



С О В Е Т
Ф Е Д Е Р А Ц И И

Федерального Собрания
Российской Федерации

АНАЛИТИЧЕСКИЙ ВЕСТНИК № 9 (666)

«Об устойчивости региональных бюджетов»

(подготовлен по итогам Научно-методического семинара
Аналитического управления Аппарата Совета Федерации,
20 января 2017 года)



Настоящий выпуск Аналитического вестника подготовлен по итогам состоявшегося 20 января 2017 года Научно-методического семинара Аналитического управления Аппарата Совета Федерации на тему: «Об устойчивости региональных бюджетов».

В семинаре принимали участие сотрудники Аппарата Совета Федерации, Государственного научно-исследовательского института системного анализа Счетной палаты Российской Федерации, представители экспертного и научного сообществ, а также региональных органов государственной власти.

В ходе семинара обсуждались актуальные вопросы обеспечения сбалансированности региональных бюджетов, эффективности межбюджетных отношений, управления государственным долгом субъектов Российской Федерации.

Аналитический вестник содержит материалы стенограммы семинара, а также информационно-аналитические материалы, посвященные проблемам формирования региональных бюджетов и анализу основных проблем в сфере разграничения полномочий между уровнями власти.

Материалы вестника могут представлять интерес для членов Совета Федерации, депутатов Государственной Думы, для законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, экспертного сообщества.

ОГЛАВЛЕНИЕ

Выступления участников научно-методического семинара Аналитического управления Аппарата Совета Федерации на тему «Об устойчивости региональных бюджетов» (Совет Федерации, 20 января 2017 года)

Из материалов стенограммы

С.Л. ПОСТНИКОВ, заместитель начальника Аналитического управления Аппарата Совета Федерации 6

С.П. СОЛЯННИКОВА, руководитель Департамента общественных финансов ФГБОУ ВО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации»

Системные проблемы формирования региональных бюджетов и оценка их влияния на устойчивость бюджетов..... 6

Г.А. АНИСИМОВА, начальник отдела системного анализа бюджетной, налоговой политики и регионального развития НИИ системного анализа Счетной палаты Российской Федерации

Использование методов и инструментов управления государственным долгом субъектов Российской Федерации в целях повышения его эффективности 11

С.Д. ВАЛЕНТЕЙ, научный руководитель Российского экономического университета имени Г.В. Плеханова

Распределение налоговых доходов между федеральным и субфедеральным уровнями..... 17

А.А. МИХАЙЛОВА, начальник отдела Института реформирования общественных финансов

Динамика расходных обязательств субъектов Российской Федерации и муниципальных образований 19

О.И. СТОЛЯРОВ, заместитель генерального директора ЗАО «Международный центр развития регионов»

Повышение эффективности управления региональными бюджетами..... 21

М.И. ЯНДИЕВ, доцент кафедры финансов и кредита экономического факультета Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова

Цифровая экономика как потенциальный источник дополнительных доходов региональных бюджетов 27

А.А. ЗАЙЦЕВ, преподаватель Московской школы экономики Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова

Производительность труда в регионах России: различия и потенциал повышения 31

Приложение

В.В. КЛИМАНОВ, директор Института реформирования общественных финансов, заведующий кафедрой государственного регулирования экономики Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ

А.А. МИХАЙЛОВА, начальник отдела Института реформирования общественных финансов, доцент кафедры государственного регулирования экономики Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ

Анализ сложившейся модели распределения расходных полномочий и выработка рекомендаций по изменению системы разграничения полномочий в условиях новой реальности 36

С.П. СОЛЯННИКОВА, руководитель Департамента общественных финансов ФГБОУ ВО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации»

Системные проблемы формирования региональных бюджетов и оценка их влияния на устойчивость бюджетов..... 41

А.А. ЗАЙЦЕВ, преподаватель Московской школы экономики Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова

Производительность труда в регионах России: масштабы различий и потенциал роста 46

С.Л. ПОСТНИКОВ, заместитель
начальника Аналитического
управления Аппарата Совета
Федерации

Уважаемые коллеги, представляюсь: Постников Сергей Леонидович, заместитель начальника Аналитического управления.

Перед Федеральным Собранием поставлена задача в решении Совета Безопасности от 22 сентября прошлого года – подготовить отчет «О состоянии и основных направлениях совершенствования российского законодательства в сфере государственной региональной политики в Российской Федерации». Этот отчет должен быть представлен к 1 мая Президенту Российской Федерации. Соответственно, мы приступили к работе, разработали план-проспект и детализированные планы его подготовки.

Мы всегда стараемся вынести обсуждение таких вопросов в неформальную сферу, где могут быть высказаны и предложены нестандартные, нетривиальные идеи и решения. И самое главное – можем попросить приглашённых на данное мероприятие дать свои квалифицированные экспертные советы.

Темой сегодняшнего нашего семинара является активно обсуждаемая проблема устойчивости региональных бюджетов. Она неоднократно рассматривалась на совещаниях в Правительстве, которое провело ряд работ по оценке ситуации. Она также обсуждалась в Совете Федерации и в Госдуме. Наверное я не погрешу против истины, если скажу, что на ближайшие годы данный вопрос будет одним из самых актуальных и важных для перспектив развития страны.

Переходим к нашей работе. Разрешите предоставить слово Светлане Петровне Соляниковой, руководителю Департамента общественных финансов Финансового университета при Правительстве Российской Федерации. Прошу Вас, Светлана Петровна.

С.П. СОЛЯНИКОВА, руководитель
Департамента общественных
финансов ФГБОУ ВО «Финансовый
университет при Правительстве
Российской Федерации»

Системные проблемы формирования региональных бюджетов и оценка их влияния на устойчивость бюджетов

Добрый день, коллеги. Очень приятно встретиться, обсудить проблемы не просто формирования региональных бюджетов, но в увязке с вопросом обеспечения их устойчивости, хотя действительно,

как Сергей Леонидович говорил, что такое устойчивость, как ее измерить, как оценить степень устойчивости, нигде не определено.

Но, тем не менее, многие проблемы устойчивости зависят от механизма формирования региональных бюджетов, и здесь мне хотелось бы обратить внимание на то, что и межбюджетные отношения, и механизм формирования региональных бюджетов сложились за последние 20 лет. В принципе он должен снижать и уровень дифференциации социально-экономического развития регионов, и уровень дифференциации бюджетной обеспеченности субъектов Федерации.

Если мы с вами посмотрим статистику, то с 1992 года уровень дифференциации социально-экономического развития не просто не сокращается – он увеличивается, особенно если мы возьмем такие показатели, как объем ВРП на душу населения, объем денежных доходов на душу населения, самое главное – объем инвестиций и уровень безработицы, которые растут. То есть мы видим, что механизм формирования региональных бюджетов в рамках сложившейся системы межбюджетных отношений не эффективен с точки зрения этого параметра оценки.

Дальше. Мы все время говорим, хватает субъектам Федерации доходов, не хватает доходов. Но здесь два аспекта возникает: во-первых, если мы возьмем делегируемые полномочия и предметы совместного ведения, то у субъектов Федерации за 2005–2015 год число делегируемых полномочий увеличилось в 10,6 раза с 11 до 117, а полномочий по предметам совместного ведения – в 2,2 раза. При этом, во-вторых, доля доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в доходах консолидированного бюджета Российской Федерации за этот же период сокращается.

Соответственно, встает вопрос, может ли вообще быть достаточно и доходов, и межбюджетных трансфертов для реализации расходных обязательств, которые являются собственными и которые возникают у субъектов Федерации при передаче, и можем ли мы сбалансировать их бюджеты, а это один из параметров, характеризующих их устойчивость.

Коллеги, если мы возьмем классификацию расходов по видам расходов, то увидим, что у федерального бюджета объем межбюджетных трансфертов как вид расходов составляет в 2016-2017 гг. порядка 40 процентов. То есть в рамках программ, непрограммных расходов как вид расходов межбюджетные трансферты у нас превышают и субсидии бюджетным и автономным организациям, и обслуживание долга, и закупку товаров, работ и услуг, и социальное обеспечение, и капвложения.

Но, однако, коллеги, с чем мы с вами при этом столкнемся: с вопросом, а достаточно ли средств передается субъектам Федерации для финансирования переданных полномочий? И здесь ни для кого не

секрет, что часто объем передаваемых средств недостаточен даже для покрытия половины этих расходов. Об этом и Счетная палата неоднократно говорила.

Что мы в результате видим? С одной стороны, это рост государственного долга субъектов Российской Федерации, а с другой стороны – постоянная неудовлетворенность всех уровней власти в системе межбюджетных отношений и поиски оптимума в составе доходов, в нормативах разграничения доходов между бюджетами бюджетной системы. Но ведь, наверное, один из первых вопросов – это сколько стоит реализовать как собственные расходные обязательства субъектов Федерации, так и делегированные. Пока у нас нет количественного параметра для их оценки, мы всегда столкнемся с тем, что встанет вопрос о достаточности доходов, встанет вопрос об обоснованности объема предоставляемых межбюджетных трансфертов.

В рамках социального обеспечения у нас есть некие количественные нормы в виде размеров пенсий, пособий для оценки стоимости реализации расходных обязательств. Во всех остальных случаях каких-либо количественных критериев мы не увидим. Почему? Потому что у нас отсутствуют единые федеральные минимальные нормативы. Может быть, я не права, мне хотелось бы обсудить эту проблему. Коллеги, я с удивлением узнала, что, например, в Соединенных Штатах Америки штаты отказываются использовать нормативы подушевого финансирования в системе общего среднего образования. У них был такой эксперимент. Они отказались со словами, что это, с одной стороны, препятствует получению детьми качественного образования, во-вторых, сокращает уровень доступности качественного общего образования.

И если мы посмотрим на практику многих федеративных государств, причем, извините, не микроскопических размеров, а действительно с достаточно большой территорией, то есть когда мы можем учитывать эффект масштаба и уровень плотности населения, то с чем мы столкнемся (я этим серьезно занималась): нормативы, как правило, используются не для финансирования учреждений или услуг, нормативы используются для обоснования уровня межбюджетных трансфертов и уровня межбюджетного перераспределения средств, а затем субъекты федерации, муниципальные образования, получив эти денежные средства, самостоятельно определяют – исходя из социально-экономических условий в публично-правовом образовании – будут ли они выделять больше или меньше бюджетных ассигнований учреждениям или непосредственно получателям средств для реализации государственных гарантий, для оказания государственных, муниципальных услуг.

То есть государство на федеральном уровне говорит, что я обеспечиваю механизм и предоставление бюджетных средств в объеме,

который позволяет на всей территории страны предоставить одинаковые по качеству, объему государственные, муниципальные услуги. Более того, объем этих средств достаточен для оказания этих услуг.

В Российской Федерации мы с вами этого не увидим. Для расчетов используется индекс бюджетных расходов, существует около ста межбюджетных трансфертов, где главные распорядители бюджетных средств согласуют методику либо только с Минфином, либо еще и с Минэкономразвития, придумывают массу формул. Но давайте будем понимать, что эти формулы слабо связаны с реальным объемом затрат для реализации расходных обязательств, они не позволяют понять, сколько стоят полномочия, которые реализуются в рамках федерального законодательства.

В результате, что мы с вами имеем? Мы имеем не просто несбалансированные бюджеты субъектов Федерации, это не секрет, но сам Минфин России признает, что 14 субъектов Федерации имеют низкую долговую устойчивость, если оперировать понятиями новой редакции Бюджетного кодекса Российской Федерации.

Мы видим попытки бюджетными кредитами решить эту проблему. Но, коллеги, мы должны понимать, что хотя Федеральное казначейство и расширило практику предоставления бюджетных кредитов, но они не решают проблемы долговой устойчивости субъектов Федерации, они решают только проблему снижения стоимости обслуживания долга. Более того, дюрация долга не увеличивается, а только сокращается. То есть, по сути, у нас с вами субъект Федерации должен погасить бюджетный кредит до 25 ноября, а дальше он на несколько месяцев остается со своими проблемами (краткосрочными, среднесрочными), ему школьное образование надо финансировать, учреждения здравоохранения нужно обеспечивать, выделять средства для ремонта, продолжать можно до бесконечности. Но самое главное, что мы в результате с вами видим? Страна у нас одна. Единые принципы используются при разграничении доходов применительно ко всем субъектам Федерации независимо от структуры их доходной базы, независимо от их уровня социально-экономического развития. В результате мы с вами получаем, например, что стоимость обучения детей в средних общеобразовательных учреждениях (это самый показательный, наверное, пример) дифференцируется в Москве, Московской области и в Санкт-Петербурге в разы. Количество нормативов и, соответственно, видов услуг несопоставимо. То есть у нас стандарты образования единые, а при этом мы с вами видим, что у Санкт-Петербурга, Ленинградской области одно количество нормативов, одни значения, у Москвы – другие, у Московской области – третьи. Федерация дает только общую методику расчета норматива, не

гарантируя его наполнение по всей стране, и так мы можем продолжать дальше, взять культуру, здравоохранение.

