Пыткин А.Н.

Pytkin A.N.

*доктор экономических наук, профессор,
директор Пермского филиала Института экономики
Уральского отделения Российской академии наук,
г. Пермь, Российская Федерация*

УДК 336.15

DOI: 10.17122/2541-8904-2019-3-29-17-23

ВЛИЯНИЕ МОДЕЛЬНОГО БЮДЖЕТА НА ПРОСТРАНСТВЕННО-ОТРАСЛЕВОЕ РАЗВИТИЕ РЕГИОНОВ

Государственная региональная политика за последние годы претерпела существенные преобразования, направленные на уменьшение федерализма и расширение самостоятельности территорий. В связи с этим межбюджетные отношения и налоговая политика, распределение полномочий между центром и регионами находятся сегодня в центре внимания Совета Федерации и исполнительной власти. Особо остро стоит вопрос модернизации формата межбюджетных отношений в целях обеспечения сбалансированности региональных бюджетов и социально-экономического развития регионов. Модельный бюджет рассматривается Правительством РФ как наиболее эффективный инструмент регулирования и балансировки региональных бюджетов. Очевидно, что усиливается влияние модельного бюджета на социально-экономическое и пространственно-отраслевое развитие регионов, причем результаты этого влияния не столь однозначны. Это определяет необходимость выявления и устранения недостатков в формате применения модельного бюджета и совершенствования методики расчетов, в целях достижения финансовой устойчивости региональных бюджетов и формирования бюджета развития пространственно-отраслевой структуры регионов.

Ключевые слова: модельный бюджет, межбюджетные отношения, региональный бюджет, региональное развитие, пространственно-отраслевое развитие.

THE IMPACT OF THE MODEL BUDGET ON SPATIAL SECTORAL DEVELOPMENT OF REGIONS

The state regional policy in recent years has undergone significant transformations aimed at reducing federalism and expanding independence of territories. In this regard, inter-budget relations and tax policy, allocation of powers between the center and regions are today in the focus of attention of the Federation Council and the executive branch. Particularly acute is the issue of modernizing the format of inter-budget relations in order to ensure balance of regional budgets and socio-economic development of regions. The Russian Federation Government as the most effective tool for regulating and balancing regional budgets considers the model budget. Obviously, the influence of the model budget on socio-economic and spatial sectoral development of regions is increasing, and the results of this influence are not so clear-cut. This determines the need to identify and eliminate deficiencies in the format of applying the model budget and improving calculation methods in order to achieve financial stability of regional budgets and formulate a development budget of regions' spatial sectoral structure.

Key words: model budget, inter-budget relations, regional budget, regional development, spatial sectoral development.

Политика регионализации привела к существенному перераспределению полномочий между федеральным центром и регионами, что повлекло ощутимое сокращение бюджетной обеспеченности большинства субъектов, которое, в свою очередь, препятствует развитию пространственно-отраслевой структуры регионов и, в конечном итоге, сказывается на качестве жизни населения. Рост социальной нагрузки на региональные и местные бюджеты обуславливает важность их правильного планирования и исполнения. Правительство РФ полагает, что внедрение модельного бюджетирования позволит минимизировать риски бюджетной обеспеченности регионов с учетом их отраслевой специфики.

Термин «модельный бюджет» активно используется в настоящее время на всех уровнях исполнительной власти. Однако документально его определение не закреплено ни в одном нормативно-правовом акте.

Модельный бюджет – относительно новый инструмент регулирования финансовой поддержки субъектов Российской Федерации. Основой формирования модельного бюджета служит Методика распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации, утвержденная Постановлением Правительства РФ (в ред. от 31.12.2018) [1], на основании которой осуществляется расчет бюджетной обеспеченности субъектов РФ (РБО) на очередной финансовый год и плановый период. Далее на базе РБО рассчитывается предельный уровень софинансирования.

Решение о применении методики модельного бюджетирования было принято Постановлением Правительства РФ от 31.12.2017 г. [2], в целях совершенствования методики распределения межбюджетных трансфертов.

Основной целью формирования модельного бюджета является определение уровня бюджетной обеспеченности каждого субъекта РФ исходя из расчетного объема его расходных обязательств.

