

Особенности финансовой поддержки регионов при реализации национальных проектов

Михаил Викторович Мильчаков (e-mail: milchakovmv@mail.ru) к. г. н., специалист по вопросам региональной политики и межбюджетных отношений, магистрант Московского государственного юридического университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА) (г. Москва)

Аннотация

В России с 2019 г. началась активная фаза реализации национальных проектов. В статье на основе количественных данных из открытых источников рассматриваются особенности предоставления финансовой поддержки из федерального бюджета бюджетам регионов для реализации национальных проектов. Анализируется методологическое и правовое обеспечение предоставления таких трансфертов. Установлено, что по многим аспектам режим финансирования межбюджетных трансфертов по линии национальных проектов имеет ряд преимуществ и преференций по сравнению со стандартными схемами. Автором предложены формализованные подходы по оценке потенциала воздействия федеральной финансовой поддержки национальных проектов на региональные бюджеты. Выявлены возможности перехода к более широкоцелевому формату финансирования мероприятий национальных проектов и улучшения условий их административного сопровождения. Установлено, что распределение межбюджетных трансфертов по национальным проектам между регионами в целом учитывает их бюджетно-финансовые возможности. При этом определены регионы, улучшившие финансовое положение в связи с реализацией национальных проектов, а также группа субъектов Российской Федерации, по которой могут быть предусмотрены дополнительные меры поддержки.

Ключевые слова:

межбюджетные отношения, межбюджетные трансферты, национальные проекты, дотации, межбюджетные субсидии, федеральный бюджет, бюджеты регионов

JEL: H61, H72, H77, R58

Для цитирования: Мильчаков М. В. Особенности финансовой поддержки регионов при реализации национальных проектов // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2019. № 3. С. 22–37. DOI: 10.31107/2075-1990-2019-3-22-37

ВВЕДЕНИЕ

С 2019 г. в России началась активная фаза реализации национальных проектов во исполнение Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» (далее — Указ Президента № 204). На подготовительном этапе осуществлялось формирование нормативной правовой базы.

Так, Правительством Российской Федерации издано постановление, которым утверждено Положение об организации проектной деятельности в Правительстве Российской

Федерации¹. Кроме того, Председатель Правительства утвердил Методические указания по разработке национальных проектов². Протоколом заседания президиума Совета при Президенте Российской Федерации от 17 декабря 2018 г. № 15 приняты Методические указания по порядку и типовой форме заключения соглашения между руководителем федерального проекта и руководителем регионального проекта о реализации на территории субъекта Российской Федерации регионального проекта.

Вместе с тем, как отмечается рядом ученых, в практике государственного управления не был в полной мере решен ряд вопросов правового и институционального характера. В частности, в настоящее время отсутствует четкое позиционирование национальных проектов в системе стратегического планирования согласно Федеральному закону от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» [Бухвальд Е. М., 2019].

При этом в целях достижения установленных приоритетов при составлении федерального бюджета на 2019–2021 г.³ были предусмотрены бюджетные ассигнования на оказание дополнительной финансовой помощи бюджетам субъектов Российской Федерации в форме субсидий, субвенций и иных межбюджетных трансфертов.

Таким образом, в системе межбюджетных отношений между центром и регионами появились дополнительные направления финансирования в рамках реализации национальных проектов. Данное обстоятельство обуславливает актуальность анализа произошедших изменений и оценки влияния отмеченных новаций на механизмы финансовой поддержки регионов из федерального бюджета, их влияния на бюджетно-финансовое положение регионов.

Цель статьи — выявить особенности предоставления и распределения межбюджетных трансфертов по национальным проектам в системе межбюджетных отношений между центром и регионами с учетом оценки их влияния на региональные бюджеты.

Автором были поставлены следующие исследовательские задачи:

- проанализировать объем и структуру межбюджетных трансфертов, предусмотренных на реализацию национальных проектов;
- выделить методологические особенности предоставления и распределения межбюджетных трансфертов при реализации национальных проектов, сравнив их с общими существующими подходами по предоставлению межбюджетных трансфертов;
- оценить потенциал воздействия федеральной финансовой поддержки по линии национальных проектов на региональные бюджеты с учетом бюджетно-финансового положения субъектов РФ.

При подготовке статьи использовалась информация из общедоступных открытых источников, в том числе информация Росстата, Минфина России и Федерального казначейства. В качестве информационной основы были использованы данные, представленные в Федеральном законе от 29 ноября 2018 г. № 459-ФЗ «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов» (далее — Федеральный закон № 459).

Следует отметить, что по теме формирования национальных проектов рядом ученых выполнены специализированные исследования, проведен анализ их структуры, исследованы отдельные мероприятия. В частности, А. А. Ткаченко рассмотрены вопросы формирования национального проекта «Демография» с учетом международного опыта

¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 31 октября 2018 г. № 1288 «Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации».

² «Методические указания по разработке национальных проектов (программ)» (утв. Правительством РФ 04.06.2018 № 4072п-П6).

³ Федеральный закон от 29 ноября 2018 г. № 459-ФЗ «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов».

[Ткаченко А. А., 2018]. В настоящей статье национальные проекты рассматриваются прежде всего с позиции общих бюджетно-финансовых параметров и возможности воздействия на субфедеральные бюджеты.

АНАЛИЗ ОБЪЕМА И СТРУКТУРЫ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ТРАНСФЕРТОВ, ПРЕДУСМОТРЕННЫХ НА РЕАЛИЗАЦИЮ НАЦИОНАЛЬНЫХ ПРОЕКТОВ

Федеральным бюджетом на 2019 г. предусмотрены межбюджетные трансферты из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации в объеме 2272,2 млрд руб., что примерно на 9 % превышает объем доходов консолидированных бюджетов регионов (далее — КБР) в виде межбюджетных трансфертов из федерального бюджета по итогам исполнения КБР за 2018 г.

При рассмотрении изменений объемов финансовой помощи необходимо учитывать и общую динамику налоговых и неналоговых доходов региональных бюджетов, т. к. вопрос укрепления налоговой базы и дальнейшего сокращения межрегиональных различий сохраняет актуальность [Боброва А. В., 2018]. Ряд ученых-практиков отмечает возможности по дальнейшему совершенствованию методики распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ [Бухарский В. В., 2017], в т. ч. с учетом международного опыта [Дерюгин А. Н., 2017]. Однако возможности выравнивания ограничены как в силу чрезмерной концентрации экономической деятельности в отдельных регионах и общими (во многом унаследованными) диспропорциями в экономическом ландшафте [Кузнецова О. В., 2018], так и макроэкономическими факторами с учетом контуров экономической модели развития [Глазьев С. Ю., 2017]. При рассмотрении вопросов финансовой поддержки регионам на выполнение мероприятий национальных проектов необходимо также учитывать и высокий уровень долговой нагрузки у ряда субъектов РФ [Виноградов Н. В., 2018].