На мой взгляд, решением этих проблем, может быть пересмотр единых подходов к разграничению доходов применительно ко всем субъектам Федерации. В этой связи еще одна проблема – это отсутствие каких-либо критериев для отбора налогов, которые мы разграничиваем, определения метода разграничения. Почему у нас по одним налогам идет квотирование ставки, по другим – квотирование контингента? Почему мы не используем надбавки к налогам, хотя Советский Союз был первой страной, которая очень успешно их использовала, и Европейский союз наш опыт 1920-х годов продолжает использовать, и другие страны продолжают использовать? Мы этого боимся.

И вторая проблема – отсутствие количественной оценки расходных обязательств, особенно тех, которые вытекают из конституционных гарантий, при определении объемов межбюджетного перераспределения средств. Опыт больше 20 лет показывает, что игнорирование этой проблемы не позволит нам решить проблему формирования объективного механизма предоставления межбюджетных трансфертов и нахождения оптимума межбюджетного перераспределения средств.

Коллеги, спасибо за внимание. Наверное, чуть-чуть эмоционально, но сталкиваешься с субъектами Федерации и понимаешь, что это очень-очень непростая проблема.

С.Л. ПОСТНИКОВ

Спасибо большое, Светлана Петровна.

У меня какое предложение. Давайте мы сейчас заслушаем выступающих, потом обсудим. Но у меня один вопрос: то есть Вы считаете, что нужна типологизация регионов хотя бы для бюджетного планирования, программирования?

С.П. СОЛЯНИКОВА

Да, я считаю, что какая-то группировка субъекта Федерации с точки зрения установления других подходов к разграничению доходов должна быть. Понимаете, опыт показывает, что на федеральном уровне любое решение, принятое в части налогов, уточнения разграничения ставок или контингента, приводит к тому, что у нас, например, тот же Ханты-Мансийский автономный округ вроде и был долгое время донором, а теперь после введения консолидированной группы плательщиков и изменения нормативов разграничения и квот по налогу на прибыль организаций у этого округа, например, дефицитные программы обязательного медицинского страхования, не может и многие расходные обязательства собственные выполнить в том объеме, как это было раньше. А их нефтегазовые залежи никуда не девались.

С.Л. ПОСТНИКОВ

Спасибо большое.

Разрешите предоставить слово Галине Анатольевне Анисимовой, начальнику отдела системного анализа бюджетной, налоговой политики и регионального развития НИИ системного анализа Счетной палаты Российской Федерации.

Г.А. АНИСИМОВА, начальник
отдела системного анализа
бюджетной, налоговой политики и
регионального развития НИИ
системного анализа Счетной
палаты Российской Федерации

**Использование методов и инструментов управления
государственным долгом субъектов Российской Федерации в
целях повышения его эффективности**

Спасибо, Сергей Леонидович.

Уважаемые коллеги, уважаемый председатель! У меня было пять разделов в презентации, из-за дефицита времени - оставлю только два.

В прошлом году Счетная палата в рамках государственного задания поручила нашему институту провести исследования, связанные с государственными внутренними заимствованиями на федеральном уровне. Анализ информации позволил нам выйти на проблемы российского рынка субфедеральных облигаций.

В ходе работы мы изучали также и зарубежный опыт. В большинстве стран покрытие бюджетного дефицита за счет государственных внутренних заимствований считается наиболее предпочтительным финансовым инструментом по сравнению с денежной эмиссией и повышением налогов, а также неинфляционным.

Государственные заимствования используются в качестве инструмента макроэкономического регулирования. Более того, в большинстве стран долг региональных и местных органов власти состоит исключительно из самостоятельно привлеченных заимствований (бюджетные ссуды, коммерческие кредиты, размещенные облигации).

Заемные средства, как правило, могут использоваться только для финансирования инвестиций и рефинансирования существующей задолженности. А использование заимствований для финансирования текущих расходов не допускается. Использовать данный инструмент можно в исключительных целях: только если это касается краткосрочного периода и в целях управления ликвидностью.

В условиях глобальной экономики одним из современных инструментов управления госдолгом является его увязка с программами приватизации. Во-первых, доходы от приватизации жестко учитываются в качестве источников. У нас долговая политика встроена в бюджетную политику. Хотя многие вопросы госдолга и источников его покрытия находятся за бюджетом. Поэтому необходимы дополнительные исследования в данной области.

При принятии решений в области долговой политики государства и его субъектов следует помнить, что государственные заимствования – это будущие налоги.

Анализ информации, связанной с заимствованиями, показал, что наши предприятия при развитии и модернизации производства могут надеяться только на собственные резервы, особенно после 2014 года. Это показывает анализ периодов 2012-2013 и 2014-2015 годов.

Кроме того, следует обратить внимание, что Россия, оказывается, является одной из немногих развивающихся стран, которая за последние четверть века стала не импортером финансовых ресурсов, а их экспортером.

По данным ООН, накопленные прямые иностранные инвестиции в экономику России по итогам 2014 года составили 378,5 млрд. долларов, а отток – 431,9. Таким образом, Россия вложила в остальной мир на 53 млрд. долларов больше, чем получила иностранных инвестиций. А как же другие страны? Например, Китай получил дополнительно 355 млрд. долларов для развития национальной экономики, по сравнению с тем, что вложил в мировую экономику, Польша на 180 млрд. долларов больше, плюс 100 млрд. долларов ежегодно получает из бюджета Евросоюза (существенные инвестиции развития экономики очень маленькой страны), Казахстан плюс 102 млрд. долларов.

Анализ устойчивости региональных бюджетов. По данным Минфина России, на 1 августа 2016 года общая долговая нагрузка бюджетов субъектов Российской Федерации составила 2 трлн. 318 млрд. Какая же структура региональных долговых обязательств? Бюджетные кредиты – 1 трлн. 65 млрд. рублей, или 45,6 процента заимствований. Заимствования, привлеченные на рыночных условиях, – 1 трлн. 146,4 млрд. рублей, или 49,8 процента. Остальная часть долговых обязательств в объеме 97 млрд. рублей – это госгарантии субъектов Российской Федерации. Объем долга субъектов Российской Федерации, выраженный в государственных ценных бумагах, составил 396,3 млрд. рублей, что в 1,9 раза меньше, чем долговых обязательств субъектов Российской Федерации перед кредитными организациями (750 млрд. рублей). Объем накопленного долга отдельными субъектами Российской Федерации стал угрожать финансовой устойчивости их

бюджетов и негативно сказываться на способности исполнять расходные обязательства.

На федеральном уровне формируются риски, связанные с отсутствием возможности оперативно и в необходимом объеме оказывать финансовую поддержку региональным бюджетам, в том числе и в виде бюджетных кредитов. Поэтому можно предположить, что сохранится потребность со стороны субъектов Российской Федерации в осуществлении государственных внутренних заимствований, в основном, конечно, от кредитных организаций на внутреннем финансовом рынке. В условиях наметившегося в настоящее время повышения ликвидности на первичном финансовом рынке, а также учитывая низкое давление долговых обязательств субъектов Российской Федерации на капитал банков, облигации субъектов Российской Федерации для кредитных организаций и других рыночных игроков могут стать высоконадежным привлекательным инструментом для инвестирования.

По оценке экспертов (мы рассмотрели мнения экспертов в нескольких направлениях), на отечественный рынок субфедеральных облигаций влияют следующие ключевые факторы: инвестиционные предпочтения эмитентов и инвесторов относительно срока до погашения размещаемых облигаций, недостаточная ликвидность вторичного рынка субфедеральных облигаций, незначительная величина кредитного спреда к доходности гособлигаций федерального уровня, наличие конкурентных по стоимости привлекательных ресурсов, альтернативных источников финансирования. В России субфедеральные облигации считаются облигациями с достаточно низким уровнем риска. Это оценка инвесторов и специалистов в этой области.

Поэтому для них величина кредитного спреда относительно невелика. Сравнение доходности государственных облигаций и доходности субфедеральных облигаций сопоставимой длительности, естественно, показывает, что средняя величина кредитного спреда колеблется от 0,2 процента до 1 процента.

Следующий момент, на который хотелось бы обратить внимание. В целом для регионов стоимость ресурсов, привлекаемых в рамках классического банковского кредитования, незначительно отличается в настоящее время от стоимости ресурсов, привлекаемых в рамках облигационного финансирования. Для некоторых регионов банковское кредитование обошлось дешевле, чем облигационное финансирование. Но, с нашей точки зрения, тут есть еще один фактор: нужны хорошие специалисты, которые бы эффективно работали на финансовом рынке. А сегодня нехватка таких специалистов даже в Москве, я уже не говорю о регионах.

По сравнению с бюджетными кредитами, которые выдаются по ставке, равной одной трети ставки рефинансирования, облигационное финансирование является значительно более дорогим вариантом привлечения капитала. Поэтому для любого региона, нуждающегося в привлечении финансовых ресурсов, бюджетные кредиты на сегодня, конечно, более предпочтительны.

При оценке долговой политики субъекта Российской Федерации облигационное финансирование могло бы выступать в качестве критерия эффективности и поощряться со стороны органов управления федерального уровня. Однако в современных условиях принятие новаций в управлении госдолгом на субфедеральном уровне – вопрос непростой.

Итак, повышение эффективности функционирования российского рынка субфедеральных облигаций, в каком направлении могло бы быть? Прежде всего, определенные усилия должны быть предприняты не только участниками рассматриваемого рынка, но и государством в части совершенствования действующей нормативно-правовой базы. Государственные меры в этом направлении должны сформировать более благоприятные условия для развития рынка субфедеральных облигаций. Основной задачей участников рынка может стать использование создаваемых государством инвестиционных возможностей. В нынешней ситуации мы вынуждены сами внутри своей страны реализовывать эти возможности.

Второе. Ситуация, складывающаяся на российском рынке государственных ценных бумаг в целом и в сегменте субфедеральных облигаций в частности благоприятна для принятия мер, с нашей точки зрения, на повышение его эффективности. Резкий рост процентных ставок в значительной степени способствовал своеобразному слому весьма распространенного инвестиционного стереотипа о сопоставимости банковского и облигационного финансирования. Де-факто на протяжении последних 5-7 лет субъекты Российской Федерации считали, что эти источники финансирования полностью сопоставимы, то есть региональные финансовые власти не рассматривали определенные стоимости привлекаемых ресурсов в качестве стратегического преимущества эмиссии субфедеральных облигаций. Соответственно, при сравнении банковского кредитования и облигационного финансирования региональные финансовые власти чаще выбирали, конечно, традиционный метод. Это естественно. В силу относительной простоты процедуры получения банковского кредита и возможности использовать не сразу весь кредит, а по частям. Это тоже действительно удобно, это правильно.

Далее. В конце 2014 года (поскольку мы анализировали именно 2014 год и ту ситуацию, которая произошла у нас в стране в связи с санкциями) скачок процентных ставок наглядно продемонстрировал

необходимость диверсификации источников финансирования. Комбинация облигационного финансирования с банковским кредитованием могла бы значительно снизить зависимость субъектов Российской Федерации от колебаний процентных ставок. При одновременном использовании этих источников финансирования возникает своеобразный эффект сглаживания колебаний процентных ставок, когда их изменение отражается только на стоимости и только одного источника финансирования – это банковского кредитования, в то время как стоимость облигационного финансирования остается неизменной.

Какие выводы можно сделать? Первое. На протяжении нескольких лет российский рынок субфедеральных облигаций функционирует все-таки достаточно стабильно, с нашей точки зрения. То есть субъекты Российской Федерации могут использовать облигационное финансирование в качестве одного из источников привлечения финансовых ресурсов. Мы пишем очень аккуратно «могут», ни на чем не настаивая в данном случае, потому состояния региональных финансовых рынков требуют дополнительных исследований. Тем не менее, по степени распространенности облигационное финансирование дефицита субфедеральных бюджетов значительно уступает альтернативным источникам, прежде всего банковским кредитам.

Второе. Существующий на данном рынке дисбаланс сохраняется длительное время, фактически превращая его в рынок нескольких игроков. К этому есть объективные причины, к устранению которых следует подходить постепенно, без революционных решений.

Размещение облигаций проводит ограниченный круг эмитентов. Организацией выпуска занимается небольшое количество профессиональных посредников, преимущественно это коммерческие банки. А сами выпуски, как правило, размещаются среди ограниченного числа так называемых якорных инвесторов.

Таким образом, можно констатировать, что, с одной стороны, национальный рынок субфедеральных облигаций продолжается развиваться, постепенно увеличивая как количество эмитентов, представленных на рынке, так и совокупную номинальную стоимость бумаг, находящихся в обращении. С другой стороны, развитие рынка носит инерционный характер.

С нашей точки зрения, можно было бы предложить следующие инструменты управления госдолгом субъекта Российской Федерации. Прежде всего, не забывать об ограничениях при осуществлении заимствований. Первое - величина заимствований не может быть выше 1-2 процентов ВРП. В некоторых источниках мы встречали значения 3-4 процента. Но начальных операциях при заимствованиях следует вводить более жесткие ограничения.

Второе – направление заимствований на инвестиционные расходы.

Третье – формирование и неукоснительное исполнение графика погашения обязательств по заимствованиям. Если есть риски, связанные с высокой вероятностью невозможности вовремя обслуживать госдолг, тогда желательно в первой статье закона о бюджете утвердить объем первичного профицита.

