасчет, развитие рынка и различных форм собственности. Денежная реформа 1924 г., проведенная советским правительством, решила сразу несколько задач: изъятие из обращения обесцененных «совзнаков», проведение санации (оздоровления) производства, регулирование эмиссии, обеспечение конвертируемости советского червонца при международных расчетах [2]. Но в условиях жесткой централизованной системы управления экономикой к 1930 г. НЭП была фактически прекращена. К этому времени советское государство создало систему формирования адекватного сбалансированного бюджета, который обеспечивал реализацию планов индустриализации и позволил сформировать единый хозяйственный механизм управления страной во всех отраслях и регионах на основе реальных планов и хозяйственных программ. В этот период наркомат финансов осуществлял: эмиссию, поддержание курса рубля и формирование бюджетов под планы пятилетки на основе народно-хозяйственного плана, разрабатываемого Госпланом СССР (основан в 1921 г.). В 1930-е г. начались работы по социально-экономическому развитию территорий СССР на основе макрорегулирования, но развитию данного направления постоянно мешал диктат отраслевых наркоматов — центральных органов управления отдельными отраслями народного хозяйства, созданных еще в 1917 г. и реализующих крупные системообразующие проекты в ущерб территориальному развитию.

Пропуская довольно сложный период развития экономики СССР с 1930 по 1990 гг. — от первых пятилеток и мобилизационной экономики Великой Отечественной войны до создания системы совнархозов и проведения хозяйственной реформы 1965–1970 гг., перейдем к закону СССР «О кооперации» (1989 г.), который дал запуск основным механизмам хозрасчета, созданию арендных предприятий, кооперативов и малых предприятий.

К 1991 г. после распада СССР в Российской Федерации начался болезненный переход от плановой системы ведения хозяйства к рыночной экономике. Потребовалось проведение новых, теперь уже рыночных реформ, к ним можно отнести финансовую стабилизацию, либерализацию и приватизацию [3].

Либерализация предусматривала ликвидацию планово-директивной системы планирования, изменение ведомственной структуры управления и переход к «институту» договорных отношений. В первоочередном порядке были осуществлены переход к свободной торговле и рыночным ценам, отменена монополия внешнеэкономической деятельности. Вместо государственного регулирования был предложен свободный рыночный курс национальной валюты и ее конвертация по текущим банковским операциям.

Приватизация создала новую систему хозяйственных отношений и рыночных институтов, заменила государственную собственность на частную со всеми плюсами и минусами ведения хозяйственной деятельности на предприятии. Были проведены в короткие сроки: налоговая реформа, мероприятия по созданию

коммерческих банков и двухуровневой банковской системы [6].

В результате реформ произошло резкое снижение уровня жизни населения, усилились инфляция и спад производства, выросла безработица — это был неизбежный период шоковой терапии, но многие государства стран восточного социалистического блока прошли его с меньшими потерями по сравнению с Россией.

Анализируя трудности периода реформ, можно говорить о первых результатах за 10 лет реформирования:

К 2001 г. появилась новая бюджетная система, приняты бюджетный и налоговый кодексы, произошел переход на казначейскую систему исполнения бюджета; налоговая система сориентирована на системный рост производства; создана инфраструктура фондового рынка. Таким образом, был реализован комплекс необходимых реформ для развития рыночной экономики. Но это только первые шаги, было необходимо продолжение преобразований в банковской сфере и финансовых рынках; на производстве в реальном секторе экономики; в образовании, здравоохранении и социальной сфере, пенсионном обеспечении. Особое значение, как инструмент сохранения реальных достижений рыночной экономики, должна была иметь реформа административной и судебной систем, но она быстро скатилась к структурным изменениям и бюрократической волоките, так и не дав реальный результат по созданию структур и институтов, обеспечивающих продвижение реформ в бюджетной и экономической сфере [7].

В современной России реализация государственных интересов, управляющего фактора осуществляется в форме государственной региональной политики, понимаемой как совокупность определенных целей и принципов действий государства в сфере регионального развития [5]. Эти цели можно выразить следующим образом:

- геополитическая цель, предполагающая экономический контроль, экономическое присутствие государства в каждом регионе, стремление к хозяйственному освоению, заселению и сохранению населения;
- сохранение и упрочение единого экономического пространства, облегчение экономических связей между регионами, недопущение экономического сепаратизма;
- контроль и поддержание необходимых территориальных пропорций и территориальной структуры экономики страны;
- формирование и поддержание в каждом регионе приемлемых условий хозяйствования; не должно быть регионов, где заведомо не выгоден никакой бизнес;
- содействие созданию в регионах собственной экономической базы социального развития, в том числе налоговой базы; снижение неоправданных различий в уровне социально-экономического развития между регионами, последовательное повышение минимального социального стандарта на всей территории страны;

- максимально полное использование региональных ресурсов и возможностей для решения общегосударственных задач.