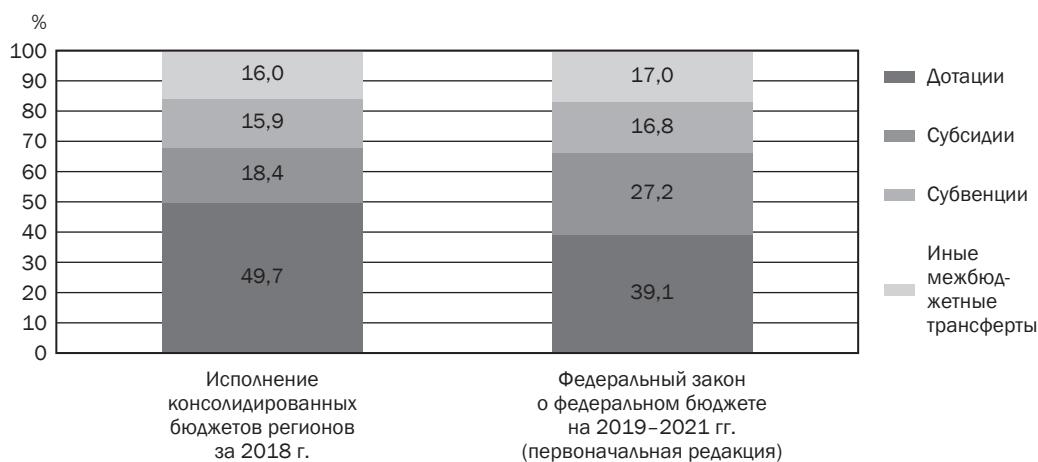
В 2019 г. существенно увеличился размер предоставляемых субсидий (примерно на 60 %), что связано в т. ч. с наращиванием объема софинансирования мероприятий в рамках реализации национальных проектов. По сравнению с предыдущим годом также выросли расходы федерального бюджета на предоставление субвенций и иных межбюджетных трансфертов (примерно на 15–16 %). При этом объем дотаций сократился с 1035,5 млрд руб. в 2018 г. до 887,7 млрд руб. в текущем году (снижение на 14,3 %). Однако следует учитывать, что объем бюджетных ассигнований на предоставление дотаций в 2019 г. может быть увеличен уже в ходе исполнения федерального бюджета и путем корректировки.

В итоге структура межбюджетных трансфертов также претерпела ряд изменений (рис. 1): сократилась доля дотаций (на 10,6 п. п.) и увеличилась доля субсидий (на 8,7 п. п.).

В рамках стратегических направлений, закрепленных в Указе Президента № 204, предоставление межбюджетных трансфертов в 2019 г. из федерального бюджета бюджетам регионов предусмотрено по десяти национальным проектам и Комплексному плану модернизации и расширения магистральной инфраструктуры (далее — национальные проекты). Финансовая поддержка по национальным проектам предоставляется в форме субсидий, субвенций и иных межбюджетных трансфертов, на которые приходится 26,1 % всей финансовой помощи регионам согласно Федеральному закону № 459 (здесь и далее — в первоначальной редакции). Расходы на выделение межбюджетных трансфертов в 2019 г. не предусмотрены по национальной программе «Цифровая экономика Российской Федерации» (запланировано выделение межбюджетных трансфертов в форме субсидий на 2020–2021 годы). Национальный проект «Наука» финансируется на федеральном уровне без применения инструментов межбюджетного регулирования, иными способами.

Рисунок 1

Структура межбюджетных трансфертов, предоставляемых из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации / The composition of grants transferred from federal budget to regions



Источник: составлено автором по данным Федерального казначейства и Федерального закона от 29 ноября 2018 г. № 459-ФЗ / Source: compiled by the author.

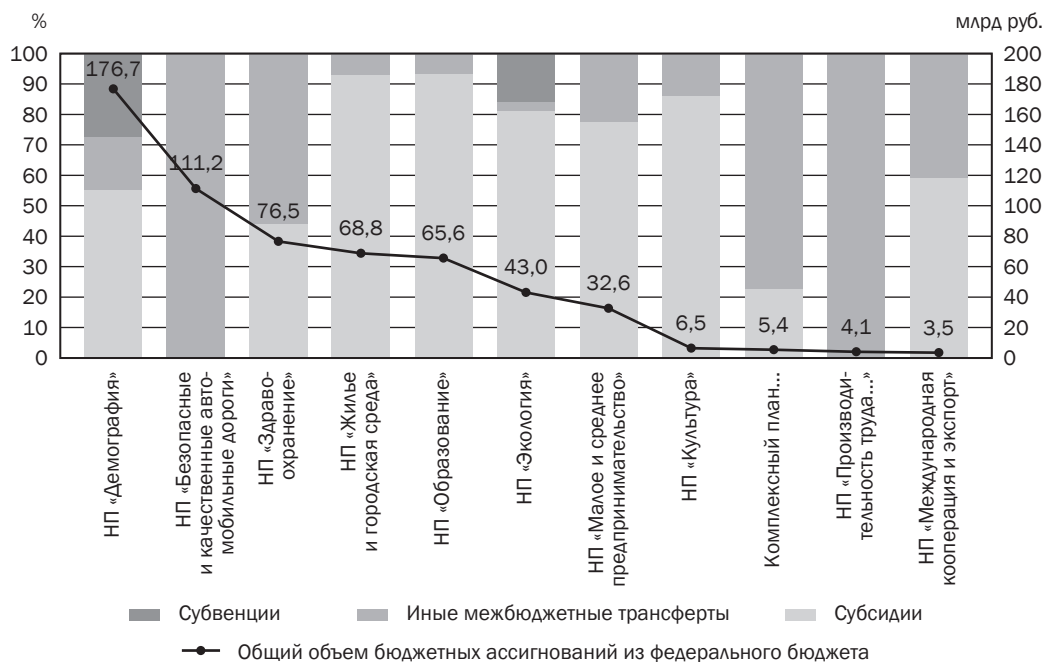
Общий объем федеральной финансовой поддержки на реализацию вышеуказанных проектов, программы и плана в соответствии с Федеральным законом № 459 составляет 593,8 млрд руб. на 2019 г., 645,7 млрд руб. — на 2020 г. и 655,9 млрд руб. — на 2021 г.

Информация о финансовом обеспечении национальных проектов содержится в их паспортах, которые утверждались протоколами заседаний президиума Совета при Президенте Российской Федерации с включением информации о плановых объемах финансирования, выходящих за рамки трехлетнего бюджетного цикла. В частности, паспорт национального проекта «Жилье и городская среда»⁴ включает раздел 5, где приводятся объемы финансирования на 2018–2024 гг. с детализацией по четырем федеральным проектам («Ипотека», «Жилье», «Формирование комфортной городской среды», «Обеспечение устойчивого сокращения непригодного для проживания жилищного фонда») и источникам финансирования (федеральный бюджет, государственные внебюджетные фонды, КБР, внебюджетные источники). Общий объем финансирования этого национального проекта на 2019–2024 гг. предусматривается в сумме более 1 трлн руб., на федеральный бюджет приходится около 83 % затрат, на КБР — 17 %.