Четвертое. Оценка рисков, связанная с тем, что дефицит бюджета может являться деструктивным фактором для развития региона. Оценка рисков региональной бюджетной системы необходимо осуществлять постоянно, а в этом направлении дефицита бюджета тем более.

Пятое. Формирование плана мероприятий, направленных на снижение дефицита бюджета субъекта Российской Федерации.

Спасибо за внимание. Благодарю вас.

С.Л. ПОСТНИКОВ

Галина Анатольевна, считаете ли Вы возможным в нашей стране установление такого порядка, при котором государственные ценные бумаги подлежат обязательному приобретению, но не простые государственные ценные бумаги, как Вы сказали, инвестиционного характера, а переходящие в расходную часть по «национальной экономике» в бюджете субъекта Федерации и подлежащие обязательному приобретению хозяйствующими субъектами на территории данного субъекта Федерации?

Г.А. АНИСИМОВА

Не считаю.

С.Л. ПОСТНИКОВ

А американцы почему так считают? Хочешь работать в моем штате, покупай мои ценные бумаги.

Г.А. АНИСИМОВА

Это тоже своего рода договоренность. Как и у нас: хочешь получать преференции или административный ресурс, то сделай то, что я тебя прошу.

С.Л. ПОСТНИКОВ

Понимаете, это чисто государственный подход. Хочешь развивать бизнес на нашей территории, банковский или иной, то покупаешь те бумаги, которые субъект Федерации пускает на развитие, в том числе создает условия для ведения бизнеса, то есть обеспечивает в последующем более высокую прибыль.

Г.А. АНИСИМОВА

Дело все в том, что американские межбюджетные отношения отличаются от наших подходов... Я задавала американским специалистам вопрос: «Какие у вас особенности межбюджетных отношений?» Они сказали: «Вы нам задали самый сложный вопрос».

У них, как мне сказали специалисты, нет такого, как у нас: уровень обеспеченности каждого региона доводить до среднероссийского, создать фонд и всем помогать. Там, если ты бедный штат, если ты

встал во главе штата, что хочешь, то и делай. То есть у них обязательной помощи на выравнивание бюджетной обеспеченности в нашем понимании нет. Я не думаю, что это предусмотрено на федеральном уровне, я не могу этого утверждать, скорее всего, эта норма в законодательстве штата. То есть такой нормы, распространяемой на всю страну нет.

С.Л. ПОСТНИКОВ

Спасибо большое.

Разрешите предоставить слово Сергею Дмитриевичу Валентею, научному руководителю Российского экономического университета имени Плеханова. Сергей Дмитриевич, прошу Вас.

С.Д. ВАЛЕНТЕЙ, научный
руководитель Российского
экономического университета имени
Г.В. Плеханова

Распределение налоговых доходов между федеральным и субфедеральным уровнями

Спасибо большое.

Коллеги, я хочу обратить внимание на одно предложение, которое может нанести очень большой вред нашей экономике. Я говорю о дискуссии последних нескольких месяцев по вопросу о том, какой должна быть пропорция распределения доходов между федеральным бюджетом и бюджетами субъектов Российской Федерации. Чаще всего представителями некоторых регионов и рядом экспертов озвучивается пропорция 50% на 50%.

Еще раз замечу, что предложение это выдвигают не все. Однако зная, как у нас принимаются решения, не исключена вероятность, что это предложение немногих, на практике может стать «достоянием» всех. Прежде всего потому, что это предложение, будет восприниматься как наиболее простой способ снятия напряженности, которая в этом вопросе уже не первый год тлеет в отношениях между федеральным центром и субъектами Федерации.

Решение о переходе к новой пропорции может быть принято, но может и не быть принято. Все зависит от того, насколько жестко будет проводить политику Правительство Российской Федерации. Однако почему-то никто не говорит о том, что изменение данного соотношения в рамках действующей системы межбюджетных отношений абсолютно бессмысленно. (Должен повиниться, - в определенный период своей научной деятельности я был сторонником того, чтобы именно эту модель использовать, даже 70 процентов отдать субъектам Федерации) Бессмысленно по меньшей мере по трем причинам.

Во-первых, оно противоречит принципам закрепления налоговых баз, который уже устоялся.

Во-вторых, оно реализуемо только в рамках одноканальной модели, когда каждый рубль поступает в один источник и потом перераспределяются.

В-третьих, потому что такое перераспределение не обеспечивает материально финансовых обязательств субъектов Федерации. Мы даже прикидывали по Татарстану, как наиболее продвинутому субъекту Российской Федерации (пока это только прикидки) и оказалось, что даже этот регион не может решить стоящих перед ним проблем при пропорции 50 на 50.

Однако представим, что модель будет реализована. Это достижимо в рамках двух подходов.

Первый подход. Установление единого норматива для всех субъектов Федерации.

Это нереалистичный подход, потому что для решения проблем одного региона достаточно 50 процентов, а для другого субъекта Федерации требуется 250 процентов отчислений и т.д.

Таким образом, единая для всех пропорция отчислений, во-первых, приведет к дальнейшей дифференциации подушевых доходов населения. Во-вторых, как следствие, потребует дополнительных расходов финансовых ресурсов в конце года для того, чтобы эту проблему решить.

Второй способ реализации этой модели – установление индивидуальных нормативов для консолидированных бюджетов субъектов Федерации.

Полагаю, что выступить с таким предложением может лишь тот, кто не знаком с отечественными реалиями, о которых сегодня уже говорилось: финансовое обеспечение этих индивидуальных нормативов возможно только в конце года. То есть в начале бедствуем, потом – реализуем. Как это, собственно говоря, происходит сейчас.

Какой следует из сказанного мной вывод? Полагаю, что от введения любого процентного соотношения в рассматриваемой области ничего хорошего нельзя ожидать в принципе.

Выход на позитивный результат, как я полагаю, лежит в смене подхода. Необходимо «танцевать» от закрепления расходных полномочий субъектов Российской Федерации, что почему-то не желает делать Министерство финансов, и, возможно, некоторые ведомства, прежде всего, Минэкономики.

Чтобы ввести предлагаемую систему, потребуется сформировать механизм закрепления за субъектами Федерации такой налоговой базы, налоговых источников (включая трансферты), чтобы критически не возрастала долговая нагрузка регионов. Конечно, не обнуление этой нагрузки, и не 100 процентов доходов на 100 процентов расходов. Но

уход от практики (и об этом говорил первый докладчик), при которой долговая нагрузка на регионы к началу календарного года становится критической, потом мы купирuem болезнь, а к началу следующего года ситуация повторяется.

И второе. Ответ на вопрос, который Вы задали.

Безусловно, надо переходить к типизации субъектов Федерации по уровням их социально-экономического развития (согласно нашим расчетам в России можно выделить порядка пяти-шести типов субъектов Федерации). Исходя из данного уровня, следует, во-первых, определять расходные полномочия регионов.

Во-вторых, как результат, общий норматив отчислений в бюджеты субъектов Федерации, каждой конкретной группам.

В-третьих, и это принципиально важно, конкретизация, адекватной полномочиям, степени ответственности органов исполнительной и законодательной ветвей власти субъектов Федерации.

Кстати, несколько лет назад, когда я работал в Институте экономики РАН, у нас были Людмилой Никитичной Лыковой проведены такие расчеты. За основу анализа был взят опыт Канады. В итоге было доказано на реальных расчетах, что при переходе к системе, о которой я говорил, никакой экономической катастрофы не произойдет. Система действительно сложная, но она работающая, вполне реализуемая.

Если мы будем отталкиваться от закрепленных расходных полномочий, и на основе этого формировать систему межбюджетных отношений, то ситуация изменится в лучшую сторону. При ином подходе не имеет смысла ничего предпринимать, в том числе менять пропорции распределения доходов между федеральным бюджетом и бюджетами субъектов Российской Федерации, поскольку и в этом случае, мы будем жить так, как живем сейчас.

Или – или! Другого варианта нет. Спасибо, коллеги за внимание.

С.Л. ПОСТНИКОВ

Спасибо большое.

Слово предоставляется Анне Александровне Михайловой, начальнику отдела прикладных экономических исследований АНО «Институт реформирования общественных финансов». Прошу Вас.

А.А. МИХАЙЛОВА, начальник
отдела Института реформирования
общественных финансов

Динамика расходных обязательств субъектов Российской Федерации и муниципальных образований

Добрый день, уважаемые коллеги! Ввиду ограниченности времени хотелось бы уделить внимание конкретному вопросу, а именно

расходам на оплату труда отдельных работников бюджетной сферы, упомянутых в указах Президента от 7 мая 2012 года, в расходах консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации.

С начала 2012 года в номинальном значении данные расходы увеличились на треть, и по прогнозным оценкам Минфина, если будут продолжаться текущие тенденции, то соответственно к 2019 году они составят около 2 трлн. рублей. Все это сопровождается снижением доли бюджетных инвестиций в консолидированных бюджетах субъектов и, как Галина Анатольевна уже говорила сегодня, ростом государственного долга в консолидированных бюджетах субъектов.

Предлагаю в этой связи рассмотреть ряд следующих параметров бюджетной системы. На графике представлена доля расходов на оплату труда в общих расходах консолидированных бюджетах субъектов, если мы сравниваем 2012 и 2015 годы. Как видно, можно сказать, что данная доля за указанный период существенно увеличилась. Субъекты Федерации на графике разбиты на группы: регионы-доноры и регионы-реципиенты (дотационные регионы). В целом по каждой группе рост данных расходов составляет 15-16 процентов. Соответственно можно говорить о том, что расходы на фонд оплаты труда в совокупных расходах консолидированных бюджетов росли. На следующем графике изображен прирост данной доли. Зеленым цветом окрашены регионы-доноры, красным – высокодотационные регионы. Максимально рассматриваемое значение в Тюменской области, минимально – в Сахалинской области. Такое положение дел вызвано и тем фактором, что доходы бюджета Тюменской области сильно сократились (отчего доля расходов на фонд оплаты труда увеличились) а доходы бюджета Сахалинской области, наоборот, сильно увеличились (и соответственно доля расходов на зарплаты сократилась).

Если в то же самое время посмотреть на динамику бюджетных инвестиций, то наблюдается тенденция, что их доля соответственно серьезно уменьшилась в 2015 году по отношению к 2012 году. В регионах-донорах это уменьшение капитальных инвестиций в объемах консолидированных бюджетов существеннее, чем в остальных и составляет в среднем 16 процентов. В дотационных регионах снижение оказалось ниже, – около 11 процентов, – но все равно стало весьма значимым.

Только 17 регионов имеют прирост доли бюджетных инвестиций в общих расходах от 2012 к 2015 году, у остальных соответственно спад.

Мы можем наблюдать, что действительно доля расходов на фонд оплаты труда в консолидированных бюджетах субъектов повышается, при этом растет долг, и соответственно сокращаются государственные инвестиции. Известно, что на начало 2016 года у 14 регионов госдолг по отношению к налоговым и неналоговым доходам превысил 100 %, а по

состоянию на сентябрь (последние данные) – такая ситуация наблюдалась уже у 20 регионов. То есть долг существенно растет.

Расчёты показывают, что расходы на фонд оплаты труда выросли не так существенно, как вырос консолидированный долг субъектов и сократились бюджетные инвестиции. То есть рост расходов на оплату труда не объясняет полностью возникшее сокращение инвестиций. Многие сейчас обращают внимание на данную проблему и ее актуальность, возникают предложения о необходимости пересмотров ожидаемых параметров названных выше Указов к 2019 году, но наши расчеты показывают, что, кроме роста расходов на фонд оплаты труда отдельных категорий работников, есть еще другие факторы, определяющие спад доли инвестиций.

В данном выступлении были представлены наши аналитические результаты, о которых хотелось бы рассказать. Это даже не конкретные предложения, а реакция на предложения некоторых коллег, которые высказываются по поводу необходимости пересмотра параметров Указов. Наши результаты говорят о том, что в таком пересмотре сейчас нет необходимости, и что это не столь критичная проблема, как принято сейчас считать. Это основное, что хотелось сказать. Спасибо.

С.Л. ПОСТНИКОВ

Спасибо большое.

Можно только один вопрос? Это к доходам консолидированных бюджетов? Или к собственным доходам?

А.А. МИХАЙЛОВА

Мы основывались на показателях консолидированных бюджетов субъектов.

С.Л. ПОСТНИКОВ

Понятно. Спасибо большое.

Олег Иванович Столяров, заместитель Генерального директора ЗАО «Международный центр развития регионов».

О.И. СТОЛЯРОВ, заместитель
генерального директора ЗАО
«Международный центр развития
регионов»

Повышение эффективности управления региональными бюджетами

Прежде всего, отвечу на вопрос: что такое «устойчивость бюджета»? Устойчивость бюджета можно оценить, если представить себе бюджет в виде механических «весов». Тогда, если на одной чаше весов нарастают расходы, а на другой чаше нет доходов, естественно, и

весы находятся не в равновесии. Если доходы и расходы у вас сбалансированы в каждый момент времени, то бюджет устойчив.