Роль и место модельного бюджета как одного из элементов механизма распределе-

ния дотаций в распределении дотаций на выравнивание. Вторая важная роль модельного бюджета – в распределении дотаций на сбалансированность. Третья роль модельного бюджета наиболее важна для регионов, поскольку позволяет им определять некий ориентир сравнения субъектов, собственного бюджета – со средними значениями по Российской Федерации или с субъектами одного федерального округа, что позволяет сопоставить уровень своих расходов с расходами других субъектов.

Два основных принципа, заложенных в модельный бюджет, – это инвентаризация расходных обязательств субъектов РФ и муниципальных образований и оценка стоимости расходного обязательства.

Согласно новой методике распределения дотаций субъектам РФ (Приложение № 4 к Методике) [3], при расчете дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности теперь учитываются результаты инвентаризации расходных полномочий, которые определяются на основании данных реестров расходных обязательств. Для определения «модельного» объема расходов среднероссийские показатели корректируются на коэффициенты, отражающие территориальную специфику: средний размер оплаты труда, протяженность дорог в регионах, расселение населения по территории субъекта и другие. Через сопоставление параметров модельного бюджета и фактических расходов «недостающая часть» компенсируется из фонда финансовой поддержки регионов (в пределах возможностей фонда).

По итогам расчета модельного бюджета регионы распределены в две группы исходя из отношения расчетного объема расходных обязательств к фактическим расходам консолидированного бюджета [4]:

- выше среднего по Российской Федерации (группа I) – 67 субъектов РФ;
- ниже среднего по Российской Федерации (группа II) – 18 субъектов РФ.

В рамках первой группы также выделена группа регионов, у которых отношение расчетного объема к фактическим расходам более 100 % – 26 регионов.

Доля дотации, распределяемой на основе модельного бюджета, сохраняется на уровне 30 %. Планируемый объем дотаций на выравнивание для всех регионов в 2019 году составит 675,3 млрд руб., что на 4,7 % превысит величину дотаций, выделенных в 2018 году.

Дотацией на выравнивание помощь регионам не ограничивается. В бюджете также предусмотрена дотация на частичную компенсацию расходов оплаты труда работников бюджетной сферы в сумме 100 млрд руб. на 2019–2021 гг. Однако указанные средства до настоящего времени не распределены – необходимо их скорейшее распределение, чтобы регионы смогли более корректно сформировать свои бюджеты.

Бюджет также сохраняет стимулирующие меры регионов. На предоставление грантов за достижение наивысших темпов роста налогового потенциала на 2019–2021 гг. предусмотрено около 20 млрд руб. ежегодно.

Общий объем финансирования национальных проектов в 2019–2021 гг. составит 5,6 трлн руб. Вместе с тем, нельзя не обратить внимание, что в материалах к законопроекту отсутствует распределение бюджетных ассигнований по субъектам, что не позволяет регионам предусмотреть в своих бюджетах необходимые ресурсы на софинансирование мероприятий.

Результаты применения модельного бюджета вызвали целый ряд вопросов, касающихся методики его формирования.

Заместитель председателя Комитета Совета Федерации по бюджету и финансовым рынкам Е.А. Перминова отмечает, что сегодня необходимо говорить не только об инвентаризации доходных источников, но и о повышении качества и объективности их оценки, а также о выявлении точек экономического роста. На сегодняшний день фактически отсутствует стратегия и тактика развития регионов, которые определяли бы подходы и механизмы развития экономики на уровне субъектов РФ, учитывая их особенности, и смогли бы создать точки экономического роста [5].

Следующий вопрос касается повышения объективности в определении бюджетных

расходов субъектов РФ. Расчет модельного бюджета в большей степени основан на фактически сложившихся расходах, которые сформировались не из оценки реальной потребности, а исходя из финансовых возможностей региональных бюджетов. Оценка реальной потребности средств для выполнения того или иного полномочия довольно сложный вопрос. И найти его решение можно путем привлечения к формированию модельного бюджета отраслевых министерств и ведомств для обеспечения анализа и нормирования расходов, отнесенных к их сфере деятельности, что особенно важно для учета материально-технических стандартов.