Другую часть ориентиров дают целевые установки собственной социально-экономической политики регионов на основе стратегий регионального развития. Во многом они носят общий для большинства регионов, или их групп, характер. В их числе:

- обеспечение выхода региона из кризисной ситуации, стабилизация обстановки и создание условий для развития;
- определение приоритетных направлений дальнейшего социально-экономического развития исходя из новой экономической стратегии;
- развитие внутреннего регионального рынка за счет поощрения производства и потребления местной продукции, лучшего использования местных ресурсов;
- развитие региональной инфраструктуры и улучшение условий хозяйствования в регионе;
- достижение в регионе, по крайней мере, минимальных уровней энергетической и продовольственной безопасности;
- определение оптимального разделения полномочий между регионом и федеральным центром в сфере собственности, финансовых отношений, внешнеэкономической деятельности.

Все это должно найти отражение в структуре и конкретных направлениях расходов бюджета, касающихся регионального развития. В табл. 1 представлены основные данные, характеризующие роль федерального бюджета в проведении региональной политики.

Государственный бюджет является, таким образом, одним из наиболее эффективных инструментов проведения региональной политики и решения региональных проблем.

При формировании государственного бюджета и построении межбюджетных отношений необходимо исходить из типологии 85 регионов России и, в частности, из наличия разных типов регионов по финансовому критерию или критерию финансовой достаточности, способности «наполнить» собственный бюджет. Таких типов, укрупненно, можно выделить четыре (предложено автором — *ред.*):

- регионы — постоянные крупные плательщики в федеральный бюджет и внебюджетные фонды,

имеющие значительное положительное сальдо финансового баланса (регионы-доноры) — 8 регионов;

- регионы, имеющие финансовую базу в целом достаточную для удовлетворения текущих бюджетных потребностей и финансирования внебюджетных фондов (самодостаточные) — 8 регионов;
- регионы, нуждающиеся в постоянной финансовой помощи. Трансферты покрывают до одной трети (иногда и более) потребностей, (регионы-реципиенты) — 52 региона;
- регионы с низким уровнем развития экономики, которые не в состоянии финансировать свои потребности и существуют в основном за счет перечислений из федерального бюджета — 17 регионов.

Оценивая расходы федерального бюджета, направляемые на цели регионального развития, следует отметить, что их общая доля в расходах бюджета достигает 20% [12]. Главную часть этих расходов обеспечивает федеральный фонд финансовой поддержки субъектов РФ, откуда идут трансферты — дотации на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности регионов (составляющие свыше 90% всех средств этого фонда). Трансферы ежегодно получают 72–77 регионов. Из этого фонда идут субсидии на доставку товаров и оборудования для северных территорий, субвенции на компенсацию тарифов на электроэнергию. Другая важная часть — фонд компенсаций, откуда в регион идут субвенции по детским пособиям и субсидии бюджетам по социальной защите инвалидов. Третий по значимости источник — это дотации и субвенции, направляемые почти по 40 закрытым административно-территориальным образованиям [8] (ЗАТО), Крыму и Севастополю, Байконуру (Казахстан) и Сочи и др. По разделу «Финансовая помощь бюджетам других уровней» проходят крупные многомиллиардные средства для регионов на финансирование дорожного хозяйства. В федеральном бюджете образован фонд регионального развития, откуда идут субсидии на реализацию федеральных целевых программ развития регионов [10]. Это весьма важный инструмент государственного регулирования регионального развития. Ежегодно бюджет, исходя из общегосударственных интересов, оказывает финансовую поддержку при реализации нескольких десятков региональных программ.

Таблица 1

Расходы федерального бюджета на региональную политику в 2015–2017 гг. (примерное соотношение)

№ п/п	Наименование видов расходов	В % к итогу
1.	Фонд финансовой поддержки субъектов РФ, в том числе: дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности, субсидии для «северного завоза», субвенции на компенсацию тарифов на электроэнергию, компенсация выпадающих доходов крупным регионам (Москва, Московская область, Санкт-Петербург)	50–55
2.	Поддержка в регионах дорожного хозяйства	10–12
3.	Помощь закрытым административно-территориальным образованиям и моногородам	5–6
4.	Помощь Крыму (республике) и Севастополю	3
5.	Социальные компенсации регионам для реализации федеральных законов	27–30
6.	Финансирование региональных программ	5–6
7.	Прочие расходы	1
	Всего расходов	100,0

Рассмотрим четыре важных направления реформирования бюджетной сферы и оценим их влияние на региональное развитие на примере Северо-Западного федерального округа РФ.

1. Реформирование бюджетного устройства и бюджетного процесса — непереносимое условие повышения инвестиционной привлекательности регионов СЗФО.