Но вы правильно замечаете, что весы-то могут быть кривые. И где находится эта кривизна у нас? Ответ будет базироваться на том, что бюджет отдельно нельзя рассматривать как некий самостоятельный объект управления. Бюджет можно рассматривать только в системе программно-целевого бюджетирования, тогда можно как-то рассуждать о том, как мы планируем расходы, как мы планируем доходы и какие механизмы существуют между переходом доходов в расходы.

Но тут следует отметить один очень интересный момент. Дело в том, что мы уже 15 лет на моей памяти занимаемся планированием расходов (оптимизацией расходов), но никогда практически, (кроме, в свое время А.В. Дворковича, который пытался заняться определением доходного потенциала регионов), мы не занимались планированием потенциала доходов. Больше того, это имело уже 10 лет назад весьма серьезные последствия. Например, в бюджете Пикалёво (в период кризиса) с рубля доходов, генерируемого на территории города и поступающего в бюджеты всех уровней оставалось всего 9 копеек. 9 копеек!!! Какая же тогда здесь будет заинтересованность у местной власти организовывать привлечение инвестиций и, соответственно, получать дополнительные доходы бюджета? Более того, напомним (на прошедшем недавно очередном Гайдаровском форуме) крик души губернатора Артамонова, что, не дай вам Бог, резко увеличить доходы. Почему? Потому что, если регион имеет дефицит бюджета, то с ростом доходов бюджета, уменьшаются федеральные трансферты.

Поэтому действительно стоит вопрос о том, что если мы хотим стимулировать регионы к получению доходов бюджета, чтобы сбалансировать их с растущими расходами, необходимо кардинально менять трансфертную политику. Сейчас существует (оценочно) 420 видов трансфертов, из них к регионам (оценочно) относятся порядка 47, и две трети из этих трансфертов управляются вручную, то есть регион сам их рассчитать не может.

Сейчас, к сожалению, существуют также проблемы с программно-целевым методом управления развитием регионов. Вы знаете, что 30 октября 2015 года комиссией Д.Н. Козака было принято решение, что программы развития регионов могут существовать только в аналитическом виде, то есть объединять некие отраслевые программы. Но будем надеяться, что Министр финансов РФ А.Г. Силуанов все-таки реально намерен «мобилизовать» доходы (о чем он заявил на прошедшем недавно Гайдаровском форуме). При этом кроме программного метода управления ростом доходов бюджета региона и рассмотрения в программе расходов как инвестиций (как вложений с определенной эффективностью) иной метод предложить практически невозможно.

Но существуют и три меры по мобилизации доходов, которые надо немедленно реализовать. Они давно уже «в зубах навязли» у регионов, но на федеральном уровне до сих пор не реализованы.

Во-первых, необходимо внести соответствующие изменения в законодательство, регламентирующие уплату налогов по месту деятельности предприятий. По своему опыту я знаю, что некоторые регионы боятся создания новых предприятий на их территории, потому что юридическая регистрация предприятий осуществлена за пределами региона. Пример, Москва, которая получает доходы бюджета от торговли нефтью и газом. Соответственно, регионы нефте- и газодобычи (кстати, находящиеся преимущественно в более суровых климатических условиях) подобные доходы теряют.

Во-вторых, необходимо внести изменения в законодательство, обеспечивающие зачисление НДФЛ по месту жительства работающего. Мы уже давно говорим: давайте делать агломерации (как полюса роста). Но возьмите то же Подмосковье, которое агломерировалось с Москвой таким образом, что НДФЛ жителей Подмосковья, работающих в Москве, остается в Москве. Как будет Подмосковье выполнять свои социальные обязательства в таком случае? Особенно в тяжелом положении при этом находятся моногорода (в условиях хорошей связанности территории региона). Если имеется хорошая связанность территории региона, то перераспределение НДФЛ является критичным для развития моногородов.

В-третьих, об этом говорила Э.С. Набиуллина, необходимо разобраться с налогообложением «незавершенного» строительства (особенно жилищного). В свое время А. Починок хотел оценить объем незавершенного индивидуального жилищного строительства. Но не успел, так как через короткое время после подобного решения покинул пост главы налоговой службы. Если мы действительно реально хотим укреплять налоговую базу и, соответственно, доходы бюджетов регионов, то надо разбираться с налогообложением незавершенного строительства. Так ли уж оно не завершено, если дома давно подсоединены к коммуникациям и уже используются для проживания?

Теперь остановимся на некоторых возможностях, которые открывает для обеспечения устойчивости бюджетов регионов Указ Президента Российской Федерации от 16 января 2017 г. №13 «Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года».

На что я советую вам обратить внимание? Первое: «Основами...» предусматривается разработка для федеральных округов «программ территориального развития». Пока это просто нелегитимный инструмент, который иногда встречается в официальных документах. Но, вместе с тем, «Основами...» предписано: так надо выполнять. Необходимо вернуть практику разработки программ развития

федеральных округов. И поверьте моему опыту, как разработчика одной из редакций федеральной целевой программы развития Дальнего Востока, уже на момент окончания согласования программы все регионы действуют самостоятельно. Получив лимиты финансирования федерального бюджета, каждый регион организует оформление бюджетных заявок самостоятельно. Можно, конечно, попытаться создать единого администратора программы, но пока это практически нигде не получилось.

Второе: наконец-то в «Основах...» написано, что необходимо синхронизировать строительство (реконструкцию) объектов инженерной, энергетической, транспортной и социальной инфраструктуры с коммерческими проектами. В свое время из программ развития федеральных округов (например, Дальнего Востока) все коммерческие проекты были удалены, соответственно, была оставлена в программе только инфраструктура, по сути обеспечивающая функционирование этих проектов. Естественно, реализация подобных программ стала неэффективной. Из собственного опыта мне известно, для того чтобы инвестиции в инфраструктуру окупались, необходимо, чтобы на 1 рубль вложения в инфраструктуру приходились инвестиции 5 рублей в коммерческие проекты. Почему в России в большинстве своем особые зоны неэффективны? Именно потому, что обосновав инвестиции в инфраструктуру, не указываются инвестиции в коммерческие проекты, функционирование которых данная инфраструктура обеспечивает.

«Основами...» предусмотрено обеспечение взаимосвязи стратегического и бюджетного планирования. К сожалению, с 1 апреля 2010 г., а именно с момента утверждения Правительством Российской Федерации Стратегии развития Сибирского федерального округа, механизм этой связи не разработан. В распоряжении Правительства было записано, что федеральный бюджет финансирует проекты Стратегии только при их учете в программах. При этом указывалось, что подобное финансирование осуществляется в пределах годовых лимитов бюджета. А это значит, что, если хотя бы один проект стратегии попытаться внести в программу, даже в рамках одной отрасли, необходимо исключить, как минимум, два проекта из программы. Но мы узнаем о том, что проекты можно исключать, примерно через три месяца после того, как они фактически приостановлены. Пока анализ исполнения бюджета не позволяет это сделать в приемлемые сроки.

С 2010 года предлагалось проводить оперативный анализ реализации проектов на территории региона и создать что-то вроде системы раннего предупреждения о возможности переключения неиспользованного финансирования на новые проекты. То есть, делать своего рода «карман» прекращаемых проектов и создавать ресурсы для реализации новых проектов.

Плюс при реализации «Основ...» регионы могут получить еще одну и существенную возможность планирования доходной части бюджета. «Основами...» предусматривается частичное зачисление в бюджеты субъектов Российской Федерации и местные бюджеты доходов от отдельных налогов и сборов, подлежащих зачислению соответственно в федеральный и региональные бюджеты, которые были дополнительно начислены на соответствующей территории в результате деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по наращиванию экономического потенциала территорий. По существу предлагается метод револьверного финансирования, который был применен при разработке и реализации федеральной целевой программы социально-экономического развития Республики Татарстан в 2001-2005 гг. (с продлением до 2006 г.). В Татарстане была поставлена задача, чтобы каждый рубль вложений федерального бюджета работал максимально эффективно. В то же время при реализации программ существовали две проблемы: первая - неполучение реального экономического эффекта, а вторая – неполучение федерального финансирования (как минимум в срок). Для программы развития Татарстана была предложена модель, когда все налоговые приращения, причитающиеся Российской Федерации от реализации проектов программы, становятся вкладом Российской Федерации в реализацию последующих проектов программы. К сожалению в «Основах...» это описано несколько более расплывчато. Но частичное зачисление может быть равно и 99,99% налоговых приращений. Весьма расплывчато обозначено и участие РОИВ в получении налоговых приращений. В регионах донорах это участие может быть предельно минимальным. В лучшем случае РОИВ знают о реализуемых проектах.

На этапе согласования программы, мы рассчитывали на получение 75 млрд. руб. финансирования из федерального бюджета. Фактически было получено на 6 млрд. руб. больше. Аргументы Минэкономики России и Минфина России о том, что это нерыночные методы финансирования, опровергались достаточно просто: у Российской Федерации сохранялся объем налогов, перечисляемых регионом, а регион получал реальные экономические эффекты. Российская Федерация в подобной модели обеспечивала своевременное финансирование проектов программы в планируемых объемах и в заданные сроки.

Поэтому суть предложений на текущий момент достаточно проста. Либо попробовать через программы территориального развития реализовать модель револьверного финансирования. Либо подумать о реализации на подобных принципах стратегической программы развития России. Вполне вероятно, в соответствии с логикой программно-целевого планирования, обращение к регионам о разработке подобных

программ. Так как стратегическое планирование развития производится сверху-вниз, а программно-целевое – снизу-вверх.

Существует возможность разработки макета стратегической программы развития региона и введения модели револьверного финансирования, как раздела макета программы.

Подобная программа для Псковской области уже была разработана и прошла регистрацию в Минэкономразвития России в феврале 2006 г. Это была программа с элементами стратегического планирования. Разумеется, основным разделом данной программы был перечень проектов для представления соответствующих заявок на финансирование из федерального бюджета.

Вот примерно все, что я вам хотел сказать.

С.Л. ПОСТНИКОВ

Спасибо большое.

Понимаете, в чем дело? Вот госпрограммы, наши предложения... А методика? Так же, как методика оценки расходов. Сейчас помогает иногда открытый бюджет, некоторые субъекты Федерации стараются в нормальном доступном виде это представить. Не в виде бюджетной классификации. Что такое «раздел национальной экономики в разрезе расходов субъектов Федерации»? Это бюджетные инвестиции в экономику?

О.И. СТОЛЯРОВ

Тут уже целая куча вопросов.

Отвечу на последний вопрос. Есть система управления центрами затрат, она стандартная во всех корпорациях. Ее использование можно было осуществить в Республике Саха (Якутия) в 2000 году, когда стало ясно, что система стационарного среднего образования в Якутии нерационально затратна. В то время была предложена дистанционная система образования. Но не было соответствующего стандарта, и система (по-крайней мере в то время) осталась в виде проекта. Система исходила из того, что современные школьники с пятого класса могут эффективно обучаться по дистанционной системе образования. Имеются даже автобусы, которые приезжают в нужную точку, для проведения лабораторных работ по естественным наукам.

С тех пор на протяжении десятилетий мы сравниваем расходы на обучение одного школьника в одном регионе с аналогичными расходами в соседнем и видим, что они существенно отличаются. При этом не возникает вопроса о стимулировании РОИВ к снижению таких расходов за счет использования примеров лучшей практики. Хотя в соответствии с классической методикой управления центрами затрат существует возможность установления предельного объема затрат предел затрат и стимулирования исполнителей частью экономического эффекта от их снижения.

Приведу пример. В СССР в середине 80-х годов 20 века начался стремительный рост цен на объекты капитального строительства. Тогда было принято управленческое решение о совершенствовании проектных решений. Принцип был предельно прост: проектная документация на объекты определенной сметной стоимости проходила экспертизу в ведущих НИИ строительного профиля. После чего в проекты вносились изменения, значительно снижающие сметную стоимость строительства. После чего некоторая часть от снижения сметной стоимости проекта направлялась на стимулирование участников процесса совершенствования проектных решений. Я в 80-е руководил отделом, который занимался этим делом. Фактически был реализован ленинский принцип, что «нельзя построить крупную промышленность без личного интереса».

С.Л. ПОСТНИКОВ

Спасибо.

Слово для выступления предоставляется Магомету Исаевичу Яндиеву, доценту кафедры финансов и кредита экономического факультета МГУ имени Ломоносова.

Прошу Вас.

М.И. ЯНДИЕВ, доцент кафедры финансов и кредита экономического факультета Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова

Цифровая экономика как потенциальный источник дополнительных доходов региональных бюджетов

Добрый день! Спасибо.

Коллеги, я на всякий случай у Светланы Петровны Соляниковой спросил: «Есть ли у нас в законодательстве такой термин, как «устойчивость региональных бюджетов»?» Нет такого термина. И что интересно, примерно уже лет 20 как коллеги-финансисты регулярно из года в год обсуждают одну и ту же тему: как повысить устойчивость региональных бюджетов? Абсолютно неисчерпаемая тема, она постоянно собирает людей, которые с удивительной настойчивостью предлагают практически одни и те же решения.