Региональные особенности тоже требуют выявления, анализа и учета при формировании модельного бюджета. В данном аспекте нужно рассматривать не только регионы Крайнего Севера и Дальнего Востока, но и субъекты РФ, у которых, например, высокая доля сельского населения. Это тоже особенность, которая является повышающим критерием для бюджетных расходов. В таких регионах много малокомплектных школ, фельдшерско-акушерских пунктов, содержание которых является серьезной нагрузкой на бюджеты. Нельзя не учитывать и удаленность населенных пунктов друг от друга и от областных центров.

Кроме того, при расчете модельного бюджета следует принимать во внимание объективную потребность субъектов РФ в финансировании на реализацию госпрограмм, указов Президента РФ, требований федеральных нормативных правовых актов, влияющих на объем расходов региональных бюджетов, включая повышение минимального размера оплаты труда. Этот вопрос для регионов стоит особенно остро.

Очень важно в модельном бюджете, чтобы была также жесткая политика не только по моделям расхода, но и жесткая оценка, особенно дотационных бюджетов, доходного потенциала. Социальные расходы отраслевым нужно планировать в разрезе реальной межрегиональной специализации.

В майском Указе Президента РФ от 07.05.2018 г. [6] определены национальные

цели и задачи развития Российской Федерации на ближайшие 6 лет, реализация которых требует инновационных решений, в том числе в сфере формирования и распределения бюджетных средств всех уровней и совершенствования межбюджетных отношений. Первостепенной задачей в рамках исполнения Указа Президента представляется эффективное управление реализацией приоритетных национальных проектов, в которых важная роль отводится именно регионам и муниципалитетам, без участия которых невозможно достижение поставленных в национальных проектах целей.

Мы разделяем мнение директора Департамента межбюджетных отношений Минфина Л.А. Ерошкиной [7], что совершенствование межбюджетных отношений необходимо увязать с приоритетными задачами, обозначенными в Стратегии пространственного развития Российской Федерации [8], которой определяется специализация регионов, потенциальные точки экономического роста и инфраструктурные проблемы.

Аудитор Счетной палаты РФ Ю.В. Росляк утверждает, что используемая методика расчета модельного бюджета ориентирована на сокращение бюджетных расходов, нежели на развитие регионов. Он подчеркивает, что привлекаемые регионами средства, как государственные, так и внебюджетные, расходуются не на развитие субъектов, а на выполнение текущих задач. По мнению эксперта, необходимо эволюционное преобразование системы межбюджетных отношений для обеспечения ее понятности и прозрачности для всех субъектов РФ. Применяемая в настоящее время модель бюджета, основанная на расчетных данных, не сможет достоверно отразить фактические затраты каждого отдельного региона, особенно с учетом северной специфики [9].

Ряд экспертов полагает, что предлагаемое в дальнейшем расширенное применение модельного бюджета приведет к значительному снижению стимулов для региональных властей в части развития доходной базы территорий, а затем и к снижению темпов экономического роста в стране [10]. Такой вари-

ант развития событий также необходимо учитывать при разработке мероприятий по совершенствованию модельного бюджета, а также отслеживать его влияние не только на сбалансированность бюджетов субъектов РФ, но и на развитие их пространственно-отраслевой структуры.

Поскольку модельный бюджет – механизм сравнительно новый, то, как все новое, требует доработки, над чем Министерство финансов и Комитет Совета Федерации по бюджету и финансовым рынкам активно работают. При этом отмечается, что на этапе поиска справедливого механизма перераспределения ресурсов через федеральный бюджет всегда кто-то будет в выигрыше, а кто-то в проигрыше. По оценке Правительства РФ, около 40 регионов даже после оказания финансовой помощи не могут исполнить свои расходные обязательства [5].