- Экономические причины: проводимая бюджетная политика не создает благоприятных условий для притока инвестиций и устойчивого роста экономики регионов.
- Политические причины: бюджетное устройство и бюджетный процесс приграничных территорий (Калининградская, Псковская, Ленинградская, Мурманская области, Республика Карелия) должны одновременно, во-первых, соответствовать требованиям правительства РФ и министерства финансов РФ [8], предъявляемым к бюджетной политике субъектов РФ; во-вторых, создавать предпосылки для взаимодействия региона с Европейским Союзом.
- Приграничные территории должны стать полигоном реформирования бюджетной сферы.
- Санкт-Петербург и Ленинградская область как передовые регионы могут участвовать в реализации российских практик (передового опыта) в области бюджетной политики, а затем — в пропаганде и распространении этих новаций в Северо-Западном федеральном округе и России в целом.

2. Многообразие моделей и вариантов реформирования региональных финансов.

- Основные направления реформирования региональных финансов, рекомендованные правительством РФ.
- Использование успешных практик увеличения доходной части бюджета в регионах-донорах.
- Рекомендации по реформированию межбюджетных отношений.
- Европейский опыт: отсутствие единых стандартов.

3. Возможные подходы к разработке региональной модели реформирования финансов.

- Финансовые и экономические ограничения, отсутствие полномочий, препятствующие полному учету рекомендаций правительства РФ в региональной модели реформирования.
- Региональный опыт реформирования как источник пополнения и изменения налогового и бюджетного кодексов.
- Выбор пилотных регионов реформирования межбюджетных отношений (Санкт-Петербург, Вологодская, Калининградская, Ленинградская области).

4. Вероятные последствия, потенциальные проблемы и возможные риски реформирования бюджетного устройства и бюджетного процесса в регионах.

- Половинчатость принимаемых решений и свертывание отдельных элементов реформы регионально-го развития привели к снижению бюджетной обеспеченности территорий СЗФО и невыполнению

показателей принятых в регионах перспективных документов [14].

- Дефицит региональных бюджетов растет. В связи с бесконтрольным наращиванием госдолга Минфин РФ предлагает поправки в бюджетный и налоговый кодексы.

По данным Минфина РФ, совокупный дефицит бюджетов регионов России в 2013 г. вырос более чем в два раза и составил более 670 млрд руб. [13]. В такой ситуации исполнение региональных бюджетов в 2014 г. становилось одним из важнейших для балансировки всей бюджетной системы, и если бюджетный дефицит в 2013 г. удалось покрыть за счет остатков ресурсов, накопленных субъектами РФ в предшествующие годы, то в 2014 г. у них такой возможности уже не было.

В качестве основной причины ухудшения финансовых показателей российских регионов аналитики Standard and Poor's (S&P) называют майские (2013 г.) указы президента, предусматривающие дополнительные источники расходов, связанные с увеличением зарплат работникам бюджетной сферы. Повышение зарплат бюджетникам привело к увеличению текущих расходов регионов в среднем на 7% в 2014 г.

Еще одной причиной, обуславливающей падение региональных доходов, стало снижение собираемости налога на прибыль — это связано с образованием консолидированных групп налогоплательщиков и ускоренной амортизацией инвестиций.

Оценим текущую ситуацию на примере Северо-Западного федерального округа РФ.

Падение по налогу на прибыль отмечается практически во всех регионах СЗФО (кроме Санкт-Петербурга), а прирост по доходам обеспечивают сборы по налогу на имущество и налогу на доходы физических лиц.

Неблагоприятная конъюнктура в металлургической, лесной и сельскохозяйственной сферах усугубляет положение предприятий в регионах СЗФО. Включение в консолидированную группу холдинга «Северсталь» предприятий Северо-Запада «Воркутауголь», «Карельский окатыш» и «Олкон» отразилось на доходах бюджетов Республики Коми, Карелии и Мурманской области. Преимущества от консолидации группы «Северсталь» получила Вологодская область, но масштаб ее проблем с бюджетом (дефицит за I полугодие 2014 г. — 4,065 млрд руб.) был настолько велик, что усилий одного налогоплательщика явно недостаточно.

Тем не менее, по сравнению с другими федеральными округами показатель обеспеченности расходов собственными доходами в СЗФО гораздо лучше (по итогам 2013 г. — 93,1%, в 2014 г. — 89%) [14]. В Санкт-Петербурге в 2013 г. доходы превысили расходы только за счет высокой собираемости налогов. Так, по налогу на прибыль организаций план перевыполнен на 8,8% (на 8,3 млрд руб.). Кроме того, в 2013 г. из федерального бюджета Санкт-Петербург дополнительно получил более 5 млрд руб. на развитие транспортной инфраструктуры [15, 17].

Приоритетным для региональных властей становится выполнение социальных обязательств, а выделение средств на содействие развитию бизнеса

ИННОВАЦИОННАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ В РЕГИОНАХ

отходит на второй план. Данные целевых программ государственной поддержки малого и среднего предпринимательства показывают, что региональные объемы финансирования с 2012 по 2013 гг. либо уменьшились, либо незначительно выросли. Снижение произошло в Санкт-Петербурге, Республиках Карелии и Коми, Вологодской и Архангельской областях и Ненецком автономном округе.