Национальные проекты сильно различаются по объемам финансирования (рис. 2). В 2019 г. наибольший объем федеральных межбюджетных трансфертов регионам предусмотрен по линии национального проекта «Демография» (более 176 млрд руб.). Более 100 млрд руб. выделено также на финансовую поддержку регионов по национальному проекту «Безопасные и качественные автомобильные дороги», свыше 50 млрд руб. — на предоставление финансовой помощи еще по трем национальным проектам: «Здравоохранение», «Жилье и городская среда» и «Образование». По шести национальным проектам размер финансовой поддержки субъектам Российской Федерации составляет менее 50 млрд руб., в т. ч. по двум национальным проектам — менее 5 млрд руб. («Производительность труда и поддержка занятости» и «Международная кооперация и экспорт»).

⁴ Утвержден протоколом заседания президиума Совета при Президенте Российской Федерации от 24 сентября 2018 г. № 12.

Объемы и структура финансирования национальных проектов по формам межбюджетных трансфертов / The volumes and the composition of grants used for national projects funding



Источник: составлено автором по данным Федерального казначейства и Федерального закона № 459-ФЗ (первоначальная редакция) / Source: compiled by the author.

В составе Федерального закона № 459 утверждены распределения 146 межбюджетных трансфертов из федерального бюджета бюджетам регионов, из которых 67 (чуть менее 50 %) предоставляются в рамках реализации национальных проектов. Из выделенных 67 направлений финансовой поддержки распределено 48 субсидий, 12 иных межбюджетных трансфертов и семь субвенций. Следует отметить, что дальнейшее распределение зарезервированных средств на выполнение целей и задач национальных проектов возможно по решениям Правительства Российской Федерации, а также при дальнейшей корректировке Федерального закона № 459.

В рамках данной статьи субсидии, предоставляемые на реализацию мероприятий по социально-экономическому развитию субъектов Российской Федерации, входящих в состав Северо-Кавказского федерального округа, и субсидии на софинансирование капитальных вложений в объекты государственной собственности субъектов Российской Федерации по линии Минздрава России учтены целиком в составе межбюджетных трансфертов по национальным проектам. Данный подход использован автором во избежание грубых методологических погрешностей и ввиду того, что в Федеральном законе № 459 сформированы единые распределения по каждому из вышеуказанных направлений поддержки регионов, хотя часть финансирования фактически не включена в состав национальных проектов. Таким образом, это решение автора статьи обусловлено особенностями формирования приложений к Федеральному закону № 459 и составления финансового обеспечения национальных проектов.

Расчеты автора показывают, что по 67 указанным выше направлениям финансовой поддержки распределены бюджетные ассигнования в общем объеме 570,5 млрд руб.

При этом в Федеральном законе № 459 по двум субвенциям предусмотрен нераспределенный резерв в объеме 6,8 млрд руб., а 6,9 млн руб. выделено на субвенции г. Байконуру на выполнение полномочий Российской Федерации по осуществлению ежемесячной выплаты в связи с рождением (усыновлением) первого ребенка.

Субсидии составляют наибольшую долю в объеме финансовой поддержки регионам по национальным проектам — 54,7 %, на иные межбюджетные трансферты приходится 36 %, на субвенции — 9,3 %. Предоставление субвенций предусмотрено только по двум национальным проектам («Демография» и «Экология»).

Часть межбюджетных трансфертов по национальным проектам имеет узкоцелевой характер. Так, по 13 из 67 распределенных межбюджетных трансфертов получателями финансовой поддержки являются менее десяти регионов, в т. ч. по восьми трансфертам — только один-два субъекта Российской Федерации. В частности, в 2019 г. менее десяти регионов получают субсидии на модернизацию региональных и муниципальных театров юного зрителя и театров кукол путем их реконструкции, капитального ремонта, субсидии на восстановление и экологическую реабилитацию водных объектов, субсидии на мероприятия по созданию новых мест дополнительного образования детей. Однако по ряду межбюджетных трансфертов количество получателей невелико по объективным причинам. К примеру, софинансирование мероприятий экологической направленности в отношении озера Байкал охватывает территории только Республики Бурятия и Иркутской области.

Кроме того, по 20 из 67 распределений (около трети) в составе Федерального закона № 459 общий объем финансовой помощи составляет менее 1 млрд руб., в т. ч. по 14 направлениям объем финансирования менее 0,5 млрд руб., а по двум субвенциям — менее 0,1 млрд руб. В частности, менее 1 млрд руб. предусмотрено на предоставление субсидий всем 43 регионам на поддержку образования для детей с ограниченными возможностями здоровья, а субсидия Ямало-Ненецкому автономному округу (региону с высоким уровнем бюджетной обеспеченности) составляет 1 млн руб. Размер предоставляемой финансовой помощи в 2019 г. в форме иных межбюджетных трансфертов на проведение вакцинации против пневмококковой инфекции граждан старше трудоспособного возраста из групп риска, проживающих в организациях социального обслуживания, у семи субъектов Российской Федерации составляет менее 200 тыс. руб.

Одновременно ряд межбюджетных трансфертов, распределенных в составе Федерального закона № 459, предоставляется на реализацию схожих целей и задач и имеет общую целевую ориентацию, однако, несмотря на это обстоятельство, похожие по целям межбюджетные трансферты могут параллельно выделяться и по линии национальных проектов, и вне «нацпроектного» формата. Ранее в качестве примера уже приводились субсидии, представляемые на реализацию мероприятий по социально-экономическому развитию субъектов Российской Федерации, входящих в состав Северо-Кавказского федерального округа. Кроме того, аналогичная ситуация характерна для субсидий на обеспечение устойчивого развития сельских территорий, только часть из которых инкорпорирована в национальные проекты. Свои особенности имеет и система финансирования театральной инфраструктуры. Так, если субсидия на модернизацию театров юного зрителя и театров кукол отражается в национальном проекте «Культура», то субсидия на поддержку творческой деятельности и техническое оснащение детских и кукольных театров, субсидия на обеспечение развития и укрепления материально-технической базы домов культуры в населенных пунктах с числом жителей до 50 тыс. человек и субсидия на поддержку творческой деятельности и укрепление материально-технической базы муниципальных театров в населенных пунктах с численностью населения до 300 тыс. человек в национальный проект не включены. При этом общий объем бюджетных ассигнований на 2019 г. по четырем указанным субсидиям составляет 3,5 млрд руб.

Таким образом, предоставление межбюджетных трансфертов с узким географическим охватом и незначительным объемом финансирования, частичным взаимным дублированием повышает риск снижения результативности бюджетных расходов и недостижения общественно значимого результата.