Приведем основные планируемые изменения в расчете модельного бюджета. Во-первых, дотации на выравнивание будут распределяться на 3 года. Во-вторых, предлагается исключить из расчета налогового потенциала налоговые льготы, предоставляемые налогоплательщикам при реализации инвестиционных проектов, создании (модернизации) рабочих мест, а также для поддержки организаций, оказывающих социальные услуги населению. Из расчета исключат не все преференции, а только те, которые будут признаны эффективными в соответствии с методикой оценки эффективности налоговых льгот субъектов РФ. Данный вопрос прорабатывался во исполнение поручений Президента РФ, в частности от 07.10.2017 г. № Пр-2048. Что касается методики оценки, то Минфин России подготовил проект соответствующего документа [11], сегодня он находится на стадии утверждения. Субъекты РФ, которые поддерживают инвесторов, должны иметь стимул делать это и дальше. Кроме того, из расчета налогового потенциала по налогу на прибыль и НДС будет исключено ограничение на превышение темпов роста данных налогов над средними значениями по стране. По мнению Минфина, данный элемент искажает картину

налогового потенциала развивающихся регионов [5].

Ведомство изменило форму представления реестров расходных обязательств. Уточнены справочники полномочий субъектов РФ и муниципальных образований и методические рекомендации по заполнению реестров расходных обязательств. Введена новая форма консолидированного свода реестров расходных обязательств муниципальных образований. При уточнении реестра расходных обязательств была решена крайне важная для финансирования развития регионов задача – сформирована группа полномочий, связанная с поддержкой экономики. В частности, в отдельные группы выделены полномочия в отраслевом разрезе – по поддержке сельского хозяйства, малого и среднего предпринимательства, промышленности, транспорта. Особое значение имеет выделение отдельной группы полномочий, связанных с развитием отдельных территорий и регионов, имеющих особый статус, то есть это поддержка особых экономических зон, территорий опережающего развития. Такой подход позволит более точно учитывать затраты, которые несут регионы, на чьих территориях созданы особые экономические зоны.

Таким образом, реестр – это инструмент, требующий существенной доработки и доведения до логического конца. Нужно детализировать расходные обязательства, которые давали бы возможность получить полную структуру расходов, характерных для каждого конкретного региона. Необходимо сформировать и развивать информационный ресурс единого реестра полномочий. Следует также предусмотреть разделение единого реестра полномочий на уровень федеральных органов власти и органов власти субъектов Федерации, поскольку многие полномочия в настоящее время находятся в предметах совместного ведения, а граница в них не проведена.

Выводы

Система регулирования межбюджетных отношений переживает довольно масштаб-

ные эволюционные преобразования, а фактически формируется заново, с учетом Указа Президента РФ об основах региональной политики от 16.01.2017 г. [12]. Помимо этого, упомянутый выше майский указ Президента 2018 года [6] требует от Правительства внедрения прорывных технологий в части обеспечения и повышения качества жизни населения, ликвидации бедности, решения задач обеспечения прохода «демографической ямы» и др. Все эти требования необходимо выполнить в основном за счет средств, которые должны будут обеспечить мобилизацией своих бюджетов регионы и муниципальные образования, поскольку из федерального центра эти задачи надлежащим образом реализовать не удастся. Поэтому в рамках совершенствования межбюджетных отношений на основе модельного бюджета необходимо принимать меры, не только направленные на выравнивание и сбалансированность региональных бюджетов, но и обеспечивающие наращивание экономического потенциала регионов и реализацию их программ социально-экономического развития. Важная роль при этом отводится стратегиям пространственного развития субъектов Российской Федерации.

Исходя из этого, наиболее важной задачей является разделение модельного бюджета на два раздела: первый – это расходы на исполнение полномочий по предметам совместного ведения и собственных полномочий субъектов Федерации; второй блок расходов – на реализацию задач, установленных стратегическими документами, включая госпрограммы и указы Президента РФ. Такой подход к формированию и применению модельного бюджета является единственно возможным решением поставленных Президентом задач по инновационному прорыву в социально-экономическом развитии страны на основе ускоренного пространственно-отраслевого развития регионов.

Публикация подготовлена в соответствии с планом НИР Института экономики УрО РАН на 2019–2021 гг. (тема № 0404-2019-0021).

Список литературы

1. Методика распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации (утв. Постановлением Правительства РФ от 22.11.2004 № 670, ред. от 31.12.2018).