Если посмотреть, допустим, госдолг растет у регионов, то одни решения предлагаются. Потом госдолг падает у регионов – другие решения предлагаются. Но в целом они примерно все одинаковые, потому что за этим стоит по большому счету политическое решение: мобилизовать большую часть средств на уровне Федерации. Это решение конца 90-х годов, оно политическое, и до тех пор, пока его не

пересмотрят, у регионов по большому счету нет маневра для какой-то активной деятельности.

Тем не менее, с моей точки зрения, в последние годы появилось направление, которое может, несмотря на все эти жесткие условия, регионам дать возможность изменить свою финансовую устойчивость. Речь идет о цифровой экономике. И я бы хотел свое выступление посвятить цифровой экономике, посмотреть на нее глазами субъектов Российской Федерации, глазами регионов.

Что такое «цифровая экономика», нам задали в Стратегии развития информационного пространства, которая совсем недавно была обновлена. Там есть термин, на экране вы его видите, в принципе им можно пользоваться, потому что других спорных, дискуссионных пока еще нет. Это не вопрос, они скоро появятся, но пока так.

К этой цифровой экономике можно отнести огромный перечень видов деятельности в сети Интернет и вокруг нее. Самые интересные ключевые концепции: «Big Data», «Хостинг», «Облачные технологии», «Туманные вычисления», «Дополненная реальность», «Интернет вещей», «Блокчейн», «Умный контракт», «Постправда» – очень интересные явления, которые возникают и циркулируют в сети.

Если мы посмотрим на госсектор, то там уже давно хорошо себя зарекомендовал такой сайт как «госуслуги» и целый ряд других сопутствующих сайтов, которые помогают органам власти вести свою деятельность, в том числе ГИС – Государственная информационная система.

В последние годы благодаря проекту «открытый бюджет», о котором я только что говорил, появилась практика применения партиципаторного бюджета, это когда направление расходов части бюджета определяется путем голосования местных жителей. Очень интересное направление, за ним на самом деле может быть будущее. Фантастов у нас уже давно в стране нет, все программисты и специалисты в области высоких технологий стали фантастами. Если взять партиципаторный бюджет за основу и попытаться продумать, что из него получится в будущем, можно прийти к интересным выводам, что вообще депутатский корпус может исчезнуть. Но это другой вопрос.

Есть большое присутствие медиа в сети Интернет, финансовых операций, консалтинговых операций, индустрия развлечений представлена очень широко, образование – онлайн-курсы, онлайн-тесты и экзамены, управление сетью, обеспечение безопасности – очень интересный, серьезный и сложный вопрос и целый ряд других.

Вот это все в целом (может быть, вы меня будете в чем-то критиковать) можно считать цифровой экономикой. И вот эта «полянка» – цифровая экономика, она может дать субъектам Федерации те возможности, которые сейчас у них не совсем хорошо реализуются. Эта «полянка» может дать им новые возможности, так скажем.

Давайте разберем самый простой пример взаимосвязи интернет-магазина и местного бюджета. И сразу же такой ключевой вопрос можно задать представителям регионов. Если я не ошибаюсь, вот Светлана Анатольевна из Тверской области. Знаете ли вы, кто из ваших предпринимателей совершает покупки в интернет-магазинах, в интернет-магазинах какого субъекта Федерации? А кто покупает продукцию у интернет-магазинов, зарегистрированных в вашем регионе? Вот такие вещи, казалось бы, такие простые, но они показывают, что в определенных случаях денежные средства, которые могли бы пойти в бюджет вашего региона в ходе товарно-денежных отношений, купли-продажи, они уходят в бюджет соседнего субъекта Федерации. Но если говорить откровенно, большая часть интернет-магазинов, наверное, зарегистрирована в Москве, соответственно, уходят в Москву. Если мы посмотрим на крупнейшие сайты, которые предлагают товарные посреднические услуги, такие как Avito или же Яндекс. Маркет – это Москва. Соответственно, человек, который живет в Якутии, покупает какой-то товар, например, у жителя Новосибирской области, они эту сделку проводят через Москву, налоги остаются в Москве. Интересно, что Интернет – это область очень маленьких комиссионных. Но за счет того, что операций много, они складываются в большую сумму, значимую. Соответственно получается так, что вот так по чуть-чуть регион теряет, наверное, (цифровых данных нет, статистики нет) значительные суммы потенциальных дополнительных доходов от того бизнеса, который и так есть на его территории. Сразу же хочу сказать, что мы попросили журнал «Рынок ценных бумаг» провести опрос в субъектах Федерации. Сейчас готовится небольшая анкета, посвященная региональным аспектам в цифровой экономике. Все прекрасно понимают, что цифровая экономика влияет на ВВП страны. А вот как она влияет на ВВП региона, еще непонятно. Даже в тех же Соединенных Штатах данный вопрос, как в разрезе Штатов цифровая экономика влияет на него, он еще не поднимался.

Это был очень простой пример. Теперь более сложный, наверное, самый сложный пример – это «Big Data», «Большие данные». Речь идет о том, что регион аккумулирует огромное количество информации. Эта информация частично сохраняется, оседает в регионе, частично уходит на другие ресурсы, там где-то хранится. И этот огромный массив данных ведь является кладезем на самом деле, он может представить такие данные о себе любимом, что можно долго удивляться. Может быть, я уточню, что речь не идет о том, что, например, сколько мы заплатили общую сумму, предприятие заплатило какую-то сумму налога – не совсем вот это. А о том, сколько было платежей и в какое время они были поданы. И вот подобного рода данные, которые мы сейчас не принимаем в расчет, из подобного рода мелочных данных можно построить очень интересные модели. Особенно если этот набор данных

сравнить с каким-то эталоном, о котором мы всё знаем, то мы можем получить информацию, о которой сам объект, о себе может быть даже и не догадывается.

И соответственно можно, конечно, сфантазировать. Вот одна из фантазий заключается в том, что контрольно-ревизионная деятельность может в будущем вообще исчезнуть. Она может быть заменена волонтерской деятельностью участников Интернета, которые будут заходить в Интернет, обращаться к базам данных, и по некой методике анализировать имеющиеся данные, и свои отчеты представлять в какой-то орган, если там есть основания что-то подозревать. Вот здесь мы видим с одной стороны колоссальную экономию денежных средств. С другой стороны мы здесь видим колоссальный рост эффективности бюджетных расходов. Представьте себе, что если неограниченное количество независимых от чиновников лиц начинают что-то проверять, это будет совершенно новая реальность.

Теперь насчет инвестиций. В Интернете есть интересные ресурсы, которые активно используются предприятиями небольшими, физическими лицами, для привлечения инвестиций, краудфандинг тот же самый. Это механизм, который позволяет людям привлекать инвестиции на свои проекты, которые они красочно описывают, и так далее. И если он кому-то нравится, он выделяет на это деньги. Политика части людей такова, что да, я могу дать 10 долларов или 500 рублей, мне не жалко. Все равно я их могу сегодня пропить, или потерять, или еще что-то, а вдруг будет прибыль на них. Вот, исходя из такой логики, люди собирают миллионы долларов на реализацию своих проектов. Это реальность, которую мы сегодня видим. Ни один регион, по моей информации не воспользовался до сих пор инструментом краудфандинга. Можно сказать почему. Потому что инвестиционные проекты чаще всего слабые. Можно сказать, что инициативная группа недостаточно подготовлена. Наверное, скорее всего, это недостаток знаний об Интернете, недостаток активности, недостаток инновационности и готовности что-то такое новое, необычное сделать, а может быть все вместе.

Я не буду всех интересных вещей перечислять. Я постараюсь теперь перейти к каким-то ключевым вопросам, которые встают перед теми, кто попытается заняться извлечением позитива из цифровой экономики для целей повышения устойчивости бюджета. Первое – как мониторить деятельность местных интернет-бизнесменов. Второе – как продвигать интересы своих интернет-бизнесменов. Тут уже стандартные госинструменты стимулирования могут и не сработать, нужны какие-то новые.

Третий вопрос – как стимулировать увеличение объема интернет-контента, то есть, грубо говоря, как увеличивать выручку, как увеличивать объем производства в сети Интернет. Потом, как

увеличится объем производства в реальном бизнесе, в реальном производстве, это более-менее понятно. И регионы имеют хороший опыт, как заставлять местные заводы работать, если их необходимо подпихивать. А как быть с Интернетом? Ответы, конечно, на эти вопросы есть, они связаны исключительно с местными особенностями сети, проникновения в сеть. И надо смотреть на месте.

Следующий слайд такой очень многообещающий. В общем, такой оптимистичный посыл, скажем так. Дело вот в чем. Дело в том, что все регионы Российской Федерации по большому счету оказываются на равных стартовых условиях, может быть, за исключением Москвы и еще нескольких регионов. И даже если в реальной жизни регион является реципиентом, экономически слабо развитым, то в интернете у него теоретически есть высокий шанс добиться успеха. И за счет тех или иных действий попытаться развить у себя интернет-бизнес, добиться большого объема производства интернет-контента, и за счет виртуального пространства оказаться регионом-донором. Вот такой позитивный посыл. На этом все, коллеги. Спасибо вам за внимание.

С.Л. ПОСТНИКОВ

Магомед Исаевич, спасибо большое.

Если есть более подробные материалы, будьте любезны, пришлите.

М.И. ЯНДИЕВ

Я забыл только добавить. У меня есть одна рекомендация. Она касается субъектов Федерации, чтобы они создали у себя подразделение, скажем, с руководителем в ранге вице-премьера, которое бы начало заниматься цифровой экономикой.

С.Л. ПОСТНИКОВ

Спасибо большое. А теперь подойдем к самой, наверное, сложной проблеме, проблеме производительности труда.

Александр Андреевич Зайцев, преподаватель Московской школы экономики МГУ имени Ломоносова. Прошу Вас, Александр Андреевич.

А.А. ЗАЙЦЕВ, преподаватель
Московской школы экономики
Московского государственного
университета имени
М.В. Ломоносова

Производительность труда в регионах России: различия и потенциал повышения

Спасибо большое, Сергей Леонидович.

Мне очень приятно здесь выступать. Моя тема посвящена производительности труда в регионах, то есть напрямую не относится к

бюджетной устойчивости – теме сегодняшнего семинара. Но ее можно вписать следующим образом. До меня коллеги говорили о возможных путях решения проблем устойчивости бюджетов и сокращении дефицитов. Так, с одной стороны, Сергей Дмитриевич Валентей говорил, что нужно работать над расходной частью бюджетов – более гибко решать вопрос разграничения расходных полномочий между центром и регионами, вводить для этого типологизацию регионов. С другой стороны, Олег Иванович Столяров отмечал, что нужно работать над доходными источниками, повышать их эффективность – в частности, за счет уплаты НДС по месту жительства, уплаты налога на прибыль по месту реальной деятельности компании. Вопросы, которыми занимаюсь я – проблемы производительности труда и экономического развития – имеют отношение как раз доходной части бюджетов. Ведь если будет решена задача ускорения экономического роста, то будет расти и налоговая база и доходы бюджетов, тем самым снижая проблемы дефицитности бюджетов.

Два тезиса о важности рассмотрения производительности труда. Во-первых, производительность труда является основным фактором различий в уровнях благосостояния между странами. Так, например, почти двукратное отставание России по душевому ВВП от США или Норвегии объясняется именно более низкой производительностью труда в России. Во-вторых, рост производительности труда является основным фактором экономического роста, причем, гораздо более значимым, чем увеличение численности занятых в экономике. Это актуально для России, поскольку в ближайшей перспективе наша экономика будет сталкиваться с дефицитом трудовых ресурсов.

В этом выступлении я бы хотел затронуть именно проблему региональной производительности труда. На какие вопросы можно дать ответы с помощью ее анализа?

Во-первых, мы оцениваем производительность труда по регионам России и по отдельным отраслям внутри регионов. Соответственно анализ различий в производительности труда позволяет понять, какие резервы в повышении производительности труда у нас скрыты на уровне регионов. Так, если дифференциация большая, то отстающие регионы могут добиться существенного роста производительности и эффективности экономики в целом (и, как следствие, экономического роста) за счет заимствования технологий и опыта более развитых регионов.

Во-вторых, с помощью анализа производительности труда для отдельных регионов можно получить представление об уровне эффективности их отраслей и оценить потенциал роста. Так, например, если в определенном регионе, например, в его пищевой промышленности существенное отставание, то, вероятнее всего, там отсталые технологии и организация производства. Таким образом, даже

внедрение не самой передовой технологии (за счет небольших инвестиций) может привести к значительному росту. С помощью анализа производительности для нашего определенного региона можно выявить, в первом приближении, у каких регионов мы бы могли заимствовать этот более передовой опыт.