В такой ситуации увеличивается потребность регионов в заемных ресурсах. За последние четыре года государственный долг субъектов СЗФО вырос более чем в два раза и на 1 декабря 2013 г. составил 141,7 млрд руб. В среднем по Российской Федерации госдолг в 2013 г. составлял 47% от собственных доходов бюджета субъектов. По экспертным оценкам в 2014 г. долговая нагрузка в среднем по стране может возрасти до 63% в терминах «госдолг/собственные доходы». При этом доля регионов с уровнем долга выше 50% может достичь 65% [14, 17].

Регионами СЗФО РФ, испытывающими наибольшую долговую нагрузку, в 2014 г. стали Вологодская область, Республика Карелия и Новгородская область, в которых госдолг достигнет соответственно 92, 83 и 74% от собственных годовых бюджетных доходов. Примерно 70% от доходов составляет госдолг Калининградской и Архангельской областей, около 60% — Псковской. Самые низкие показатели в Ленинградской области (9%) и Санкт-Петербурге (5,2%) [14].

В условиях стагнации экономики регионы стремятся недовыполнить бюджеты по расходам, чтобы уменьшить величину дефицита (см. табл. 2). Оставшиеся источники — облигационные займы (внутренние и внешние), банковские кредиты или поступления из федерального бюджета не всем регионам доступны. Возможности внешних — наиболее дешевых — заимствований регионов ограничены санкциями ЕС в отношении ведущих российских банков. Согласно постановлению правительства РФ «О требованиях к минимальному уровню кредитных рейтингов субъектов РФ», субъект РФ, желающий осуществить внешние заимствования, должен иметь рейтинг не ниже общероссийского. При этом рейтинг должен быть подтвержден двумя международными рейтинговыми

агентствами, аккредитованными минфином РФ (в реестр аккредитованных международных рейтинговых агентств входят Fitch, Moody's и Standard & Poor's). Этим критериям помимо Москвы на данный момент удовлетворяет только Санкт-Петербург.

Регионы СЗФО в 2013 г. увеличили количество аукционов на привлечение банковских кредитов. Так, за последние два года Мурманская область привлекла более 10 млрд руб. банковских кредитов (на конец 2011 г. они отсутствовали), Архангельская — около 10 млрд, Ленинградская — 800 млн, Псковская область — более 4 млрд руб.

Эксперты полагают, что регионы могут выйти на рынок облигаций, чтобы уменьшить процентные платежи и продлить сроки погашения обязательств. Санкт-Петербург заложил в бюджете на 2014 г. возможность выпуска облигаций — на 33 млрд руб.

Минфин РФ собирается расширить круг показателей, определяющих долговую устойчивость субъектов федерации, для стимулирования более ответственной заемной политики. Установленный Бюджетным кодексом РФ набор показателей долговой устойчивости регионов, по мнению Минфина РФ, недостаточен. В частности, отсутствует норма о едином подходе к процедуре допуска субъектов РФ на различные рынки заимствований. Минфин регистрирует условия заимствований только по облигационным займам регионов — эта практика не распространяется на условия привлечения субъектами банковских кредитов из региональных банков. Сведения о долговой нагрузке субъектов СЗФО РФ представлены в табл. 3.

Необходимо нормативное закрепление показателей долговой устойчивости, в том числе таких, как отношение долга субъекта РФ к валовому региональному продукту, отношение годовой суммы платежей по погашению и обслуживанию госдолга к налоговым и неналоговым доходам, ограничение предельной доли краткосрочной задолженности в общем объеме долга. В Бюджетный кодекс планируется ввести норму о том, что если просроченная задолженность по бюджетным долговым обязательствам субъектов превысит 10% доходов регионального бюджета, то субъект будет обязан заключить с Минфином РФ соглашение о мерах по

Таблица 2

Параметры бюджетов субъектов СЗФО (по данным Росстата [13, 14])

Субъект СЗФО	2013 г., млрд руб.			2014 г. (на начало года), млрд руб.		
	Доходы	Расходы	Дефицит (профицит)	Доходы	Расходы	Дефицит (профицит)
Архангельская область	58,7	66,9	-8,2	56,4	63	-6,6
Вологодская область	40,7	46	-5,3	40,9	44,1	-3,2
Калининградская область	37	47	-10	43,5	47,4	-3,9
Ленинградская область	71,4	82,4	-11	67,5	76,6	-9,1
Мурманская область	42	50,3	-8,3	43,2	51,5	-8,3
Ненецкий автономный округ	13,8	13,6	+0,2	11,2	13,7	-2,5
Новгородская область	24,6	30,3	-5,7	22,8	24,8	-2
Псковская область	23,5	30,9	-7,4	21,4	26,8	-5,4
Республика Карелия	24	28,8	-4,8	25,5	28,6	-3,1
Республика Коми	52,7	63,7	-11	59,3	67,3	-8
Санкт-Петербург	408,7	393,4	+15,3	410,1	456,9	-46,8*

*На 01.09.2014 г. — 62,791 млрд руб.