В связи с этим имеется потенциал по дальнейшему совершенствованию правил формирования межбюджетных трансфертов — переход к более широкоцелевому формату их предоставления на основе дополнительной инвентаризации и консолидации направлений финансирования, что позволит концентрировать средства на решении долгосрочных задач, упростить администрирование средств и ускорить их доведение до получателей, а также минимизировать риски частичного дублирования целевого назначения различных инструментов поддержки.

МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСОБЕННОСТИ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ И РАСПРЕДЕЛЕНИЯ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ТРАНСФЕРТОВ ПРИ РЕАЛИЗАЦИИ НАЦИОНАЛЬНЫХ ПРОЕКТОВ

Рамочная методология предоставления межбюджетных трансфертов установлена соответствующими положениями Бюджетного кодекса Российской Федерации (гл. 16 «Межбюджетные трансферты»), нормами Постановления Правительства Российской Федерации⁵ и «отраслевых» правил и методик предоставления и распределения межбюджетных трансфертов. В целях создания дополнительных условий для повышения эффективности предоставления и использования межбюджетных трансфертов, выделяемых на реализацию национальных проектов, закреплён особый правовой режим их предоставления с рядом методологических особенностей.

Во-первых, в целях обеспечения большей гибкости в управлении финансовыми ресурсами при реализации национальных проектов принят Федеральный закон от 28 ноября 2018 г. № 457-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации и установлении особенностей исполнения федерального бюджета в 2019 году», согласно ст. 7 которого в ходе исполнения федерального бюджета в 2019 г. возможно перераспределение бюджетных ассигнований между национальными проектами (программами) и (или) входящими в их состав федеральными проектами, а также увеличение бюджетных ассигнований на их финансирование за счет уменьшения бюджетных ассигнований, не предусмотренных на реализацию национальных проектов. Правительство Российской Федерации в 2019 г. также может вносить изменения в распределение объемов межбюджетных трансфертов, предоставляемых в целях реализации региональных проектов, обеспечивающих достижение целей, показателей и результатов федеральных проектов, без внесения изменений в Федеральный закон № 459.

Во-вторых, в целях снижения нагрузки на бюджеты регионов с ограниченными бюджетно-финансовыми возможностями в части финансирования мероприятий, предусмотренных национальными проектами, издано Распоряжение Правительства Российской Федерации от 1 декабря 2018 г. № 2648-р. Этим актом на 2019–2021 гг. установлены предельные уровни софинансирования расходных обязательств субъектов Российской Федерации, возникших при реализации национальных проектов (программ) и (или) федеральных проектов.

Для регионов с бюджетной обеспеченностью менее единицы установлен повышенный уровень софинансирования за счет средств федерального бюджета в пределах 95–99 %

⁵ Постановление Правительства Российской Федерации от 30 сентября 2014 г. № 999 «О формировании, предоставлении и распределении субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации».

расходного обязательства. Только у 12 регионов с высоким уровнем бюджетной обеспеченности доля федерального софинансирования составляет менее 95 %, в том числе у трех субъектов Российской Федерации — менее 30 %.

Для межбюджетных трансфертов, не включенных в национальные проекты, при установлении уровня софинансирования используется Распоряжение Правительства Российской Федерации от 12 июля 2018 г. № 1450-р. Согласно этому распоряжению только по 12 низкообеспеченным регионам уровень софинансирования расходного обязательства за счет средств федерального бюджета определен в размере 95 %, у остальных субъектов Российской Федерации этот показатель ниже.

Можно отметить эффект, связанный с тем, что при включении в методики распределения субсидий показателя доли софинансирования расходного обязательства за счет федеральных средств по субсидиям в рамках национальных проектов возникают предпосылки для меньшей концентрации средств на поддержание самых низкообеспеченных регионов с одновременным перераспределением средств в пользу среднеразвитых субъектов Российской Федерации.

В-третьих, реализация мероприятий национальных проектов на региональном уровне в рамках предоставления межбюджетных трансфертов на осуществление региональных проектов предполагает заключение двух самостоятельных соглашений. В частности, субъект Российской Федерации — получатель субсидии по национальному проекту заключает соглашение с федеральным органом государственной власти (федеральным государственным органом), которому как получателю средств федерального бюджета доведены лимиты бюджетных обязательств на предоставление субсидии (главным распорядителем средств федерального бюджета) с учетом требований, установленных Правилами⁶. Одновременно таким регионом заключается и соглашение с руководителем федерального проекта о реализации на территории субъекта Российской Федерации регионального проекта, обеспечивающего достижение целей, показателей и результатов соответствующего федерального проекта. В каждом из отмеченных соглашений устанавливаются обязательства, результаты использования субсидий, закрепляются показатели федерального проекта по субъекту Российской Федерации.

С одной стороны, такой подход обеспечивает усиление контроля за эффективностью и результативностью использования финансовых ресурсов. С другой стороны, исходя из наличия у большого количества регионов иных обязательств, в т. ч. в рамках заключенных соглашений о реструктуризации задолженности по бюджетным кредитам⁷ и ежегодно подписываемых соглашений, которые предусматривают меры по социально-экономическому развитию и оздоровлению государственных финансов субъектов Российской Федерации⁸, при несбалансированности и избыточности обязательств создаются риски снижения устойчивости региональных бюджетов, усложняется администрирование соглашений.

В-четвертых, Правительством Российской Федерации во исполнение перечня поручений Президента России по итогам расширенного заседания президиума Госсовета 23 ноября 2018 г. (№ Пр-2426ГС от 18 декабря 2018 г., подп. «в»–«е» п. 7)⁹, на котором

⁶ Правила формирования, предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации, утвержденные Постановлением Правительства Российской Федерации от 30 сентября 2014 г. № 999.

⁷ Условия реструктуризации закреплены Постановлением Правительства Российской Федерации от 13 декабря 2017 г. № 1531.

⁸ Перечень обязательств на 2019 г. утвержден Постановлением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2018 г. № 1762.

⁹ <http://government.ru/activities/selection/301/36286/>.

рассматривались задачи по реализации Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204, были подготовлены изменения в законодательство, касающиеся совершенствования федеральной контрактной системы.

Согласно принятому Федеральному закону от 1 мая 2019 г. № 71-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд”» основная часть новаций по оптимизации и ускорению закупочных процедур вступит в силу с 1 июля 2019 г. Нововведения среди прочего предусматривают возможность изменения условий контракта по строительству при возникновении обстоятельств непреодолимой силы, изменения отдельных контрактов, заключенных с единственным поставщиком (допускается их пролонгация), заключения контракта со вторым участником закупки в случае расторжения контракта при невыполнении победителем его условий, ужесточения требований к участию в аукционе по строительству, реконструкции, капитальному ремонту и сносу объектов капитального строительства в части необходимости предварительного подтверждения участником наличия опыта выполнения аналогичных работ.