На слайде приведены расчеты производительности труда по отраслям и регионам России. Стоит отметить, что существенные ограничения на анализ накладывает доступная статистика: Росстат публикует данные по добавленной стоимости и численности занятых (необходимые для расчета производительности труда) только по десяти основным разделам ОКВЭД, но некоторые содержательные выводы сделать можно. Здесь представлены два показателя – размах (отношение максимального значения производительности по данной отрасли (то есть в самом развитом регионе) к минимальному значению (то есть в наименее развитом)) и децильный коэффициент (это 10 процентов в самых верхних, развитых регионах, к 10 процентам самых неразвитых регионов) - более, как мне кажется, объективный показатель неоднородности в производительности. Здесь видно, что различия в производительности труда по регионам колоссальные. Так, если посмотреть сельское хозяйство: децильный коэффициент равен трем, то есть в три раза можно увеличить производительность труда относительно менее развитых регионов за счет заимствования опыта более развитых. В добыче полезных ископаемых различия еще выше - 30 раз, но здесь, очевидно, это отчасти объясняется добычей различных полезных ископаемых. Но если мы будем смотреть, например, только добычу нефти (такие расчеты я делал в этом году в рамках участия в рабочей группе по подготовке Стратегии 2030 для Ханты-Мансийского автономного округа), то различия в производительности труда в добыче нефти двукратные между российскими регионами.

Если, например, посмотреть обрабатывающие производства, то там различия в производительности труда по российским регионам составляют пять раз. Но здесь, очевидно, это тоже объясняется тем, что обрабатывающие производства разные в каждом регионе. К примеру, в нефтепереработке, эти различия составляют 2,5 раза.

Такие значительные различия, как видно, и по другим отраслям.

Какие выводы следуют из этого анализа? Во-первых, то, что на региональном уровне скрыты существенные резервы по повышению производительности труда. Очевидно, что для ускорения экономического роста необходимо использовать данный источник. Это свидетельство того, что значительная часть российских регионов может модернизироваться, не прибегая к зарубежным заимствованиям. Необходимо искать наиболее передовой опыт среди российских регионов и распространять его.

Мы рассматривали кейсы отдельных регионов, к примеру, Краснодарского края и Ханты-Мансийского АО. Обнаружено, что для модернизации каждой отрасли не всегда стоит обращаться к зарубежному опыту. То есть всегда внутри российского пространства можно найти в каждой отрасли более передовые регионы, опыт и технологии которых могли бы быть заимствованы. В случае Краснодарского края, это, к примеру, пищевая промышленность в соседней Ростовской области – там производительность труда на 40 процентов выше уровня Краснодарского края. Вероятнее всего, это и есть источник более передового опыта организации производства и модернизации. Животноводство в Белгородской области – такая же история. Данные аналитические расчеты позволяют сузить поле для поиска технологий. Далее необходимо привлекать отраслевых экспертов-технологов для более детального анализа.

Также мы оценивали, насколько может быть увеличен ВРП в результате внутрироссийских заимствований? Для Краснодарского края этот потенциал увеличения составляет 17 процентов, что для развитого региона довольно много. Причем, это оценка снизу.

Следующий вопрос – а, собственно, за счет каких институтов развития можно было реализовать этот потенциал повышения производительности? Стоит отметить, что до сих пор, насколько нам известно, не ведется систематической работы, во-первых, по анализу и сбору информации о наиболее передовых практиках и технологиях на уровне регионов. Во-вторых, что важно как раз для повышения производительности труда и ускорения экономического роста, - не ведется распространение передовых практик. Мне кажется, есть два института развития, которые могли бы взять на себя эту функцию.

Первый – это Агентство по технологическому развитию (АТР), главной целью которого заявлен трансфер технологий. Его руководитель (М. Шерейкин) также называет и задачу тиражирования успешного опыта. Агентство создано недавно, в июле 2016 года, и окончательный формат работы АТР пока неясен - будет ли информация о наиболее передовом опыте доступна для всех предприятий или же только тем, кто обратился к АТР за консультацией. АТР планирует выйти через год на самоокупаемость, поэтому, видимо, все же будет работать как консалтинговое агентство. Для получения же эффекта в масштабах всей страны необходимо, чтобы информация о наиболее передовом опыте и технологиях была доступной для широкого круга отечественных предприятий и регионов, постоянно обновлялась и распространялась.

Второй институт развития - это Региональные агентства развития (РАР). Как аргументируется в работах Академика В.М. Полтеровича, РАР, при правильной их организации в целую региональную систему,

могли бы успешно решать задачи сбора и распространения информации о наиболее передовых практиках и технологиях.

РАР – это агентство, основанное на сотрудничестве бизнеса, власти и гражданского общества. Их целями являются инициация сложных межотраслевых модернизационных проектов, распространение наиболее передового опыта и налаживание сотрудничества между региональной администрацией, бизнесом и гражданским сообществом, способствующим экономическому развитию региона. В развитых и развивающихся странах РАР зарекомендовали себя как высокоэффективный инструмент регионального развития. К примеру, на один доллар вложенных средств получается отдача в районе шести долларов.

В России также уже есть опыт создания таких агентств, например в Калужской области и Хабаровском крае. Однако они преимущественно занимаются только распространением информации о существующих площадках для инвестиций, привлечением новых инвесторов – то есть не решают весь круг задач, о которых говорилось выше. Необходимо создать сеть таких Агентств по всей России с правильно сформулированными перед ними задачами. Данная сеть позволит осуществлять межрегиональную кооперацию, обмен передовым опытом и технологиями и в целом способствовать ускорению экономического развития регионов. Спасибо большое.

С.Л. ПОСТНИКОВ

Спасибо большое.

Александр Андреевич, а у Вас есть чем поделиться? Вы, наверное, как я понимаю, подготовили диссертацию на эту тему.

А.А. ЗАЙЦЕВ

Да. Сейчас буду защищаться. Основное предложение - использовать скрытый на региональном уровне потенциал повышения производительности труда путем выстраивания правильной системы институтов регионального развития.

С.Л. ПОСТНИКОВ

Спасибо большое всем за участие. До свидания.

Приложение

В.В. КЛИМАНОВ, директор Института реформирования общественных финансов, заведующий кафедрой государственного регулирования экономики Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ,

А.А. МИХАЙЛОВА, начальник отдела Института реформирования общественных финансов, доцент кафедры государственного регулирования экономики Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ

Анализ сложившейся модели распределения расходных полномочий и выработка рекомендаций по изменению системы разграничения полномочий в условиях новой реальности¹

Проведенный анализ основных проблем в сфере разграничения полномочий выявил следующие проблемы:

- недостаточно четкое и последовательное распределение полномочий между тремя уровнями власти;
- в ряде случаев полномочий недостаточно для решения задач территории;
- излишнее вмешательство федерального центра в полномочия субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения;
- нестабильность федерального регулирования, как в отношении расходов, так и доходов регионального уровня, что является причиной существования нефинансируемых федеральных мандатов;
- нестабильность объема расходных обязательств бюджетов субъектов, возникающих вследствие существования нефинансируемых федеральных мандатов;
- отсутствие нормативно-правового закрепления понятия «нефинансируемый мандат»².

¹ Материал подготовлен на основании исследования в рамках государственного задания РАНХиГС на 2016 г.

² Проблема мягких бюджетных ограничений российских региональных властей / Консорциум по вопросам прикладных экономических исследований – М.: ИЭПП, 2006. 300 с.

С учетом необходимости решения данных проблем предлагаемые рекомендации сводятся к следующему.

Во-первых, необходимо предусмотреть мероприятия **по осуществлению дополнительной инвентаризации полномочий публично-правовых образований**. С учетом принципа субсидиарности необходимо оценить, насколько целесообразна передача тех или иных полномочий исполнительным органам территориальных подразделениях органов исполнительной власти.

Во-вторых, необходимо внести ряд изменений в законодательную базу, чтобы окончательно закрепить сложившееся разграничение расходных обязательств между федеральным и региональным уровнями государственной власти.

Кроме того, в сфере изменения законодательной базы **предлагается провести экспертное обсуждение возможности отмены статьи 153 Федерального закона от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ, а также исключить из федеральных законов и ряда отраслевых нормативных правовых актов нормы, которыми установлены различные федеральные льготы и социальные выплаты по полномочиям субъектов Российской Федерации.**

В-третьих, необходимо провести ревизию системы регулирования исполнения региональных полномочий в направлении минимизации подобного регулирования со стороны федеральных органов государственной власти, включая введение разного рода государственных стандартов, санитарных норм и прочее.

В качестве предложений по упорядочиванию механизма применения софинансирования расходов субъектов Российской Федерации могут быть сформулированы следующие предложения.

Во-первых, необходимо укрупнить ряд мелких субсидий, которые жестко администрируются большим числом органов исполнительной власти. Представляется странным, что данное предложение, неоднократно обсуждавшееся и среди органов государственной власти, и в экспертном сообществе, так и не было реализовано в последние годы.

Представляется затруднительным оценить правильность распределения средств, их эффективность и необходимость дальнейшего предоставления в условиях значительного числа разрозненных субсидий и заинтересованности отраслевых федеральных ведомств в их сохранении. При этом, в настоящее время ни один федеральный орган государственной власти не обладает должными полномочиями, чтобы проанализировать эффективность использования таких субсидий.

В этой связи, в первую очередь, предлагается упорядочить систему субсидирования в целом, выделив субсидии на осуществление капитальных расходов и модернизацию бюджетного сектора, субсидии

на выплату трансфертов населению, субсидии на поддержку определенной экономической деятельности. В свою очередь, как было выявлено Министерством финансов Российской Федерации, субсидии на выплату трансфертов населению подразделяются на типичные (социальные обязательства субъектов Федерации, отказаться от которых по социально-политическим причинам региональные органы государственной власти фактически не могут) и нетипичные (получает небольшая часть субъектов Федерации, а их выплата обусловлена решениями Российской Федерации).

В долгосрочной перспективе представляется целесообразным отменить субсидии на поддержку определенной экономической деятельности и субсидии на типичные и нетипичные выплаты трансфертов населению. В то же время необходимо соответствующим образом увеличивать объем Фонда финансовой поддержки регионов. Данное предложение, высказываемое руководством Министерства финансов Российской Федерации³, связано с тем, что в случае с типичными субсидиями оно приведет к экономии административных издержек. Что касается нетипичных субсидий, то необходимость реализации данной меры обусловлена федеральной инициативой по выплате подобных выплат трансфертов населению, а не региональной. Также представляется, что субсидирование отдельных видов деятельности через бюджеты также нецелесообразно.

В разработанных проектах документов, предлагаемых к принятию Правительством Российской Федерации, предлагается утвердить перечень направлений софинансирования Российской Федерации на три-пять лет без изменения данных направлений. Самих же направлений должно быть не более десяти. Если необходимо софинансирование со стороны субъекта Федерации, то уровень софинансирования должен быть привязан к текущей макроэкономической ситуации в стране и бюджетной обеспеченности региона. Так, например, если в экономике в целом наблюдается рецессия, то целесообразно установить нулевой уровень софинансирования со стороны субъектов Федерации.

В предлагаемой схеме пропорции использования консолидированной субсидии по каждому конкретному направлению из утвержденного на федеральном уровне перечня должны определяться региональными органами государственной власти самостоятельно. Такой подход позволит учесть региональную специфику, что приведет к более целевому использованию средств.

Во-вторых, необходимо изменить порядок работы с целевыми остатками. Суммы, выделяемые субъектам Федерации в рамках межбюджетных трансфертов с федерального уровня, должны стать

³Валентей С.Д. Федерализм и инновационная модернизация // Федерализм. 2013. № 1. С. 7–10.

более предсказуемы. Это даст возможность на региональном уровне более качественно планировать осуществление расходных обязательств в социальной сфере, а расходы будут осуществляться равномернее на протяжении финансового года.

Кроме того, необходимо добиться своевременного предоставления ресурсов из федерального бюджета в региональные. Как показывает анализ региональной практики, в настоящее время имеет место ситуация, когда субсидия вместо инструмента софинансирования превращается в механизм компенсации уже совершенных расходов.

В данной связи, по мнению Минфина России, необходимо осуществить ряд мер. К ним могут быть отнесены рамочные соглашения между субъектами Федерации и отраслевыми федеральными ведомствами сроком на три-пять лет. Кроме того, предлагается ввести норму, согласно которой неиспользованные в отчетном году субсидии бюджетам субъектов Федерации сохраняют свое целевое назначение и переходят на очередной финансовый год.

Одной из первоочередных мер по совершенствованию законодательного регулирования процесса передачи полномочий (обязательств) вышестоящих органов власти на нижестоящие уровни должна также стать стоимостная оценка передаваемых полномочий, составленная на основе результатов мониторинга данного процесса в субъектах Российской Федерации.

При этом предлагаемые меры в части закрепления полномочий включают следующее:

- построение четкой трехуровневой системы с минимальным объемом полномочий совместного ведения;
- закрепление перечня полномочий, реализуемых субъектами Федерации и муниципальными образованиями, на среднесрочной период;
- передача отдельных государственных полномочий должна осуществляться на среднесрочный или долгосрочный период, при этом должны учитываться все скрытые издержки, возникающие у регионов при реализации переданных полномочий;
- сокращение и стабилизация перечня делегируемых полномочий, с передачей части из них на региональный уровень в качестве собственных полномочий субъектов Российской Федерации при сохранении необходимо регулирования со стороны Федерации;
- составление перечня расходных полномочий субъекта Российской Федерации и введение моратория на изменение перечня таких полномочий;
- четкое разграничение расходных полномочий по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Федерации.