Долговая нагрузка ряда субъектов СЗФО (по данным Росстата [13–15, 17])

Субъект СЗФО	Госдолг, млрд руб.		Госдолг к собственным доходам, %	
	10 мес. 2013 г.	План 2014 г.	10 мес. 2013 г.	План 2014 г.
Вологодская область	28	34	92	102
Ленинградская область	5	22	9	35
Мурманская область	7	21	22	58
Ненецкий автономный округ	Госдолг отсутствует	1,2	—	10
Новгородская область	12	17	74	91
Республика Карелия	13	17	83	93
Республика Коми	11	26	27	49
Санкт-Петербург	21	54	5	14

восстановлению платежеспособности, утвердить план ее восстановления. Если указанные меры не приведут к сокращению просроченной задолженности, это может стать основанием для инициирования процесса освобождения от должности руководителя субъекта федерации. Еще одна мера, предлагаемая минфином, — установить в Бюджетном кодексе требование разрабатывать на региональном уровне и принимать вместе с бюджетом субъекта федерации основные направления долговой политики на период не менее трех лет и представлять этот документ в законодательные органы вместе с проектом бюджета и госпрограммами по реализации социально-экономической политики на территории региона.

Бюджетный кризис в Российской Федерации обострил противоречия между уровнями бюджетной системы.

Регионы испытывают острый дефицит ресурсов. Темпы экономического роста в России в 2014 г. были близки к нулю, что связано с большим воздействием мировой конъюнктуры. И это будет продолжаться, пока Россия формирует свой ресурсный потенциал за счет продажи природного сырья. Регионам, чтобы обеспечить темпы роста, важнее эффективное расходование средств.

Все региональные бюджеты последние три года сохраняют свою социальную направленность. В некоторых из них социальная нагрузка достигает чуть ли не 100%. Получается замкнутый круг: государство увеличивает зарплаты бюджетникам и возвращает себе часть этих средств в виде налога на доходы физических лиц. Долги регионов растут, и не ясно за счет чего будут покрываться заимствования?

Расходы на инвестпрограммы и бюджеты развития растут не пропорционально расходам по социальным обязательствам. Часть бюджетных средств к концу года так и остается на государственных счетах. А это нереализованные проекты: непостроенные дороги, станции метро, объекты соцкультбыта.

Дефицит бюджета Санкт-Петербурга в 2014 г. мог составлять более 63 млрд руб. Но практика покрывать разрыв между доходами и расходами неиспользованными за предыдущий год бюджетными средствами может оказаться неэффективной [16].

Во всех бюджетах регионов СЗФО на 2015 г. заложено превышение расходов над доходами. Растущий дефицит во многом обусловлен снижением темпов социально-экономического развития на фоне обяза-

тельств, взятых на себя в соответствии с решениями федеральных властей. Покрывать дефицит за счет заимствований могут позволить себе далеко не все субъекты — это скорее возможность для крупных регионов, таких как Санкт-Петербург, с опытом облигационных размещений [18].

Рост дефицита в целом закономерен. Основные источники доходов бюджета — налог на прибыль и налог на доходы физических лиц. Темпы социально-экономического развития не впечатляют — у компаний падает прибыль, снижается уровень зарплат, а соответственно, и объемы налоговых отчислений. Снижаются поступления от подакцизных товаров (алкоголь, табак, бензин).

Бюджеты регионов СЗФО в 2015 г. остаются социально направленными, и социальные обязательства составляют основную статью расходов. Так, в Карелии уровень социальных расходов по проекту бюджета достигает 92%.

Сохранит социальную направленность бюджета и Санкт-Петербург. На 2015 г. запланировано увеличение расходов по всем социальным статьям — образованию, здравоохранению и социальной политике. На фоне этого снижается уровень расходов на ЖКХ и дорожное хозяйство. Пока растущий разрыв между доходами и расходами восполняется за счет займов и недоисполнения бюджета за прошлый год.

Очевидно, что бесконечно корректировать бюджет и заимствовать невозможно. Растет нагрузка на обслуживание самого госдолга, хотя в структуре общих расходов это не такие уж значительные цифры. В Санкт-Петербурге на обслуживание государственного и муниципального долгов в 2014 г. было заложено 2,2 млрд руб. и в общей структуре расходов эта цифра малозаметна. Увеличение долговой нагрузки негативно сказывается на инвестиционной привлекательности регионов [16].