В целом вышеуказанные меры с учетом перехода к активной фазе реализации национальных проектов создают условия для более эффективного применения механизма контрактации и повышения эффективности бюджетных расходов.

Таким образом, с позиции правового обеспечения была создана необходимая база для результативного управления финансовыми ресурсами при реализации национальных и региональных проектов с использованием инструментов финансовой поддержки. По многим аспектам режим финансирования межбюджетных трансфертов по линии национальных проектов имеет ряд преимуществ и преференций по сравнению со стандартными схемами и подходами. В то же время с учетом полученных в разделе 1 результатов анализа выявлен потенциал дальнейшего совершенствования методологических подходов по формированию межбюджетных трансфертов, ориентированных на достижение целей национальных проектов. Расширение спектра обязательств у регионов с учетом заключения различных соглашений с федеральными органами может усложнить их дальнейшее сопровождение и администрирование. Кроме того, результативность выполнения национальных проектов зависит от обеспечения увязки инструментов поддержки регионов в форме выделения межбюджетных трансфертов с иными формами поддержки (особые экономические зоны, территории опережающего развития, различные форматы государственно-частного партнерства, льготные тарифы) и координации со стратегиями и инвестиционными планами крупных инвесторов, в том числе компаний с государственным участием и естественных монополий.

ОЦЕНКА ПОТЕНЦИАЛА ВОЗДЕЙСТВИЯ ФЕДЕРАЛЬНОЙ ФИНАНСОВОЙ ПОДДЕРЖКИ ПО НАЦИОНАЛЬНЫМ ПРОЕКТАМ НА РЕГИОНАЛЬНЫЕ БЮДЖЕТЫ

Распределение финансовых ресурсов по регионам России, выделяемых из федерального бюджета в виде межбюджетных трансфертов, характеризуется многофакторностью, поскольку финансовая поддержка имеет различное целевое назначение и рассчитывается по формализованным методикам и правилам, утвержденным Правительством Российской Федерации.

В данной статье анализируются особенности финансирования регионов и специфика территориальной локализации бюджетных средств в рамках осуществления национальных проектов на основе информации о распределении межбюджетных трансфертов между регионами, содержащейся в соответствующих приложениях к Федеральному закону № 459.

Необходимо учитывать, что дополнительная часть средств, предусмотренных на реализацию национальных проектов, не распределенная приложениями к Федеральному закону № 459, согласно положениям Бюджетного кодекса Российской Федерации подлежит распределению по решениям Правительства Российской Федерации с учетом позиции трехсторонней комиссии по вопросам межбюджетных отношений. По оценке автора, с учетом базовых параметров Федерального закона № 459 потенциал такого дораспределения по национальным проектам при консервативном сценарии составляет более 40 млрд руб.

При этом, как уже отмечалось, представляется возможным перераспределение бюджетных средств внутри национальных проектов, а также дальнейшая корректировка Федерального закона № 459. Так, согласно ст. 21 Федерального закона № 459 в 2019 г. на реализацию национальных проектов «Образование» и «Культура» были зарезервированы дополнительные бюджетные ассигнования в размере 1,4 млрд руб., а на реализацию мероприятий национального проекта «Экология» — более 13 млрд руб.

Тем не менее в составе федерального бюджета распределено более 90 % бюджетных ассигнований в форме межбюджетных трансфертов, предусмотренных на реализацию национальных проектов, что позволяет примерно оценить потенциал воздействия распределенной финансовой поддержки по национальным проектам на бюджетно-финансовое положение регионов.

Анализ распределения межбюджетных трансфертов на реализацию национальных проектов в условиях 2019 г. показывает, что с учетом отмеченной выше специфики учета субсидий на реализацию мероприятий по социально-экономическому развитию субъектов Российской Федерации, входящих в состав Северо-Кавказского федерального округа, и субсидий на софинансирование капитальных вложений в объекты государственной собственности субъектов Российской Федерации по линии Минздрава России у 17 субъектов Российской Федерации объем финансовой поддержки превышает 10 млрд руб. На эти регионы приходится более 37 % совокупного объема финансовой поддержки. Максимальный объем финансовой помощи получают Республика Дагестан, Московская область, Республика Башкортостан, Самарская, Нижегородская, Волгоградская, Кемеровская области, Чеченская Республика. Таким образом, можно видеть, что в числе лидеров находятся как регионы с высоким уровнем развития собственной доходной базы (к примеру, Московская и Самарская области), так и субъекты Российской Федерации с низким уровнем бюджетной обеспеченности (Республика Дагестан, Чеченская Республика).

В частности, Московской области в 2019 г. предусмотрена субсидия на реализацию мероприятий по ликвидации несанкционированных свалок в границах городов и наиболее опасных объектов накопленного экологического вреда окружающей среде в размере 2,9 млрд руб., субсидия на поддержку государственных программ субъектов Российской Федерации и муниципальных программ формирования современной городской среды в объеме 2,3 млрд руб., субсидия на реализацию мероприятий по сокращению доли загрязненных сточных вод в объеме 2,7 млрд руб. Таким образом, регион получает основной объем финансовой поддержки за счет участия в национальных проектах «Экология» и «Жилье и городская среда».

Чеченская Республика и Республика Дагестан в 2019 г. являются крупными получателями поддержки социальной направленности в форме субсидий на создание дополнительных мест для детей в возрасте от 1,5 до 3 лет в образовательных организациях, осуществляющих деятельность по программам дошкольного образования, и субсидий на создание новых мест в общеобразовательных организациях в целях ликвидации третьей смены обучения и формирования условий для получения качественного общего образования.

Для оценки воздействия финансовой помощи в рамках нацпроектов на регионы было использовано два основных показателя. Первый показатель рассчитывается как отношение доли поддержки региона в общем объеме помощи всем регионам по национальным проектам к доле населения региона в общей численности населения регионов России. Соответственно, если данный показатель выше единицы, то это признак концентрации федеральных бюджетных ресурсов в регионе относительно других субъектов Российской Федерации. Второй показатель определяется как доля поддержки региона по национальным проектам в объеме доходов КБР за 2018 г. Соответственно, данный показатель отражает уровень «чувствительности» общей доходной базы региона к дополнительному притоку федеральных средств.

Автор отмечает то, что использование дополнительных показателей, отражающих оценку предоставленной поддержки регионам с позиции достаточности средств на реализацию поставленных целей и задач мероприятий национальных проектов, представляется более корректным, но одновременно и более затруднительным подходом с учетом методологических ограничений и сложностей по определению объективной потребности регионов в дополнительных ресурсах (вопросы учета дифференциации в стоимости жизни, транспортной доступности, иных экономико-географических особенностей), разной целевой направленности национальных проектов.