В части передачи полномочий:

- Передача части возложенных на субъекты Российской Федерации в последнее время расходных обязательств на финансирование из федерального бюджета,

- В целях сокращения расходных обязательств субъектов Российской Федерации по социальной поддержке отдельных категорий граждан, появившихся по причинам соответствующей государственной политики, не связанной с действиями регионов, передать на федеральный уровень следующие полномочия:

1. Социальная поддержка реабилитированных лиц и лиц, признанных пострадавшими от политических репрессий (0,01% ВВП);

2. Социальная поддержка тружеников тыла (0,01% ВВП);

3. Передача отдельных полномочий на федеральный уровень (например, платежи за неработающее население);

4. Централизация в федеральном бюджете платежей в Территориальные фонды обязательного медицинского страхования за неработающее население, централизация финансирования орфанных заболеваний, социальная поддержка тружеников тыла, реабилитированных лиц и лиц, признанных пострадавшими от политических репрессий;

5. Право устанавливать и исполнять расходные обязательства, не связанные с решением вопросов, отнесенных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами к полномочиям соответствующих органов.

Дополнительно:

- Отказаться от практики регулярных внесений изменений в законодательство, связанное с разграничением полномочий.

- Сокращение количества федеральных нормативно-правовых актов, регулирующих полномочия субъектов Российской Федерации.

- Должны быть предусмотрены механизмы возмещения расходов, осуществленных региональными бюджетами в рамках исполнения переданных полномочий за счет собственных доходов (при недостаточном объеме субвенций) в судебном порядке (регресс).

- Инвентаризация нефинансируемых федеральных мандатов, связанных как с недостаточным финансированием переданных полномочий, так и с решениями федеральных органов государственной власти, вызывающих дополнительные расходы региональных бюджетов (например, повышение МРОТ, изменение СНиПов и СанПиНов и др.

- В целях сокращения объема нефинансируемых федеральных мандатов, а также обеспечения более равномерного распределения располагаемых доходов между регионами передать на федеральный уровень обязательства по уплате страховых взносов за неработающее население (**в 2016 г. – 617,7 млрд. рублей или 0,75% ВВП**).

- Жесткое закрепление невозможности возникновения нефинансируемых мандатов.

С.П. СОЛЯННИКОВА, руководитель
Департамента общественных финансов
ФГБОУ ВО «Финансовый университет
при Правительстве Российской
Федерации»

Системные проблемы формирования региональных бюджетов и оценка их влияния на устойчивость бюджетов

Федерализм как форма организации управления нацелен на достижение оптимального сочетания государственных (национальных) и региональных интересов, то есть предполагает компромисс между разнообразием и единством, автономией и суверенитетом, национальным и региональным. Одним из условий достижения баланса интересов Федерации и субъектов Федерации является обеспечение достаточности средств для выполнения собственных и делегированных полномочий субъектов Федерации на основе формализованного механизма корректировки дисбаланса между расходными обязательствами и доходными полномочиями каждого уровня власти.

Однако сложившаяся в Российской Федерации нормативно-правовая и методическая база межбюджетных отношений не позволяет реализовать на практике в полном объеме принципы бюджетного федерализма, что является серьезной проблемой, негативно влияющей на макроэкономическую стабильность государства и экономический рост.

К основным системным проблемам формирования и исполнения региональных бюджетов можно отнести следующие:

1. Неэффективность применения единых нормативов разграничения доходов между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации

Об этом свидетельствуют следующие данные:

- Средний уровень покрытия расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации за счет налоговых и неналоговых доходов (без целевых межбюджетных трансфертов из федерального бюджета) составил в 2015-2016 гг. около 77%, то есть положения Бюджетного кодекса Российской Федерации, устанавливающие нормативы зачисления доходов в бюджеты субъектов Российской Федерации и местные бюджеты, слабо увязаны с закрепленными за регионами и муниципальными образованиями предметами ведения и полномочиями.

- Без получения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности около четверти субъектов Российской Федерации не смогут осуществить финансирование даже таких расходов, как оплата

труда работников бюджетной сферы и выплаты по социальному обеспечению граждан.

- Разница в уровне фактической бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации в 2015 г. между 10 наиболее и 10 наименее обеспеченными регионами до и после предоставления дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Федерации и дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности региональных бюджетов составила соответственно 7,1 и 2,7 раза, в 2016 г. такой разрыв даже увеличился.

Степень материальной зависимости органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления от федеральных органов государственной власти можно охарактеризовать как избыточную, у субъектов Российской Федерации и муниципальных образований отсутствует достаточная доходная база для исполнения ими расходных обязательств по предметам собственного ведения, а их зависимость от финансовой помощи из федерального бюджета не создает стимулов для проведения финансовой политики, направленной на обеспечение социально-экономического развития и повышение инвестиционной привлекательности регионов и муниципалитетов.

В этой связи следует пересмотреть подходы к установлению нормативов зачисления налогов в региональные бюджеты, предусмотрев возможность введения нормативов, дифференцированных по группам субъектов Федерации. Критериями такой группировки могут быть, например, объем ВРП (или расходов бюджета) на душу постоянного населения, объем товарооборота на душу постоянного населения (по акцизам), плотность населения и т.п.

Распределение поступлений налога на доходы физических лиц можно производить по принципу зачисления в региональные и местные бюджеты части поступлений по установленному в Бюджетном кодексе Российской Федерации нормативу, а часть поступлений перераспределять в соответствии с численностью постоянного населения публично-правового образования. Такой подход позволит решить проблему несовпадения места уплаты налога на доходы физических лиц у источника и места получения бесплатных государственных и муниципальных услуг в сфере образования, здравоохранения, социального обеспечения и т.д. Перераспределяемые по численности населения поступления налога на доходы физических лиц могут зачисляться в федеральный бюджет и перераспределяться территориальными управлениями Федерального казначейства на основании сведений, предоставляемых финансовыми органами субъектов Федерации.

2. Невозможность обеспечения текущей и долгосрочной сбалансированности региональных бюджетов в рамках

существующей системы разграничения доходов, расходных обязательств и бюджетных правил

Об этом свидетельствует как рост числа нарушений субъектами Российской Федерации требований Бюджетного кодекса Российской Федерации в части ограничений на объем заимствований и расходов на обслуживание государственного долга субъектов Российской Федерации⁴, так и рост государственного долга субъектов Российской Федерации и расходов на его обслуживание.

Государственный долг субъектов Российской Федерации вырос с 1737,5 млрд. руб. на 1 января 2014 г. до 2318,6 млрд. руб. на 1 января 2016 г., то есть в 1,3 раза⁵. По итогам 2015 г. 6 субъектов Российской Федерации имели рыночный долг, превышающий 70% доходов этих региональных бюджетов без учета безвозмездных поступлений. По расчетам Минфина России в 2016 г. 14 субъектов Федерации имели низкую долговую устойчивость.

Замещение рыночной задолженности бюджетным кредитами не решает эту проблему по двум причинам:

- основной объем бюджетных кредитов приходится на кредиты, предоставляемые Федеральным казначейством на покрытие кассовых разрывов, которые должны быть возвращены до конца текущего финансового года, то есть остается необходимость рефинансирования рыночной задолженности;

- субъекты Федерации с низкой долговой устойчивостью не соответствуют критериям, предъявляемым при выдаче бюджетных кредитов, или нарушают их в рамках финансового года, то есть не могут рассчитывать на получение бюджетных кредитов.

Снижение долговой нагрузки субъектов Федерации в рамках проводимой Минфином России политики контроля усилит дифференциацию субъектов Федерации, так как регионы с высоким уровнем долговой нагрузки будут вынуждены сокращать расходы, при этом в случае невозможности рефинансирования долга в течение финансового года они будут вынуждены выплатить до 40% собственных доходов регионального бюджета для его погашения и уплаты процентов по долговым обязательствам.

Как показывает зарубежный опыт, замещение механизма самофинансирования территориальных бюджетов трансфертным финансированием приводит, во-первых, к ухудшению структуры их доходов; во-вторых, к занижению высокодоходными регионами своих собственных доходов и снижению у них стимулов к увеличению

⁴ В 2008 г. такие нарушения были у 8 субъектов Российской Федерации, в 2012 – 17, 2013 – 21, 2014 – 15, 2015 – 10 регионов (по данным ежегодного мониторинга Минфина России). URL: http://minfin.ru/ru/performance/regions/monitoring_results/monitoring_observance/

⁵ На 1 января 2017 г. государственный долг субъектов Российской Федерации достиг 2353,2 млрд. руб.

налогооблагаемой базы, в-третьих, стимулирует бюджетное иждивенчество со стороны регионов с неразвитой базой по собственным доходам. Кроме того, рецессия национальной экономики и так привела во многих регионах к сокращению поступлений налога на прибыль организаций в региональные бюджеты. В этой связи эффективность такого решения в рамках бюджетной политики можно поставить под сомнение.

Решением проблемы для регионов с низкой долговой устойчивостью может быть только предоставление финансовой помощи, для других групп субъектов Федерации – предоставление долгосрочных бюджетных кредитов на период до 10 лет, чтобы сбалансировать по срокам привлечения и погашения долговые обязательства регионов.

3. Расширение перечня полномочий субъектов Российской Федерации (собственных и находящихся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации) без закрепления адекватного финансового обеспечения этих полномочий

Предоставление бюджетных кредитов субъектам Федерации не решает проблему долгосрочной сбалансированности региональных бюджетов, так как лишь снижает расходы на обслуживание долговых обязательств субъектов Российской Федерации.

Одним из основным факторов, снижающих устойчивость региональных бюджетов, является рост числа делегируемых субъектам Федерации полномочий с федерального уровня (с 2005 г. по 2015 г. их число увеличилось в 10,6 раза с 11 до 117) и полномочий по предметам совместного ведения (с 2005 г. по 2015 г. их число увеличилось в 2,2 раза с 46 до 105). При этом доля доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в доходах консолидированного бюджета Российской Федерации только за последние 5 лет сократилась на 5,7% до 35,1%.

В этой связи необходимо обеспечить адекватное финансовое обеспечение реализации делегируемых полномочий и полномочий по предметам совместного ведения на основе: (а) уточнения состава и нормативов разграничения налоговых доходов между бюджетами бюджетной системы; (б) четкой правовой регламентации механизма и пропорций финансирования полномочий по предметам совместного ведения за счет средств федерального и региональных бюджетов.

4. Территориальная дифференциация расходов субъектов Федерации на реализацию конституционных гарантий гражданам

Одним из условий достижения баланса интересов Федерации и субъектов Федерации является обеспечение единых стандартов реализации конституционных гарантий прав граждан на основе формализованного механизма корректировки дисбаланса между

расходными обязательствами и доходными полномочиями каждого уровня власти.

Однако сложившаяся в Российской Федерации нормативно-правовая и методическая база межбюджетных отношений не позволяет реализовать на практике в полном объеме принципы социальной справедливости на национальном и региональном уровнях, что является серьезной проблемой, так как по данным исследований, проведенных экспертами МВФ в 2006-2012 г., меньшее социальное неравенство связано с большей макроэкономической стабильностью государства и более устойчивым экономическим ростом.

Однако в России сложилась следующая ситуация:

1) размер государственных пенсий и социальных пособий дифференцируется в разрезе субъектов Федерации, при этом в большинстве субъектов Российской Федерации пенсионерам гарантируются доплаты к пенсии до уровня прожиточного минимума в данном регионе;

2) подушевые нормативы финансового обеспечения государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере также различаются по субъектам Федерации. Например, существует значительный разрыв между показателями норматива бюджетного финансирования образовательных услуг в различных регионах и расхождение в объемах финансирования в пределах субъекта Федерации, что определяется разным уровнем средней заработной платы в регионах, который не всегда имеет объективное обоснование, и обуславливает разные объем и качество получаемых гражданами услуг.

Всё это свидетельствует как о неэффективности сложившегося механизма финансового обеспечения социальных расходных обязательств, особенно в социальной сфере, так и его неадекватности принципам федерализма и современным требованиям социально-экономического развития страны.

Решение проблем реализации конституционных гарантий социальных прав граждан возможно только при наличии как единых для всей страны стандартов оказания государственных и муниципальных услуг во всех отраслях социальной сферы, так и единых нормативов финансовых затрат, обеспечивающих реализацию этих стандартов на уровне не ниже гарантированного государством и учитываемых при расчете объема предоставляемых межбюджетных трансфертов. Это позволит проводить количественную оценку расходных обязательств субъектов Федерации и повысить обоснованность разграничения и перераспределения доходов между бюджетами разного уровня.

А.А. ЗАЙЦЕВ, преподаватель
Московской школы экономики
Московского государственного
университета имени
М.В. Ломоносова

Производительность труда в регионах России: масштабы различий и потенциал роста⁶

Введение

Анализ производительности труда и факторов отставания от более развитых экономик важен по ряду причин. Различия в производительности труда являются одним из основных факторов различий в уровнях экономического развития (душевых ВВП), как между странами, так и между регионами внутри одной страны⁷. Динамика производительности труда во многом определяет темпы экономического роста. Уровень производительности труда, как показатель эффективности производства, характеризует степень конкурентоспособности экономики. В этой связи понимание величины отставания страны по производительности труда от стран-лидеров, а также отраслевой специфики этих разрывов является необходимым для выстраивания грамотной экономической политики, а также видения перспектив будущего развития.