Разрабатываемые регионами, в том числе Санкт-Петербургом, финансовые планы уже сейчас должны подкрепляться антикризисными программами роста региональных экономик. Это необходимо и для того, чтобы средства из федерального и региональных бюджетов на реализацию конкретных проектов направлялись в структурированные и понятные программы поддержки.

Правительство РФ одобрило проект бюджета на 2015–2017 гг. Документ разрабатывался в сложных макроэкономических и геополитических обстоя-

тельствах. Тем не менее, удалось избежать введения налога с продаж, найти средства на Республику Крым, антикризисный резерв и повышение зарплат бюджетников.

В проекте Минфина РФ доходы на 2015 г. были заявлены в размере 15,05 трлн руб., а расходы — 15,53 трлн руб. и плюс 30 млрд руб. дополнительные резервы. Дефицит составит 0,6% ВВП. При этом не будет ни роста НДС, ни введения налога с продаж (НСП). Проблема доходов субъектов будет решаться за счет поиска внутрирегиональных источников в рамках существующей налоговой системы.

Правительство РФ будет вынуждено ужесточить подходы к бюджету. Цена нефти в ближайшие три года составит в среднем меньше \$70–85 за баррель. Но уже сейчас цены ниже — \$60 за баррель, а спрос может снизиться из-за замедления экономического роста в странах — крупных потребителей.

Базовый социально-экономический прогноз, подготовленный минэкономразвития РФ на три года, предполагает, что рост ВВП в 2014 г. ожидался на уровне 0,5%; в 2015 г. ожидается на уровне 1,2%; в 2016 г. — 2,3%; в 2017 г. — 3,0%.

Инфляция в 2014 г. прогнозировалась на уровне 8,9%, а по факту — 11,5%; в 2015 г. прогнозируется в интервале 5–7%, а по откорректированному прогнозу Минэкономразвития — 12–16%; в 2016 г. — 4–5%; в 2017 г. — 3,5–4,5%.

Рост промышленного производства в 2014 г. ожидался на уровне 1,7%; в 2015 г. ожидается на уровне 1,6%; в 2016 г. — 1,7%; в 2017 г. — 2,1%.

Снижение инвестиций в основной капитал в 2014 г. прогнозировалось на уровне 2,4%; в 2015–2017 гг. — на уровне 2,0, 1,6 и 2,9%, соответственно. Отток капитала прогнозировался в 2014 г. на уровне \$130 млрд, а по факту — \$150 млрд; в 2015 г. прогнозируется на уровне \$50 млрд; в 2016 г. — \$30 млрд; в 2017 г. — \$20 млрд.

Наблюдения ноября–декабря 2014 г. подтверждают увеличение инфляции до 10–15% и рост цен на основные товары первой необходимости в среднем выше уровня инфляции.

К числу наиболее сложных проблем в регионах относятся:

- неустойчивость регионального и местных бюджетов;
- ограниченные налогово-бюджетные полномочия региональных органов власти и органов местного самоуправления;
- зависимость регионального и местных бюджетов от ежегодно устанавливаемых пропорций (нормативов) расщепления федеральных налогов;
- сокращение налогооблагаемой базы для наполнения регионального и местных бюджетов в связи с проводимой централизацией основных бюджетобразующих налогов на федеральном уровне;
- нечеткое разграничение расходных полномочий между бюджетами всех уровней в связи с незавершенностью этого процесса на федеральном уровне;
- перегруженность регионального и местных бюджетов обязательствами, возложенными федеральным

законодательством без предоставления источников финансирования;

- несбалансированность ресурсов и обязательств консолидированного бюджета области и, как следствие, проблема выборочного финансирования бюджетных расходов;
- наличие долговых обязательств.

Региональные и местные бюджеты перегружены обязательствами, возложенными на них федеральным законодательством без подкрепления в полном объеме источниками финансирования [9]. Так, основная часть расходов регионального и местных бюджетов, включая заработную плату в бюджетной сфере, а также финансирование сети бюджетных учреждений, регламентируется федеральными нормативами. При этом федеральный бюджет не компенсирует фактических расходов бюджета регионов. Субвенции и субсидии, выделяемые из федерального Фонда компенсаций, обеспечивают лишь 50% потребности средств на реализацию Федерального закона «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации», реализация Федерального закона «О ветеранах» в полном объеме переложена на регионы.

В числе наиболее важных целей региональных органов власти, связанных с эффективностью государственного и муниципального управления, необходимо выделить [1]:

- проведение институциональной реформы, содействующей созданию эффективных собственников — субъектов хозяйствования в различных сферах экономики;
- последовательное создание законодательной и нормативно-правовой базы хозяйствования в новых условиях;
- реализация антикризисных мер, содействие реструктуризации предприятий, структурной перестройке экономики;
- реформирование финансовой сферы, создание благоприятной макроэкономической среды для производителей;
- содействие развитию эффективной рыночной инфраструктуры, работающей на реальный сектор экономики;
- содействие демонополизации и развитию конкуренции, активное регулирование деятельности естественных монополий;
- защита региональных производителей;
- регулирование денежных доходов населения, обеспечение экономических и финансовых основ социальной стабильности;
- балансирование денежно-кредитной сферы, контроль за поддержанием финансового равновесия на рынке товаров и услуг;
- нормализация общих условий для всех экономических объектов.