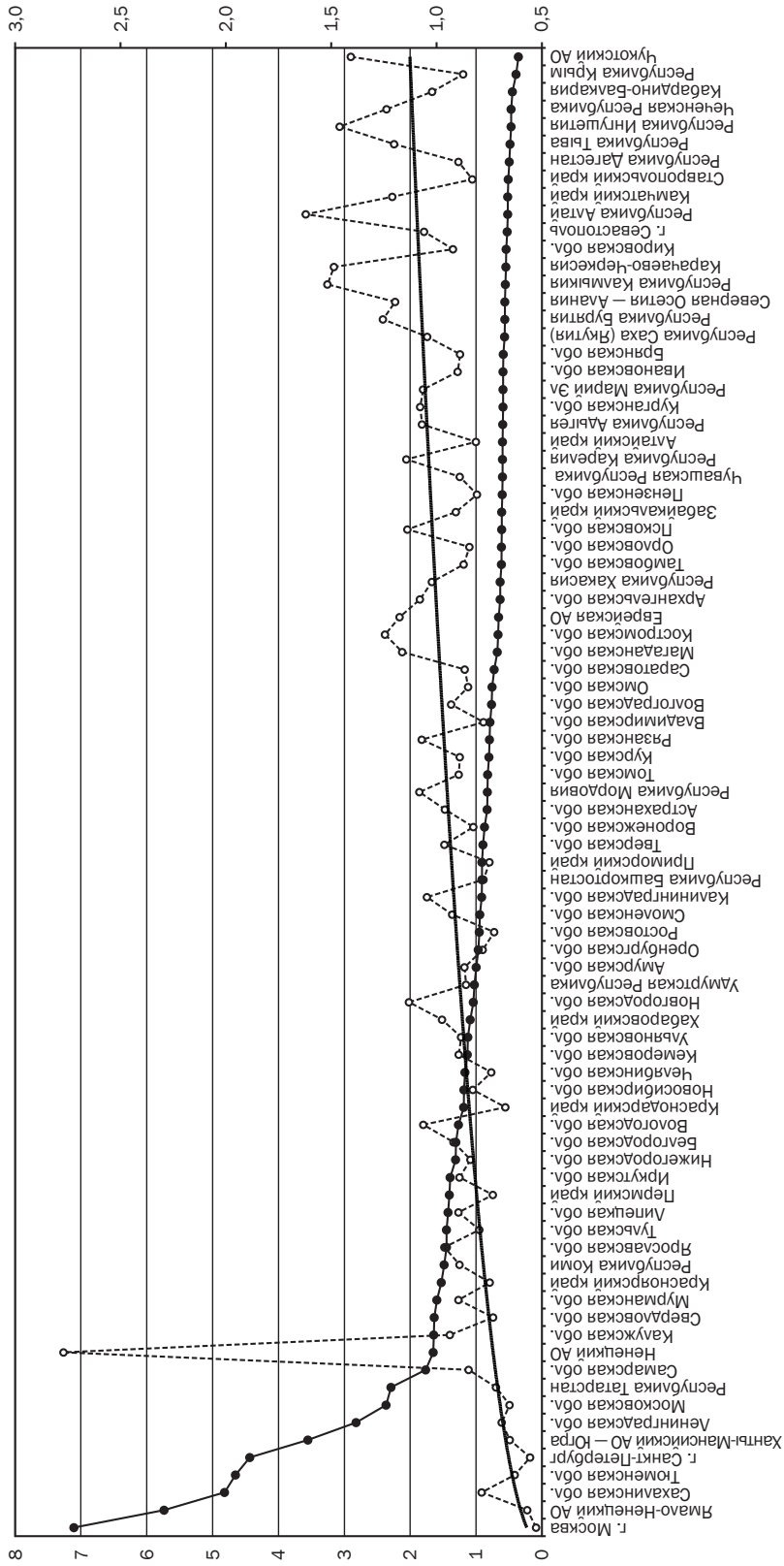
На рис. 3 представлено распределение финансовой поддержки по национальным проектам между регионами с учетом численности населения в увязке с показателем уровня расчетной бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации, который отражает бюджетно-финансовые возможности регионов (далее — РБО)¹⁰. По рисунку в целом заметно, что чем ниже уровень РБО, тем выше подушевой уровень финансирования расходов по линии национальных проектов. Данное обстоятельство отражает то, что методики распределения межбюджетных трансфертов по национальным проектам в целом учитывают территориальные бюджетно-финансовые возможности. Однако в ряде случаев отмечаются сильные отклонения как в большую, так и в меньшую сторону относительно общего тренда.

В частности, повышенное среднедушевое финансирование по национальным проектам отмечается в Ненецком автономном округе, Магаданской, Новгородской и Костромской областях, Еврейской автономной области, Республике Калмыкия, Карачаево-Черкесской Республике, республиках Алтай и Ингушетия. При этом отклонениями в меньшую сторону характеризуются Приморский край, Владимирская область, Ставропольский край и Республика Крым. К этой группе также относится ряд старопромышленных регионов с признаками социально-экономической депрессивности (Орловская, Пензенская, Ивановская, Кировская и Брянская области), по которым велики риски консервации стагнационных процессов и усиления отставания от остальных регионов в социально-экономической сфере. Орловская и Кировская области также характеризуются повышенным уровнем государственного регионального долга, что усиливает имеющиеся бюджетные ограничения и снижает возможности для развития.

На рис. 4 представлено распределение финансовой поддержки из федерального бюджета по национальным проектам между регионами с учетом ее веса в доходах консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации параллельно с показателем, демонстрирующим общую зависимость консолидированного бюджета региона от финансовой помощи из других бюджетов бюджетной системы в условиях 2018 г.

¹⁰ Рассчитывается согласно методике распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации, утвержденной Постановлением Правительства Российской Федерации от 22 ноября 2004 г. № 670 «О распределении дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации».