Рассмотрение аналогичных вопросов важно и на уровне отдельных регионов страны, поскольку перед каждым регионом, как малой экономикой, стоят задачи по достижению высоких темпов экономического роста и повышению уровня благосостояния населения региона. Анализ производительности в отраслях конкретного региона дает представление об уровне эффективности, потенциале роста и потенциальной отдаче от создания дополнительных рабочих мест в определенной отрасли (и, как следствие, о приоритетах инвестирования).

В настоящей работе рассматривается дифференциация производительности труда по регионам России в отдельных отраслях. С помощью оценки величины различий можно получить представление о потенциале увеличения производительности труда среднеразвитых и отстающих регионов России. Как известно, экономическое развитие экономик происходит за счет заимствования более передовых технологий и практик организации производства (Gerschenkron, 1962). Более того, заимствование, как фактор экономического развития, важен

⁶ Статья подготовлена при финансовой поддержке Российского фонда фундаментальных исследований (проект №17-02-00524а).

⁷ Подробнее см. (Зайцев, 2016).

не только для отстающих, но и для развитых стран ((Niosi, 2012), (Shenkar, 2010)). Данная аналогия может быть распространена и на уровень регионов отдельной страны, в частности, и России: если дифференциация производительности труда существенна, то это будет являться свидетельством того, что отстающие регионы могут добиться существенного роста производительности и эффективности экономики в целом (и, как следствие, экономического роста) за счет заимствования технологий и опыта более развитых регионов.

Методика и данные

В настоящей работе используется распространенное как в советской, так и современной отечественной и зарубежной литературе определение производительности труда: отношение валовой добавленной стоимости к среднегодовой численности занятых:

$$\text{Производительность труда}_{ij} = \frac{\text{Валовая добавленная стоимость}_{ij}}{\text{Среднегодовая численность занятых}_{ij}}$$

, где i – индекс региона, j – индекс отрасли.

В анализе необходимо учитывать, что цены и стоимость жизни в регионах России сильно различаются. Так, например, на 2010 год наблюдалось 3х-кратное различие в уровне прожиточного минимума⁸. Соответственно цены, в которых рассчитана валовая добавленная стоимость, также различаются. Это означает, что производительность труда необходимо корректировать на уровень цен в регионе, причем, отраслевую производительность необходимо корректировать на соответствующую отраслевую корзину из цен производителей. Поскольку данных о стоимости корзины из цен производителей на отраслевом уровне нет (Росстат публикует только отраслевые индексы, отражающие динамику, но не уровень цен), то для косвенного отражения разницы в отраслевых региональных ценах использовались разные подходы – на основе фиксированного набора товаров и услуг⁹, прожиточного минимума и отраслевых уровней заработных плат¹⁰.

Производительность по российским регионам рассчитана на 2010 год. Публикуемые Росстатом данные по добавленной стоимости и численности занятых (необходимые для расчета производительности труда) позволяют делать оценки производительности по 12 видам экономической деятельности (12 разделов (A-N) ОКВЭД). К сожалению, Росстат не публикует данные в большей отраслевой детализации, что вынуждает проводить расчеты по таким достаточно агрегированным видам деятельности.

⁸ Отношение Чукотского АО к Тамбовской области.

⁹ Такой подход используется в работах (Михеева, 2014, 2015)

¹⁰ Такой подход используется в работах (Зайцев, 2013, 2016)

Результаты

В Таблице приведены оценки различий в отраслевой производительности труда по регионам России на основе показателей размаха (отношение максимального значения производительности по данной отрасли (то есть в самом развитом регионе) к минимальному значению (то есть в наименее развитом)) и децильного коэффициента (отношение минимального значения среди 10 процентов регионов с наибольшей производительностью, к максимальному значению среди 10 процентов регионов с наименьшей производительностью). Далее анализ будет проводиться на основе децильного коэффициента, поскольку он дает более корректное представление о масштабах дифференциации производительности¹¹.

Таблица

Дифференциация в отраслевой производительности труда по регионам России, 2010 г.

Раздел ОКВЭД	Децильный коэффициент	Макс/мин (раз)
По экономике в целом	3.0	23
Раздел А-В. Сельск. хоз., охота и лес.хоз-во;	2.7	18
Из них: Выращивание зерновых культур ¹		1.4
Раздел С. Добыча ПИ	27.4	225
Из них: добыча нефти ⁽²⁾	2	
Раздел D. Обработ. Пр-ва	4.6	18
Из них: Нефтепереработка ⁽²⁾	2.4	
Раздел E Энергетика	3.4	36
Раздел F. Строительство	4.0	12
Раздел G. Оптовая и розничная торговля	2.7	23
Раздел H. Гостиницы и рестораны	3.0	43
Раздел I. Транспорт и связь	2.7	17

¹ для оценки используется показатель многофакторной производительности («уровень технологий»),

² Омская область/Ханты-Мансийский автономный Округ, 2014 г.

Источник: расчеты автора

Из таблицы следует, что в каждой из отраслей наблюдаются существенные различия в производительности труда между регионами.

Так, по экономике в целом, в сельском хозяйстве, торговле, гостиничном и ресторанном бизнесе и транспортной отрасли децильный коэффициент находится на уровне трех.

¹¹ Поскольку исключаются из рассмотрения нетипичные, экстремальные крайние значения распределения региональных данных.

Наибольший разброс (27 раз) наблюдается в добыче полезных ископаемых, что, судя по всему, связано, во-первых, с разными типами полезных ископаемых, а, во-вторых, с разными условиями их добычи (например, более легкая нефть в Ханты-Мансийском автономном округе и более тяжёлая в Республике Коми). Если же рассматривать только нефтедобывающую отрасль, то в ней производительность труда между регионами различается вдвое¹².

Также существенный разброс (4,6 раза) в обрабатывающей промышленности, очевидно, связан не только с различиями в эффективности по регионам, но и с различной композицией данного отраслевого агрегата. В него входят пищевая, деревообрабатывающая, нефтегазоперерабатывающие и другие подотрасли, которые априори будут иметь различные уровни производительности. К примеру, в нефтепереработке, эти различия составляют 2,5 раза.

Значительный, четырехкратный, разброс также наблюдается и в строительной отрасли.

Выводы

Из анализа следует, что *на региональном уровне скрыты существенные резервы по повышению производительности труда. Очевидно, что для ускорения экономического роста необходимо использовать данный источник путем распространения наиболее передовых практик и технологий на региональном уровне.* Значительная часть российских регионов может существенно увеличить производительность за счет использования опыта более передовых российских регионов.

На примере отдельных регионов (Краснодарского края и Ханты-Мансийского АО) обнаружено, что для модернизации отраслей экономики не всегда стоит обращаться к зарубежному опыту. Внутри российского пространства можно найти в каждой отрасли более передовые регионы, опыт и технологии которых могли бы быть заимствованы. В случае Краснодарского края, это, к примеру, пищевая промышленность в соседней Ростовской области – там производительность труда на 40 процентов выше уровня Краснодарского края. Вероятнее всего, это и есть источник более передового опыта организации производства и модернизации. Данные аналитические расчеты позволяют сузить поле для поиска технологий. Далее необходимо привлекать отраслевых экспертов-технологов для более детального анализа.

Какой эффект такие внутрироссийские заимствования могут дать для экономик отдельных регионов? Расчеты, проведенные на примере Краснодарского края и Ханты-Мансийского АО, свидетельствуют, что в результате внутрироссийских заимствований ВРП этих регионов может

¹² Более подробный анализ приведен в (Зайцев, 2016).

быть увеличен на 17-40% (в зависимости от сценария)¹³, что для развитых регионов является существенным ростом.

Следующий вопрос – за счет каких институтов развития можно было бы реализовать этот потенциал повышения производительности? Стоит отметить, что до сих пор, насколько нам известно, не ведется систематической работы, во-первых, по анализу и сбору информации о наиболее передовых практиках и технологиях на уровне регионов. Во-вторых, - что важно как раз для повышения производительности труда и ускорения экономического роста, - не ведется распространение передовых практик. Как представляется, есть два института развития, которые могли бы взять на себя эту функцию.

Первый – это Агентство по технологическому развитию (АТР), главной целью которого заявлен трансфер технологий. Руководитель агентства М. Шерейкин, также называет и задачу тиражирования успешного опыта. Агентство создано недавно, в июле 2016 года, и окончательный формат работы АТР пока неясен. Однако, поскольку АТР планирует выйти на самоокупаемость через год работы, то, судя по всему, оно будет работать как консалтинговое агентство. То есть информация о наиболее передовом опыте не будет общедоступной для всех предприятий и регионов. Для получения же эффекта в масштабах всей страны необходимо, чтобы информация о наиболее передовом опыте и технологиях была доступной для широкого круга отечественных предприятий и регионов, постоянно обновлялась и распространялась.

Второй институт развития - это Региональные агентства развития (РАР). Как аргументируется в работе (Полтерович, 2011), РАР, при правильной их организации в целую региональную систему, могли бы успешно решать задачи сбора и распространения информации о наиболее передовых практиках и технологиях.

РАР – это агентства, основанные на сотрудничестве бизнеса, власти и гражданского общества. Их целями являются инициация сложных межотраслевых модернизационных проектов, распространение наиболее передового опыта и налаживание сотрудничества между региональной администрацией, бизнесом и гражданским сообществом, способствующим экономическому развитию региона. В развитых (Канада, Великобритания, Испания) и развивающихся (Казахстан, Филиппины) странах РАР зарекомендовали себя как высокоэффективный инструмент регионального развития: на одну единицу национальной валюты вложенных бюджетных средств генерируется 3-6 единиц региональных доходов (Балацкий, 2012).

В России также уже есть опыт создания таких агентств, например в Калужской области и Хабаровском крае. Однако они преимущественно занимаются только распространением информации о существующих

¹³ Подробнее см. Гл. 3.1 (Зайцев, 2017).

площадках для инвестиций, привлечением новых инвесторов – т.е. не решают весь круг задач, о которых говорилось выше. Создание сети таких Агентств по всей России (с правильно сформулированными перед ними задачами) позволит осуществлять межрегиональную кооперацию, обмен передовым опытом и технологиями и в целом способствовать ускорению экономического развития регионов.

Список литературы

- Балацкий, Е. В. (2012). Агентства регионального развития и их особенности: международный опыт. Интернет-Журнал Капитал Страны. Ссылка: http://kapital-rus.ru/articles/article/agentstva_regionalnogo_razvitiya_i_ih_osobennosti_mezhdunarodnyj_opyt/
- Зайцев, А. А. (2013). Региональная диагностика и отраслевой анализ производительности труда. *Федерализм*, 1(69), 1–26.
- Зайцев, А. А. (2016а). Межстрановые различия в производительности труда: роль капитала, уровня технологий и природной ренты. *Вопросы Экономики*, 9(9), 67–93.
- Зайцев, А. А. (2016b). Проблемы оценки уровней технологий и производительности труда в отраслях экономики северного типа (на примере Ханты-Мансийского Автономного Округа Югры). *НИР К Подготовке Стратегии Социально-Экономического Развития ХМАО До 2030 Года (Руководитель Проекта – Д.э.н., Проф. А.Н. Пилясов)*, С. 50.
- Зайцев, А. А. (2017). Измерение и анализ производительности труда и уровня технологий по странам, отраслям и регионам России. *Диссертация На Соискание Ученой Степени Кандидата Экономических Наук*.
- Михеева, Н. Н. (2014). Региональные аспекты исследования динамики производительности труда. *Регион: Экономика И Социология*, 1(81), 6–28.
- Михеева, Н. Н. (2015). Сравнительный анализ производительности труда в российских регионах. *Регион: Экономика И Социология*, 2(86),
- Полтерович, В. М. (2011). Региональные институты модернизации. *Экономическая Наука Современной России*, 55(4), 17–29.
- Gerschenkron, A. (1962). Economic backwardness in historical perspective, a book of essays. In *Economic Backwardness in Historical Perspective* (pp. 5–51).
- Niosi, J. (2012). Innovation and development through imitation. In *International Schumpeter Society meeting, Brisbane, Australia, July 2-5, 2012*.
- Shenkar, O. (2010). Imitation Is More Valuable Than Innovation. *Harvard Business Review*, april.

Совет Федерации
Федерального Собрания Российской Федерации

Аналитическое управление Аппарата Совета Федерации

АНАЛИТИЧЕСКИЙ ВЕСТНИК

№ 9 (666)

«Об устойчивости региональных бюджетов»

(подготовлен по итогам Научно-методического семинара Аналитического управления Аппарата Совета Федерации, 20 января 2017 года)

Под общей редакцией
начальника Аналитического управления
Аппарата Совета Федерации,
доктора экономических наук
В.Д. Кривова

Редакторская группа:
А.С. Усик, С.Н. Гуринов, М.Д. Семенов

Электронная версия аналитического вестника размещена
в сети Интранет Совета Федерации в разделе «Информационные материалы»
и в сети Интернет (www.council.gov.ru) в разделе «Аналитические материалы»
При перепечатке и цитировании материалов ссылка на настоящее издание обязательна