Конкретные направления и задачи государственного регулирования экономики и финансов в регионах и муниципальных образованиях включают:

- разработку предложений по экономической стратегии развития региона и среднесрочной социально-экономической политике;

- реализацию мер по обеспечению сбалансированности и пропорционального социально-экономического развития региона, комплексному решению региональных проблем;
- определение мер по оживлению деятельности и реструктуризации предприятий, экономической активизации различных субъектов хозяйствования в муниципальных образованиях;
- разработку мер по антимонопольной политике;
- выработку предложений по тарифной политике, особенно в сфере ЖКХ;
- разработку инвестиционной политики, мер по улучшению инвестиционного климата и привлечению инвестиций, подготовку предложений по разработке механизмов управления крупными инвестиционными проектами;
- реализацию стратегии развития промышленности региона, формирования финансово-промышленных групп, межрегиональной промышленной и агропромышленной кооперации;
- определение мер по эффективному функционированию региональной инфраструктуры, систем энергообеспечения, транспорта;
- разработку мер по комплексному решению социальных проблем региона, поддержанию стабильных условий жизни;
- социально-экономический мониторинг региона, выявление, анализ и оценку региональных и муниципальных проблем;
- социально-экономическое обоснование бюджета и среднесрочной бюджетной политики, разработку мер по развитию налоговой базы и налоговой политике;
- реализацию предложений по координации и взаимодействию администрации региона, муниципальных образований с предприятиями, банками, хозяйствующими субъектами;
- определение мер по более эффективной территориальной организации хозяйства региона, взаимодействию региональных и муниципальных структур управления;
- подготовку предложений по совершенствованию регионального законодательства в финансовой и экономической сфере;

- разработку мер по совершенствованию взаимодействия региона с федеральными структурами, внешнеэкономическому и межрегиональному сотрудничеству.

Последовательность этапов формирования и реализации региональной экономической и финансовой политики в сфере государственного и муниципального управления представлена на рис. 1, и основывается на следующих принципах:

- четкая формулировка (качественная определенность);
- количественная определенность;
- адресность (должно быть указано, кому она адресована, на кого направлена).

Заключение

«Концепция развития межбюджетных отношений 1999–2001 гг.» была направлена на повышение эффективности бюджетных расходов, сбалансированность бюджетов различных уровней, повышение бюджетных доходов.

На реализацию концепции в негативном плане влияло отсутствие баланса между финансовыми ресурсами и соответствующими полномочиями у регионов. Сложности возникли при разграничении полномочий и финансирования между бюджетными организациями федерального и регионального уровня на территории регионов. Недостатком в межбюджетных отношениях были так называемые необеспеченные мандаты, когда полномочия на основе 122-ФЗ передавались на региональный и местный уровни, без соответствующего финансирования.[4]

В 2000 г. более 100 направлений в части переданных в регионы полномочий не были обеспечены финансированием, что составляло свыше 7% ВВП. Сложившаяся ситуация при формальной децентрализации бюджетных расходов приводила к неравномерной бюджетной обеспеченности регионов и муниципалитетов. Разница в бюджетной обеспеченности богатых и бедных регионов достигала от 50 до 100 раз.

В 2001 г. Минфином РФ была принята «Программа бюджетного федерализма в РФ на период до 2005 г.», которая была нацелена на дальнейшее развитие межбюджетных отношений. Цели программы включали:

- совершенствование бюджетного устройства регионов;
- сокращение нефинансируемых мандатов и разграничение полномочий;
- закрепление доходов за бюджетами различных уровней;
- совершенствование управления финансов на региональном и местном уровнях.

В 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» [9] были сформулированы основные принципы формирования межбюджетных отношений. Они определили разграничение расходных полномочий и уровень финансовой ответственности — центра, регионов, муниципалитетов.

Несопоставимые размеры налогооблагаемой базы не дают возможности снизить различия в уровне

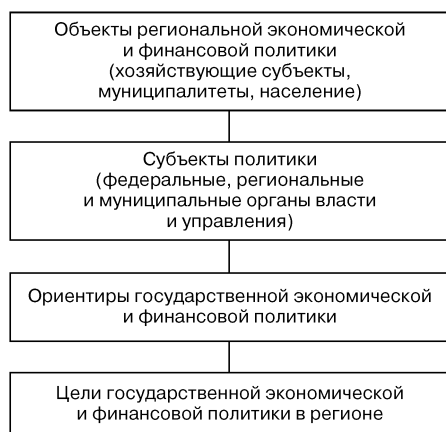


Рис. 1. Схема реализации региональной экономической и финансовой политики в сфере государственного и муниципального управления в регионе

социально-экономического развития регионов РФ. Меры, направленные на снижение межрегиональных различий и выравнивание бюджетной обеспеченности лишают регионы и муниципалитеты интереса, связанного с развитием собственной налоговой базы.