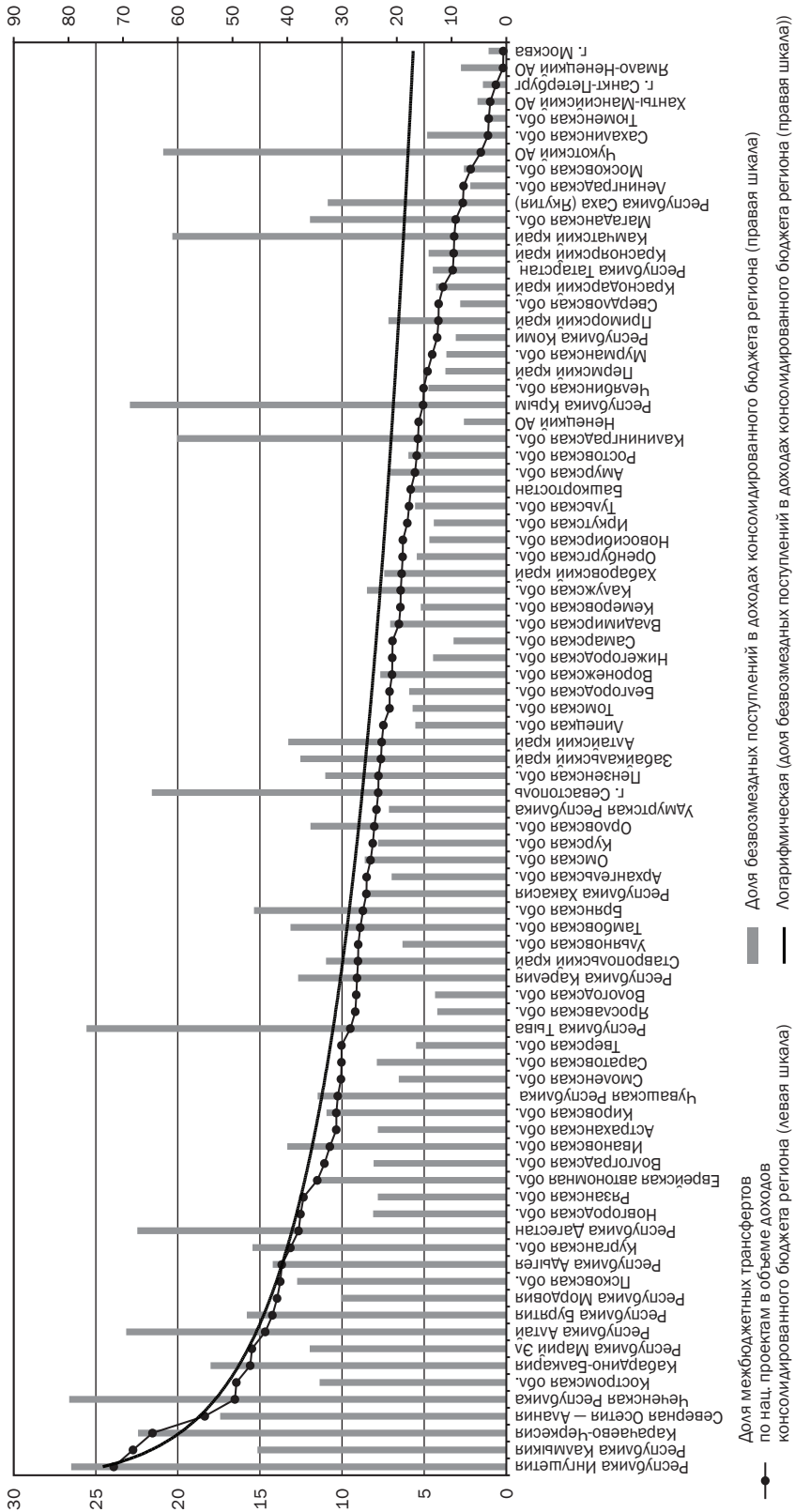
Рисунок 3
**Распределение финансовой поддержки по национальным проектам
 между регионами с учетом численности населения /
 The allocation of federal support used for national projects funding among regions (with population factor consideration)**



---○--- Степеньная (доля субъекта РФ в межбюджетных трансфертах по нац. проектам / доля субъекта РФ в числ. населения по регионам (левая шкала))
 —●— Уровень РБО (правая шкала)

Источник: составлено автором по данным Федерального казначейства и Федерального закона от 29 ноября 2018 г. № 459-ФЗ (первоначальная редакция) /
 Source: compiled by the author.

Рисунок 4
 Распределение финансовой поддержки по национальным проектам между регионами с учетом ее доли в доходах консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации, 2018 г. /
 The allocation of federal support used for national projects (NP) funding among regions (with the consideration of the share of NP support in regional revenues), 2018



Источник: составлено автором по данным Федерального казначейства и Федерального закона от 29 ноября 2018 г. № 459-ФЗ (первоначальная редакция) /
 Source: compiled by the author.

На графике в целом просматривается следующая тенденция: чем выше совокупная доля безвозмездных поступлений в консолидированном бюджете региона, тем выше вклад поддержки по национальным проектам в доходную базу региона, что также иллюстрирует в целом корректный учет межрегиональных различий при распределении межбюджетных трансфертов по каналам национальных проектов.

Вместе с тем можно обозначить ряд особенностей. В данном случае более корректным представляется учет отклонений от линии тренда, при которых можно выделить регионы с повышенным весом поддержки по национальным проектам в доходной базе относительно доли всех безвозмездных поступлений в доходах. Это косвенно свидетельствует о том, что данные регионы в 2019 г. получили хороший дополнительный ресурс для развития на фоне остальных субъектов Российской Федерации. К числу таких регионов можно отнести Республику Калмыкия, Костромскую, Ярославскую, Вологодскую и Самарскую области. Обратные ситуации, когда доля поддержки по национальным проектам в доходах сильно уступает весу общего объема безвозмездных поступлений в доходах, как правило, обусловлены предоставлением значительного объема дотаций отдельным регионам и узкоцелевых межбюджетных трансфертов вне национальных проектов (ряд высокодотационных северокавказских республик и республик Восточной Сибири, Калининградская область, Республика Крым и г. Севастополь). Так, республики Северного Кавказа являются получателями значительного объема дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности. Регионы Крымского полуострова получают значительный объем субсидий на реализацию мероприятий федеральной целевой программы «Социально-экономическое развитие Республики Крым и г. Севастополя до 2022 года» (объем финансирования согласно Федеральному закону № 459 в 2019 г. запланирован на уровне 105,3 млрд руб.) и «адресных» дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности (в 2019 г. — 26,3 млрд руб.). Калининградская область получает субсидии на реализацию мероприятий государственной программы РФ «Социально-экономическое развитие Калининградской области» (объем бюджетных ассигнований в соответствии с Федеральным законом № 459 в 2019 г. определен в сумме 7,1 млрд руб.) и иной межбюджетный трансферт — на поддержку юридических лиц, осуществляющих деятельность на территории Калининградской области, и резидентов Особой экономической зоны (объем финансирования согласно Федеральному закону № 459 в 2019 г. запланирован в размере 56,7 млрд руб.).

Таким образом, совокупное распределение межбюджетных трансфертов по национальным проектам между регионами в целом учитывает межрегиональные различия в уровне бюджетно-финансовых возможностей. Часть регионов получила существенный дополнительный импульс для развития в 2019 г. При этом целесообразно обратить внимание на ситуацию в ряде среднеразвитых регионов с признаками социально-экономической депрессивности, у которых дополнительные возможности для развития с учетом финансирования по линии национальных проектов относительно невелики и по которым целесообразна разработка программ развития.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

По итогам проведенного исследования можно сделать следующие выводы.

Выявлен потенциал по дальнейшему совершенствованию формирования межбюджетных трансфертов по национальным проектам, в т. ч. в части возможного перехода к более широкоцелевому формату их предоставления на основе дополнительной инвентаризации и консолидации направлений финансирования. Важно руководствоваться четкими критериями формирования межбюджетных трансфертов по национальным проектам с обоснованным учетом контуров целеполагания и в координации с другими инструментами государственной поддержки. Это позволит концентрировать средства на решении

долгосрочных задач, упростить организационно-административные процедуры по управлению средствами, ускорить доведение ресурсов до конечных получателей, снизить риски пересмотра графиков выполнения мероприятий.