2. О внесении изменений в Методику распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации: Постановление Правительства РФ от 31.12.2017 № 1730 (ред. от 31.12.2018).

3. Правила определения расчетного объема расходных обязательств субъекта Российской Федерации и муниципальных образований: Приложение № 4 к Методике распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации (утв. Постановлением Правительства РФ от 22.11.2004 № 670, ред. от 31.12.2018).

4. Бюллетень Счетной палаты РФ. 2018. № 1. URL: <http://audit.gov.ru/upload/uf/a69/a6913880b57655e0c63411a62de4ed9a.pdf> (дата обращения: 15.08.2019).

5. Изутова О.В. Вопросы модельного бюджета // Бюджет. 2018. № 7. URL: <http://bujet.ru/article/349594.php> (дата обращения: 15.08.2019).

6. О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года: Указ Президента РФ от 07.05.2018 № 204 (ред. от 19.07.2018).

7. Межбюджетные отношения: новые задачи, новые подходы (интервью с директором Департамента межбюджетных отношений Минфина России Л.А. Ерошкиной) // Финансы. – 2018. - № 7. – С. 3-10.

8. Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года (утв. распоряжением Правительства РФ от 13.02.2019 № 207-п).

9. Республика Коми представила свое мнение по внедрению модельного бюджета // Комиинформ. 21.06.2018. URL: <https://komiinform.ru/news/165937> (дата обращения: 15.08.2019).

10. Дерюгин А.Н., Соколов И.А. Перспективы использования в России «модельного бюджета» при распределении

выравнивающих дотаций // Вопросы экономики. – 2019. - № 4. – С. 21-38.

11. Об утверждении Методики оценки эффективности налоговых льгот (налоговых расходов) субъектов Российской Федерации и муниципальных образований: Проект Постановления Правительства РФ. URL: <https://regulation.gov.ru/projects#npa=79095> (дата обращения: 15.08.2019).

12. Основы государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года (утв. Указом Президента РФ от 16.01.2017 № 13).

13. Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов: Проект заключения Комитета Совета Федерации по бюджету. URL: <http://council.gov.ru/media/files/JNvUblbSAbzBkAI6hwjAfmqtd78jM6Yj.pdf> (дата обращения: 15.08.2019).

References

1. Metodika raspredeleniya dotatsiy na vyvavnivaniye byudzhethoy obespechennosti sub"yektov Rossiyskoy Federatsii [The Methods for subsidies allocation for equalizing the budgetary security of subjects of the Russian Federation] (utv. Postanovleniyem Pravitel'stva RF ot 22.11.2004 № 670, red. ot 31.12.2018) [approved by the Resolution of the Russian Federation Government dated November 22, 2004 No. 670, edition dated December 31, 2018]. [in Russian].

2. O vnesenii izmeneniy v Metodiku raspredeleniya dotatsiy na vyvavnivaniye byudzhethoy obespechennosti sub"yektov Rossiyskoy Federatsii [About the amendments to the Methods for subsidies allocation for equalizing the budgetary security of subjects of the Russian Federation] (Postanovleniye Pravitel'stva RF ot 31.12.2017 № 1730, red. ot 31.12.2018) [the Resolution of the Russian Federation Government dated December 31, 2017 No. 1730, edition dated December 31, 2018]. [in Russian].

3. Pravila opredeleniya raschetnogo ob"yema raskhodnykh obyazatel'stv sub"yekta Rossiyskoy Federatsii i munitsipal'nykh obrazovaniy: Prilozheniye № 4 k Metodike raspredeleniya dotatsiy na vyvavnivaniye

byudzhethnoy obespechennosti [The rules for determining an estimated amount of expenditure commitments of Russian Federation subject and municipalities: Application No. 4 to the Methods for subsidies allocation for equalizing the budgetary security of subjects of the Russian Federation] (utv. Postanovleniyem Pravitel'stva RF ot 22.11.2004 № 670, red. ot 31.12.2018) [approved by the Resolution of the Russian Federation Government dated November 22, 2004 No. 670, edition dated December 31, 2018]. [in Russian].