С 2010 г. бюджетные назначения стали взаимодействовать с программно-целевым принципом выделения и использования бюджетных ресурсов.

Сначала появились федеральные целевые программы социально-экономического развития по отдельным регионам, которые в последствие превратились в так называемые государственные программы, которые являлись элементом механизма реализации документов перспективного социально-экономического развития регионов: концепций, программ, стратегий, разрабатываемых как минимум на бюджетную трехлетку или на более длительные сроки — 5–15 лет [12].

Развитие межбюджетных отношений позволило:

- усилить централизацию расходов и доходов бюджетов;
- снизить финансовую самостоятельность региональных и местных бюджетов;
- улучшить механизм межбюджетных отношений;
- повысить ответственность различных уровней органов управления за предоставление бюджетных услуг.

Оценивая реформы в бюджетной сфере в регионах и федеральном центре, необходимо отметить, что без повышения уровня ответственности и бюджетной дисциплины, финансовой самостоятельности, невозможно дальнейшее развитие регионов и органов местного самоуправления.

Принятый в июне 2014 г. 172 ФЗ «О стратегическом планировании в РФ» [11], упорядочил и определил состав документов стратегического планирования, условия и принципы разработки региональных программ социально-экономического развития; определил циклы планирования и прогнозирования на текущий, средний и долгосрочный периоды. В связи с этим возникает необходимость корректировок региональных перспективных документов.

К числу проблем, с которыми в ближайшее время столкнутся регионы, можно отнести растущий дефицит региональных бюджетов, непрозрачность распределения трансфертов, перекосы и несбалансированность региональных бюджетов. Особая проблема — несогласованность программ развития регионов между собой, а также с отраслевыми стратегиями и бизнес-стратегиями крупных корпораций.

Если говорить о перспективах развития регионов, то на первое место выходят меры по снижению административных барьеров для ведения бизнеса, а также вопросы повышения устойчивости и эффективности региональных финансов на основе реформ с использованием лучших отечественных и зарубежных практик.

Список использованных источников

1. А. М. Ходачек. Регион как объект региональной политики в социально-экономической системе // Вестник ИНЖЭКОНа. Сер. «Экономика». № 3. 2012.
2. Г. Я. Сокольников. Финансовая политика революции. Общество купцов и промышленников России. Т. 2. М., 2006.
3. Е. Г. Ясин. Российская экономика. Истоки и панорама рыночных реформ: курс лекций. М.: ГУ ВШЭ, 2002.
4. Закон РФ от 22.08.2004 г. № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».
5. Публичные услуги и функции государственного управления / Под ред. А. Е. Шастишко. М., 2002.
6. Ж. Ролан. Экономика переходного периода. Политика. Рынки. Фирмы / Пер. с англ.; под ред. С. М. Гуреева, В. М. Полтеровича. 2-е изд. М.: Изд. Дом ВШЭ, 2012.
7. РАНХиГС при Президенте РФ. Последствия слабой конкуренции: количественные оценки и выводы для политики: экспертно-аналитический доклад // Экономическая политика, № 6, 2012.
8. Закон РФ от 25.09.1997 № 126ФЗ «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации».
9. Закон РФ от 06.19.2003 № 131ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».
10. Бюджетный кодекс РФ от 31.07.1998 № 145ФЗ.
11. Закон РФ от 06.09.2014 № 172ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации».
12. Стратегии макрорегионов России / Под ред. А. Г. Гранберга. М.: Наука, 2003.
13. Российский статистический ежегодник. М.: Росстат, 2014.
14. Социально-экономическое положение субъектов РФ, находящихся в пределах СЗФО в 2013 г. СПб.: Петростат, 2014.
15. Санкт-Петербург в 2013 г. СПб.: Петростат, 2014.
16. Стратегия социально-экономического развития Санкт-Петербурга до 2030 г. <http://spbstrategy2030.ru>
17. Экономика Санкт-Петербурга и Ленинградской области в 2013 г. // Санкт-Петербургские ведомости, 05.02.2014.
18. Санкт-Петербург. Основные факты. СПб., 2013.

How state financing influences regional economy development

A. M. Khodachek, Doctor of Economics, professor, president of Higher School of Economics (Saint-Petersburg).

The paper discusses both social and economic development of regions of the Russian Federation and the way the state regulation influences the system «Center-Region». Paper also maintains historical approach to the system of prognosis and strategic planning. This is followed by budget level estimation for successful state regional policy with the relevant assessment of political mechanisms to be used to solve regional problems.

Keywords: regional policy, budget level, reformation of financing, regional typology.