По многим аспектам режим предоставления межбюджетных трансфертов по линии национальных проектов имеет ряд преимуществ и преференций по сравнению со стандартными схемами и подходами. Среди них можно выделить большую гибкость в управлении финансовыми ресурсами, более высокий уровень софинансирования расходных обязательств для основной части регионов. При этом повышение объема обязательств у регионов с учетом заключения различных соглашений с федеральными органами может усложнить их сопровождение и администрирование, что требует всесторонней и комплексной проработки финансово-экономического обоснования при принятии управленческих решений.

Распределение межбюджетных трансфертов по национальным проектам между регионами в целом учитывает их бюджетно-финансовые возможности. Часть регионов получила существенный дополнительный импульс для развития в 2019 г. Однако по ряду среднеразвитых регионов, имеющих в структуре экономики стагнирующие отрасли промышленности (в т. ч. требующее модернизации машиностроение), объемы финансирования по линии национальных проектов относительно невелики. По таким регионам целесообразна разработка специальных программ развития с учетом приоритетов и задач Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года¹¹, перспективной экономической специализации субъектов Российской Федерации и их потенциала.

Список источников

- Боброва А. В., Борзова Н. А. О проблемах межбюджетных отношений в Российской Федерации // Управление в современных системах. 2018. № 3 (19). С. 9–19.
- Бухарский В. В., Лавров А. М. Оценка выравнивающего и стимулирующего эффектов межбюджетных трансфертов субъектам РФ // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2017. № 1 (35). С. 9–21.
- Бухвальд Е. М. Национальные проекты в системе стратегического планирования в Российской Федерации // Теория и практика общественного развития. 2019. № 2. С. 50–54. DOI: 10.24158/tipor.2019.2.8.
- Виноградов Н. В. Межбюджетные отношения в России: современное состояние и возможные пути развития // Экономика и бизнес: теория и практика. 2018. № 5–1. С. 37–41.
- Глазьев С. Ю., Чистилин Д. К. Куда пойдет Россия? (анализ предложенных программ социально-экономического развития страны) // Российский экономический журнал. 2017. № 6. С. 3–20.
- Дерюгин А. Н., Прока К. А. Учет эффекта масштаба в методиках распределения выравнивающих дотаций // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2017. № 4 (38). С. 98–112.
- Кузнецова О. В. Концентрация экономической активности в Москве и Санкт-Петербурге: масштабы, факторы, последствия для городов // Проблемы развития территории. 2018. № 5 (97). С. 26–40.
- Ткаченко А. А. Государственная политика и национальный проект «Демография» // Народонаселение. 2018. Т. 21. № 4. С. 23–35. DOI: 10.26653/1561-7785-2018-21-4-03.

*Поступила в редакцию 7 мая 2019 г.
Принята к публикации 10 июня 2019 г.*

¹¹ Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 13 февраля 2019 г. № 207-р.

DOI: 10.31107/2075-1990-2019-3-22-37

The Features of Federal Support Allocation Among Russian Regions for National Projects Execution

Mikhail V. Milchakov¹ (e-mail: milchakovmv@mail.ru)¹ Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Moscow 125993, Russian Federation

Abstract

2019 marked the start of an active phase of national projects implementation in Russia. The author uses official quantitative data from open sources to examine the features of federal support allocation among Russian regions for national project execution. The methodology and legal framework of federal transfer allocation for national project accomplishment are analyzed. The research shows that in many aspects the regime of grant financing in national projects has a number of advantages and preferences in comparison with the "standard" schemes and approaches. The author proposes formalized approaches to assess the potential impact of federal financial support for national projects on the regional budgets. The article contains recommendations for implementation of wide-purpose grant for national projects funding based on their consolidation and suggestions for optimization of administrative procedures. The author concludes that the allocation of intergovernmental transfers for national projects among regions in general reflects the fiscal capacities of regions and meets the differentiation in budget costs among them. At the same time, some regions increased the revenue base on a larger scale due to the implementation of national projects. On the other hand, it is possible to determine a group of regions with the deficit of current federal aid and preconditions for additional support.

Keywords:

intergovernmental fiscal relations, intergovernmental transfers, national projects, general grants, block grants, federal budget, budgets of Russian regions

JEL: H61, H72, H77, R58

For citation: Milchakov M.V. The Features of Federal Support Allocation Among Russian Regions for National Projects Execution. *Finansovyy zhurnal – Financial Journal*, 2019, no. 3, pp. 22–37 (In Russ.). DOI: 10.31107/2075-1990-2019-3-22-37

References

- Bobrova A., Borzova N. (2018). On Problems of Inter-Budgetary Relations in Russian Federation. *Upravlenie v sovremennykh sistemakh – Management in the Modern Systems*, no. 3 (19), pp. 9–19 (In Russ.).
- Bukharsky V., Lavrov A. (2017). Impact Evaluation of the Equalizing and Stimulating Effects of Intergovernmental Transfers to the Subjects of the Russian Federation. *Finansovyy zhurnal – Financial Journal*, no. 1 (35), pp. 9–21 (In Russ.).
- Bukhvald E.M. (2019). National Projects in the Strategic Planning System in the Russian Federation. *Teoriya i praktika obshchestvennogo razvitya – Theory and Practice of Social Development*, no. 2, pp. 50–54 (In Russ.). DOI: 10.24158/tipor.2019.2.8.
- Deryugin A.N., Proka K.A. (2017). Scale Effect Consideration in the Methodologies of Equalization Grants Distribution. *Finansovyy zhurnal – Financial Journal*, no. 4 (38), pp. 98–112 (In Russ.).
- Glazev S.Yu., Chistilin D.K. (2017). Where Russia will go? (Analysis of the proposed programs for socio-economic development of the country). *Rossiskiy ekonomicheskiy zhurnal – Russian Economic Journal*, no. 6, pp. 3–20 (In Russ.).
- Kuznetsova O.V. (2018). Concentration of Economic Activity in Moscow and Saint Petersburg: Trends, Factors, Implications for the Cities. *Problemy razvitya territoriy – The problems of Territory's Development*, no. 5 (97), pp. 26–40 (In Russ.).
- Tkachenko A.A. (2018). State policy and national project DEMOGRAPHY. *Narodonaselenye – Population*, vol. 21, no. 4, pp. 23–35 (In Russ.).
- Vinogradov N.V. (2018). Interbudgetary Relations in Russia: Modern State and Possible Ways of Development. *Ekonomika i biznes: teoriya i praktika – Economy and Business: Theory and Practice*, no. 5–1, pp. 37–41 (In Russ.).

Received 07.05.2019

Accepted for publication 10.06.2019