4. Byulleten' Schetnoy palaty RF – Bulletin of the Accounts Chamber of the Russian Federation, 2018, No. 1. Available at: <http://audit.gov.ru/upload/uf/a69/a6913880b57655e0c63411a62de4ed9a.pdf> (accessed 15.08.2019). [in Russian].

5. Izutova O.V. Voprosy model'nogo byudzheta [The questions of the model budget]. Byudzheth – Budget, 2018, No. 7. Available at: <http://bujet.ru/article/349594.php> (accessed 15.08.2019). [in Russian].

6. O natsional'nykh tselyakh i strategicheskikh zadachakh razvitiya Rossiyskoy Federatsii na period do 2024 goda [About the National Goals and Strategic Objectives of the Russian Federation Development for the period up to 2024] (Ukaz Prezidenta RF ot 07.05.2018 № 204, red. ot 19.07.2018) [the Decree of the President of the Russian Federation dated May 7, 2018 No. 204, edition dated July 19, 2018]. [in Russian].

7. Mezhybyudzhethnye otnosheniya: novye zadachi, novye podkhody (interv'y u s direktorom Departamenta mezhybyudzhethnykh otnosheniy Minfina Rossii L.A. Yeroshkinoy) [Inter-budget relations: new approaches and new tasks (The interview with the head of the Inter-budgetary Relations Department of the Ministry of Finance of the Russian Federation L.A. Eroshkina)]. Finansy – Finance, 2018, No. 7, pp. 3-10. [in Russian].

8. Strategiya prostranstvennogo razvitiya Rossiyskoy Federatsii na period do 2025 goda [The Spatial Development Strategy of the Russian Federation for the period up to 2025] (utv. rasporyazheniyem Pravitel'stva RF ot 13.02.2019 № 207-p) [approved by the order of the Russian Federation Government dated February 13, 2019 No. 207-p]. [in Russian].

9. Respublika Komi predstavila svoje mneniye po vnedreniyu model'nogo byudzheta [The Komi Republic presented its opinion on the model budget introduction]. Komiinform, 21.06.2018. Available at: <https://komiinform.ru/news/165937> (accessed 15.08.2019). [in Russian].

10. Deryugin A.N., Sokolov I.A. Perspektivy ispol'zovaniya v Rossii "model'nogo byudzheta" pri raspredelenii vyravnivayuschikh dotatsiy [Prospects for the use of the "model budget" in the distribution of equalization grants in Russia]. Voprosy Ekonomiki, 2019, No. 4, pp. 21-38. [in Russian].

11. Ob utverzhdenii Metodiki otsenki effektivnosti nalogovykh l'got (nalogovykh raskhodov) sub'yektov Rossiyskoy Federatsii i munitsipal'nykh obrazovaniy [About the approval of the Methods for effectiveness assessing of tax exemptions (tax expenses) of the Russian Federation subjects and municipalities] (Proyekt Postanovleniya Pravitel'stva RF) [the Draft Resolution of the Russian Federation Government]. Available at: <https://regulation.gov.ru/projects#npa=79095> (accessed 15.08.2019). [in Russian].

12. Osnovy gosudarstvennoy politiki regional'nogo razvitiya Rossiyskoy Federatsii na period do 2025 goda [The Basics of the State Policy for Regional Development of the Russian Federation for the period up to 2025] (utv. Ukazom Prezidenta RF ot 16.01.2017 № 13) [approved by the Decree of the President of the Russian Federation of January 16, 2017 No. 13]. [in Russian].

13. Osnovnyye napravleniya byudzhethnoy, nalogovoy i tamozhenno-tarifnoy politiki na 2019 god i na planovyy period 2020 i 2021 godov [The main directions of budget, tax and customs tariff policy for 2019 and for the planning period 2020 and 2021] (Proyekt zaklyucheniya Komiteta Soveta Federatsii po byudzhetu) [the Draft Conclusion of the Budget Committee of the Federation Council of the Russian Federation]. Available at: <http://council.gov.ru/media/files/JNvUblbSAbzBkAI6hwjAfmqtd78jM6Yj.pdf> (accessed 15.08.2019) [in Russian].